

Federalizar hacia adentro para integrarnos hacia afuera

Del nuevo SENASA a un Código y una Agencia Alimentaria del MERCOSUR

Por Alfredo Marcial Montes Niño

Veterinario – exconsultor FAO/IAEA – Miembro del Comité Ejecutivo UILI – Miembro de IPSAL

Una reforma que puede ir mucho más lejos

El Decreto 697/2026 puede ser leído simplemente como una nueva reorganización de competencias dentro del complejo sistema argentino de control de alimentos. Sin embargo, algunas de sus disposiciones permiten imaginar algo bastante más trascendente: la construcción gradual de un modelo federal de control alimentario en el cual la Nación concentre la rectoría, coordinación, información, auditoría y garantías internacionales, mientras una parte creciente de la ejecución sea realizada por provincias y, cuando corresponda, municipios técnicamente competentes.

Esta posibilidad resulta particularmente relevante después de nuestro artículo anterior, *Del muhtasib al SENASA: una oportunidad histórica para reconstruir el sistema federal argentino de control de alimentos*, en el cual planteábamos la conveniencia de recuperar una concepción integral del control alimentario y reconstruir sobre ella un sistema genuinamente federal.

El Decreto 697/2026 proporciona ahora instrumentos jurídicos concretos para comenzar a hacerlo.

El artículo 40: la llave de la federalización

Quizás una de las disposiciones con mayor potencial transformador sea el artículo 24 del Decreto 697/2026, que sustituye el artículo 40 del Decreto 815/1999.

La norma establece que el SENASA “**deberá propender a la descentralización del control de alimentos**” mediante convenios con las autoridades provinciales y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pero resulta todavía más significativo que la descentralización no sea concebida como una transferencia indiscriminada de funciones.

El artículo establece cinco condiciones mínimas: igualdad de aranceles para iguales servicios; igualdad de sanciones para iguales infracciones; capacidad de control equivalente; capacitación permanente; e inspecciones periódicas a cargo de las autoridades nacionales.

Es decir, el propio decreto contiene los elementos embrionarios de un sistema basado en un concepto fundamental: **descentralizar la ejecución manteniendo la equivalencia nacional**.

A partir de allí, la pregunta deja de ser cuántos inspectores nacionales debe conservar SENASA en cada provincia.

La pregunta debería ser:

¿Qué funciones necesitan permanecer necesariamente en el nivel nacional y cuáles pueden ser ejecutadas más eficazmente por provincias y municipios que hayan demostrado capacidad técnica equivalente?

Centralizar la rectoría, descentralizar la ejecución

Federalizar no significa fragmentar. Una provincia que reciba funciones mediante convenio no debería crear un sistema sanitario independiente ni aplicar criterios diferentes de los utilizados en las demás jurisdicciones.

Precisamente lo contrario. La Ley 18.284 estableció hace más de medio siglo que el Código Alimentario Argentino rige en todo el territorio nacional y que corresponde hacerlo cumplir a las autoridades sanitarias nacionales y provinciales dentro de sus respectivas jurisdicciones.

El Decreto 697/2026 reafirma ahora al Código Alimentario Argentino como **norma fundamental del Sistema Nacional de Control de Alimentos**.

Por tanto, puede descentralizarse quién ejecuta determinados controles sin descentralizar qué norma debe aplicarse.

Podríamos resumir el principio de esta manera: **una norma nacional, múltiples autoridades competentes y un nivel equivalente de protección**.

Un SENASA diferente, no necesariamente un SENASA menor

El objetivo de esta reforma no debería ser debilitar al SENASA. Debería ser transformarlo.

La fortaleza de una autoridad sanitaria nacional no puede medirse exclusivamente por la cantidad de inspecciones rutinarias que realiza directamente ni por el número de funcionarios distribuidos territorialmente.

Un organismo nacional puede resultar mucho más poderoso institucionalmente cuando dispone de profesionales de máximo nivel capaces de analizar riesgos, elaborar programas nacionales, administrar información epidemiológica, coordinar redes de laboratorios, auditar autoridades competentes y garantizar internacionalmente la confiabilidad del sistema.

En las ideas elaboradas previamente sobre una transformación orgánica del SENASA ya aparecía esta preocupación: recuperar el predominio técnico frente al crecimiento administrativo y avanzar hacia un organismo donde profesionales y auditores de alta competencia desempeñen las funciones que realmente requieren intervención nacional.

El Decreto 697/2026 abre precisamente esa posibilidad. SENASA podría ir abandonando progresivamente determinadas tareas rutinarias allí donde existan autoridades territoriales capaces de ejecutarlas adecuadamente y concentrar sus mejores recursos en funciones de mayor valor agregado.

Una precisión necesaria sobre la rectoría

La nueva arquitectura no atribuye toda la rectoría alimentaria exclusivamente al SENASA. El decreto establece que SENASA será el encargado de ejecutar la política alimentaria que determine el Gobierno y asegurar el cumplimiento del Código Alimentario Argentino. Paralelamente, asigna a la Secretaría de Gestión Sanitaria del Ministerio de Salud la rectoría en materia de alimentos dentro del ámbito de la salud humana, incluyendo lineamientos, coordinación interjurisdiccional y supervisión del cumplimiento del CAA.

Esta dualidad no debería necesariamente considerarse una debilidad. Puede constituir un sistema de complementariedad entre la dimensión sanitaria y la dimensión agroalimentaria, siempre que exista una clara delimitación de responsabilidades, información compartida y mecanismos efectivos de coordinación.

El desafío será evitar que esa complementariedad vuelva a convertirse en superposición burocrática.

De inspeccionar establecimientos a auditar sistemas

Aquí resulta particularmente útil observar la experiencia europea, aunque sin pretender trasladarla mecánicamente a nuestra organización constitucional.

La referencia conceptual que interesa no consiste en convertir al SENASA literalmente en la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea, sino en adoptar una lógica semejante de **gobernanza multinivel**.

En Europa, una parte fundamental de la ejecución corresponde a las autoridades competentes de los Estados miembros, mientras las instituciones europeas establecen marcos comunes, coordinan, recopilan información y verifican mediante auditorías y controles que los sistemas nacionales proporcionen garantías suficientes.

Argentina podría aplicar una filosofía semejante a su estructura federal. Un SENASA del futuro debería preguntarse progresivamente no sólo:

“¿Hemos inspeccionado este establecimiento?”

sino también:

“¿Funciona correctamente el sistema provincial encargado de inspeccionarlo?”

Es un cambio profundo. Significa pasar parcialmente de **auditar establecimientos a auditar sistemas de control**.

La Base Única de Datos: descentralizar sin perder información

Una de las herramientas más importantes del Decreto 697/2026 para hacer posible semejante transformación es la Base Única de Datos.

El nuevo artículo 26 del Decreto 815/1999 establece que el Sistema Nacional de Control de Alimentos utilizará una base informatizada única a cargo de SENASA, con capacidad para incorporar información sobre establecimientos, productos, normativa, laboratorios, inspecciones, infracciones, sanciones, habilitaciones y autoridades provinciales.

El artículo siguiente establece además la actualización diaria de esa información por las autoridades involucradas.

Esto permite formular otro principio fundamental: **puede descentralizarse la ejecución sin descentralizar la información.**

Una inspección realizada en Jujuy, Córdoba, Mendoza o Tierra del Fuego debería convertirse inmediatamente en información del Sistema Nacional.

Una infracción detectada por una autoridad provincial no debería permanecer encerrada dentro de un expediente provincial.

Una habilitación, una sanción o un resultado analítico deberían alimentar el conocimiento colectivo del sistema.

Las tecnologías actuales permiten construir un federalismo sanitario que era mucho más difícil de imaginar cuando Argentina ensayó anteriores procesos de descentralización.

La competencia debe demostrarse

Existe, sin embargo, una condición indispensable. No todas las provincias poseen actualmente idénticas capacidades técnicas, humanas, laborales o administrativas. La descentralización, por tanto, no debería producirse automáticamente.

Debería establecerse un procedimiento nacional de **reconocimiento de competencia de las autoridades delegadas.**

Cada provincia debería demostrar capacidad suficiente en personal técnico, procedimientos documentados, independencia de actuación, infraestructura, laboratorios, sistemas informáticos, fiscalización y respuesta ante emergencias.

La propia expresión utilizada por el artículo 40 —“capacidad de control equivalente”— proporciona fundamento para desarrollar este concepto. La equivalencia no debería presumirse.

Debería demostrarse, reconocerse y auditarse periódicamente.

Las provincias que inicialmente no alcanzasen esos requisitos deberían recibir capacitación y cooperación técnica para conseguirlos.

Pero la federalización no puede significar disminuir las garantías sanitarias dependiendo del lugar donde viva el consumidor.

Las provincias como autoridades competentes

Podría establecerse así una nueva relación entre SENASA y las jurisdicciones. Una provincia que demostrase capacidad equivalente recibiría mediante convenio determinadas competencias de ejecución.

SENASA conservaría la definición de criterios nacionales, la información integrada, la auditoría, determinados programas de vigilancia, laboratorios nacionales de referencia, certificaciones internacionales y la posibilidad de intervenir cuando la autoridad delegada dejase de satisfacer las condiciones establecidas.

Las provincias podrían, siguiendo el mismo principio, integrar a municipios que acreditasen competencia suficiente para determinadas funciones de proximidad.

Aparecería entonces una cadena de subsidiariedad: **Municipio → Provincia → Nación.**

Cada nivel ejecutaría aquello que pueda realizar adecuadamente y el nivel superior supervisaría, integraría información y actuaría cuando el problema excediese la capacidad del inferior.

El Código Alimentario Argentino como columna vertebral

Nada de esto funcionaría sin una norma común. Por ello, el fortalecimiento del Código Alimentario Argentino debería constituir la segunda gran columna de la reforma.

El Decreto 697/2026 da un paso significativo al definir expresamente al CAA como norma fundamental del Sistema Nacional de Control de Alimentos y disponer su actualización tomando como referencia las normas internacionales y los acuerdos celebrados.

El Código debería convertirse cada vez más claramente en el lenguaje técnico común utilizado por Nación, provincias, municipios, laboratorios y empresas.

Las definiciones de alimentos, los requisitos higiénico-sanitarios, límites microbiológicos, contaminantes, residuos, aditivos, materiales en contacto con alimentos y demás criterios fundamentales deberían encontrarse dentro de una estructura normativa progresivamente coherente y actualizada.

Pero aquí aparece una oportunidad todavía mayor.

Del Código Alimentario Argentino al Código Alimentario del MERCOSUR

El MERCOSUR lleva décadas desarrollando reglamentos técnicos alimentarios comunes. Existen ya reglamentos regionales sobre rotulación, aditivos, identidad y calidad de alimentos, productos cárnicos, materiales en contacto con alimentos y muchas otras materias.

Por tanto, un futuro **Código Alimentario del MERCOSUR** no tendría que comenzar desde cero.

Buena parte de sus ladrillos normativos ya existen. Lo que falta es pensar esos reglamentos no solamente como una sucesión de disposiciones sectoriales que cada Estado incorpora a su ordenamiento jurídico, sino como componentes progresivos de un **cuerpo alimentario regional sistematizado**.

Podría avanzarse por etapas. Primero, inventariar y ordenar la normativa alimentaria MERCOSUR existente.

Segundo, identificar divergencias entre los ordenamientos nacionales.

Tercero, priorizar aquellas áreas donde la armonización tenga mayores beneficios sanitarios y comerciales.

Cuarto, establecer mecanismos permanentes de actualización científica.

Y finalmente, consolidar ese conjunto como un Código Alimentario del MERCOSUR.

El Codex Alimentarius continuaría siendo una referencia internacional fundamental.

Podría construirse así una arquitectura normativa:

Codex Alimentarius → Código Alimentario del MERCOSUR → legislación alimentaria nacional.

Una Agencia Alimentaria del MERCOSUR

Un cuerpo normativo regional requeriría progresivamente una infraestructura científica que lo sostuviera. De allí surge la posibilidad de crear una **Agencia Alimentaria del MERCOSUR**.

Conviene aclararlo: no proponemos comenzar creando otra gran burocracia supranacional.

La Agencia podría nacer como una estructura pequeña, eminentemente científica y técnica, aprovechando incluso capacidades existentes en los Estados Parte.

Entre sus primeras funciones podrían encontrarse la evaluación regional de riesgos alimentarios, coordinación de alertas, intercambio de información, vigilancia de contaminantes y residuos, coordinación de redes de laboratorios, armonización de métodos analíticos y elaboración de opiniones científicas comunes.

Las autoridades nacionales conservarían sus competencias.

La Agencia no sustituiría al SENASA argentino, al SENACSA paraguayo, al MAPA y ANVISA brasileños ni a las autoridades uruguayas. **Los conectaría.**

Y proporcionaría algo particularmente importante: un ámbito científico permanente donde los riesgos pudieran ser analizados regionalmente antes de transformarse en conflictos comerciales entre los Estados.

Federalismo hacia abajo, integración hacia arriba

Llegamos entonces a una arquitectura mucho más amplia:

Municipio → Provincia → Nación → MERCOSUR → sistema internacional.

No significa establecer una cadena jerárquica rígida. Significa aplicar subsidiariedad. El nivel más próximo al problema debería actuar siempre que posea capacidad suficiente.

El siguiente nivel debería coordinar, armonizar, auditar y actuar cuando la escala del problema lo requiera.

SENASA podría convertirse así en el gran articulador técnico del sistema federal argentino, mientras una futura Agencia Alimentaria del MERCOSUR podría desempeñar, a escala regional, determinadas funciones de coordinación científica y evaluación que ningún país necesita duplicar innecesariamente.

Los pasos sucesivos

Una transformación de esta magnitud no debería hacerse de una vez. La experiencia argentina aconseja exactamente lo contrario.

Primero debería consolidarse el nuevo Sistema Nacional de Control de Alimentos creado por la reforma de 2026 y precisarse qué funciones deben permanecer necesariamente en el nivel nacional.

Después deberían establecerse criterios objetivos para evaluar la capacidad equivalente de las provincias.

A continuación, podrían celebrarse progresivamente los convenios contemplados por el artículo 40, comenzando con jurisdicciones que ya posean estructuras suficientemente desarrolladas.

Paralelamente debería completarse la interoperabilidad de la Base Única de Datos y establecerse un sistema nacional de auditorías.

El siguiente paso consistiría en fortalecer y sistematizar el Código Alimentario Argentino y profundizar su convergencia con la normativa regional.

Sólo entonces correspondería promover formalmente dentro del MERCOSUR la construcción progresiva de un Código Alimentario regional y estudiar la viabilidad institucional de una Agencia Alimentaria común.

No se trata de hacer todo inmediatamente. Se trata de conocer desde el principio **hacia dónde queremos ir**.

Una oportunidad histórica

El Decreto 697/2026 puede terminar siendo recordado como otra reorganización administrativa. Pero contiene instrumentos que permitirían algo mucho más importante.

Su artículo 40 ofrece una base concreta para desarrollar una descentralización condicionada por la equivalencia técnica. La Base Única de Datos permite mantener integrada la información. El fortalecimiento del Código Alimentario Argentino proporciona una norma común. Y la experiencia normativa acumulada por el MERCOSUR permite imaginar una etapa regional posterior.

La aparente contradicción entre fortalecer SENASA y descentralizar funciones desaparece entonces.

Argentina necesita simultáneamente **un SENASA nacional fuerte y una ejecución territorial descentralizada.**

Fuerte en conocimiento.

Fuerte en auditoría.

Fuerte en información.

Fuerte en evaluación de riesgos.

Fuerte en laboratorios de referencia.

Fuerte en garantías internacionales.

Y suficientemente moderno para reconocer que aquello que una provincia competente puede realizar eficazmente no necesita ser ejecutado permanentemente desde la Nación.

Después de más de dos siglos de discusiones argentinas entre centralización y federalismo, quizás el control de los alimentos pueda ofrecer un pequeño laboratorio institucional para superar esa falsa dicotomía.

Y quizás ese mismo aprendizaje pueda proyectarse después hacia nuestros vecinos.

Federalizar hacia adentro para integrarnos hacia afuera.

Ese podría ser uno de los caminos para transformar la reforma del SENASA en el primer paso hacia un verdadero sistema alimentario del MERCOSUR.

Referencias normativas e institucionales

- República Argentina. **Ley 18.284. Código Alimentario Argentino**, 1969.
- República Argentina. **Decreto 815/1999. Sistema Nacional de Control de Alimentos.**
- República Argentina. **Decreto 697/2026**, modificatorio del Sistema Nacional de Control de Alimentos.
- MERCOSUR/GMC. **Resolución 32/92**, Reglamento Técnico para la fijación de identidad y calidad de los alimentos.
- MERCOSUR/GMC. **Resolución 26/03**, Reglamento Técnico MERCOSUR para rotulación de alimentos envasados.

- MERCOSUR/GMC. **Resolución 44/03**, Reglamento Técnico MERCOSUR para rotulación nutricional de alimentos envasados.
- MERCOSUR/GMC. **Resolución 63/18**, Reglamento Técnico MERCOSUR sobre aditivos y límites máximos para carnes y productos cárnicos, y sus modificaciones.
- MERCOSUR. **SGT N° 3 – Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad / Comisión de Alimentos.**
- Codex Alimentarius. Normas, directrices y códigos de prácticas internacionales sobre inocuidad y calidad de los alimentos.