

# La problematización de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos desde los organismos internacionales entre 2011 y 2021<sup>[1]</sup>

## The problematization of Food Loss and Waste (FLW) from international organizations between 2011-2021

Ennis, Rocío Cecilia

Rocío Cecilia Ennis  
rocioennis@gmail.com  
UNLP, Argentina

### De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina  
ISSN-e: 2250-6942  
Periodicidad: Semestral  
vol. 12, núm. 19, 2023  
depracticasydiscursos.ces@gmail.com

Recepción: 01 Julio 2022  
Aprobación: 07 Marzo 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/476/4764055005/>

DOI: <https://doi.org/10.30972/dpd.12196681>

**Resumen:** Dedicamos el presente artículo al análisis de la construcción de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (PDA) como problemática desde los organismos internacionales. Nuestro objetivo es identificar cambios y continuidades en los marcos teóricos, enfoques, explicaciones y soluciones propuestas. A tal fin, recuperamos la propuesta del análisis cognitivo de las políticas públicas, y desde allí revisamos informes de actores clave como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, la asociación multiactoral Protocolo de Pérdida y Desperdicio de Alimentos, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Fondo Mundial para la Naturaleza, entre 2011 y 2021. A partir del análisis bibliográfico, observamos que la problemática se presenta en el contexto de una creciente demanda mundial de alimentos y presión sobre los recursos naturales, siendo la reducción de pérdidas y desperdicios considerada una acción relevante en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición, como así también de la sostenibilidad ambiental y de los sistemas alimentarios. A pesar de los esfuerzos hacia una revisión crítica y complejización del planteo, persiste un discurso dicotómico, enfocado en mejoras de carácter instrumental, centradas en la eficiencia del sistema alimentario actual. A lo largo de la década, se afirma el rol fundamental de los organismos internacionales para la construcción cognitiva y normativa de la PDA como problemática que merece ser gestionada para su reducción a diversas escalas.

**Palabras clave:** sistema agroalimentario, Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (PDA), FAO, enfoque cognitivo de las políticas públicas.

**Abstract:** We dedicate this article to the analysis of the construction of Food Loss and Waste (FLW) as a problem from international organizations. Our goal is to identify changes and continuities in the theoretical frameworks, approaches, explanations and proposed solutions. To this end, we recover the cognitive approach of public policies and from there we review reports from key actors such as the Food and Agriculture Organization, the High Level Panel of Experts on food security

and nutrition, the multi-stakeholder partnership Food Loss & Waste Protocol, the United Nations Environment Programme and the World Wildlife Fund, between the years 2011 and 2021. Based on the bibliographical analysis, we observe that the problem is introduced in the context of a growing world demand for food and pressure on natural resources; being the reduction of losses and waste considered a relevant action in favor of food security and nutrition, and environmental sustainability and food systems. Despite the efforts towards a critical review and complexity of the approach, a dichotomous discourse focused on instrumental improvements in the efficiency of the current food system persists. Throughout the decade, it is affirmed the fundamental role of international organizations for the cognitive and normative construction of PDA, as a problem that deserves to be managed for its reduction at various scales.

**Keywords:** agri-food system, Food Loss and Waste (FLW), FAO, cognitive approach of public policies.

## INTRODUCCIÓN

En mayo de 2011, durante la feria internacional de la industria del envasado Interpack, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) presentó el primer informe de la iniciativa Save Food<sup>[3]</sup>. El estudio, titulado “Pérdidas y Desperdicios de Alimentos en el Mundo”, estimaba que un tercio de los alimentos producidos en el planeta para el consumo humano no llegaba a consumirse, por perderse o desperdiciarse a lo largo de la cadena de producción (FAO, 2011).

No era la primera vez que esta entidad problematizaba el desperdicio alimentario. Por el contrario, en la FAO (2012) se identifican antecedentes como la campaña Freedom from Hunger (Libertad del Hambre) de fines de la década del 60 y el Action Programme for the Prevention of Food Losses (Programa de Acción para la Prevención de Pérdidas Alimentarias), creado tras la primera Conferencia Mundial de la Alimentación en Roma 1974 y destinado a países en desarrollo. Por su parte, autores como Parfitt, Barthel y Macnaughton argumentan que en realidad la reducción de los desperdicios alimentarios ya se encontraba incluida en la declaración fundacional de la FAO (2010 citado en Schneider, 2013). Lo cierto es que a pesar de ello, la publicación de 2011 resultó emblemática e implicó un gran impulso para la divulgación de la problemática a nivel mundial (Spang et al., 2019), tanto en términos de producción científica (Magalhaes, Ferreira y Silva, 2017; Gascón, 2019; Gorzén-Mitka, Biliska, Tomazewska y Kolożyn-Krajewska, 2020) como para el desarrollo de programas y políticas de medición, reducción y concientización de las PDA en todas las escalas (HLPE, 2014). En ese sentido, destaca la atención que han prestado al tema diversos organismos internacionales de gran influencia. Entre ellos, la ONU ocupa un rol cardinal, siendo ejemplar la inclusión de las PDA dentro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Programa para el Desarrollo (PNUD) en 2015.

Partiendo de la perspectiva del análisis cognitivo de las políticas públicas, nuestro objetivo es observar cómo se ha construido la problemática de las PDA desde la esfera internacional en los últimos diez años, procurando identificar las ideas-fuerza, así como sus alcances y limitaciones. La metodología propuesta consiste en el análisis y comparación de publicaciones clave de organismos seleccionados: la FAO, el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (HLPE por sus siglas en inglés), la asociación multiactoral Protocolo de Pérdida y Desperdicio de Alimentos (Protocolo de PDA)<sup>[4]</sup>, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)<sup>[5]</sup> y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF en inglés)<sup>[6]</sup>. Estas instituciones son de alcance global y, con excepción de la última, se desprenden de forma más o menos

directa de la ONU. El criterio de selección responde al propósito de observar si a nivel internacional (al interior de la ONU y por fuera) la narrativa es unívoca, compartida, o existe un debate entre los distintos actores, y qué cambios y continuidades hallamos a lo largo de una década. Hemos elaborado tres categorías de análisis: en la primera consideramos el enfoque desde el que se aborda la problemática y los motivos por los que sería deseable disminuir las PDA (en otras palabras, por qué son un problema). En la segunda revisamos la definición del concepto, puntualmente la distinción entre pérdidas y desperdicios. Por último, abordamos las causas de las PDA que identifican los informes y las soluciones o lineamientos de acción propuestos para su manejo y reducción. Así podremos observar los elementos que componen las narrativas y entender si son disruptivas o no respecto al actual sistema productivo.

El trabajo queda organizado de la siguiente manera: en el primer apartado desarrollamos el marco teórico que da sentido al artículo. En el segundo, realizamos un breve repaso del abordaje de la problemática a escala internacional y presentamos los informes seleccionados. Con posterioridad, desarrollamos su análisis por categorías y, finalmente, las conclusiones alcanzadas.

## EL ANÁLISIS COGNITIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este enfoque surgió entre 1980 y 1990, vinculado a los límites explicativos que presentaban los estudios sobre las políticas públicas hechos hasta el momento (Muller, 2000). Entre sus exponentes encontramos a Jobert, Muller, Hall, Sabatier y Schmidt (Surel, 2016)<sup>[7]</sup>. El aporte principal que realiza es entender que la función de las políticas públicas no se limita a la resolución de problemas, sino que fundamentalmente son constructoras de marcos de interpretación del mundo. Es decir, las políticas actúan sobre dos dimensiones: la cognitiva, explican el mundo, crean interpretaciones, visiones, referenciales sobre el orden de lo social; y la normativa, definen las líneas de acción, normas e instrumentos para alcanzar objetivos definidos (Muller, 2000; Puello-Sabatier, 2007).

Así, cada política –plantea Pierre Müller– sería portadora de una idea específica y distintiva de un problema (el problema agrícola, de la exclusión, del empleo, etc.); de una representación de un grupo social que permite su existencia pública (la modernización de los agricultores, la visibilidad de los excluidos, la favorabilidad al empleo o hacia los desempleados, etc.); y de una “teoría del cambio social”. (Puello-Socarrás, 2007, p. 85)

Ahora bien, la emergencia y consolidación de los referenciales no es producto de un simple consenso de ideas entre actores públicos y privados; “al contrario, el proceso se caracteriza con frecuencia por formas de violencia económica, social e incluso física” (Muller, 2000, p. 196). Las políticas públicas no pueden estudiarse sin tener en cuenta las ideas de poder y hegemonía, tanto a nivel global como al interior de un sector (Jobert y Muller, 1987). Este es otro de los avances del enfoque, abandonar la idea de Estado como bloque homogéneo y echar luz a la variedad de actores sociales disputando la creación de sentidos. A fin de cuentas, los intereses de cierto grupo de actores plasmados en las políticas públicas organizarán el devenir de la sociedad.

A propósito, Muller (2000) observa que con la globalización ocurre una progresiva disociación entre la esfera de la construcción cognitiva y la de la normativa. Cada vez más los marcos de interpretación son contruidos a escala global por actores transnacionales; y los gobiernos nacionales, que supieron ser foros<sup>[8]</sup> privilegiados en la producción de referenciales, se han visto constreñidos a gestionar la traducción de esos marcos globales en políticas públicas puntuales. Esto no implica la desaparición del Estado, pero sí una transformación en el ejercicio político. Debe tenerse presente que la adaptación de referenciales se ve afectada por las características propias de los foros que intervienen en cada sociedad en particular. Es decir, los marcos de interpretación globales no se traducen en los mismos desarrollos conceptuales y normativos a otras escalas, existe cierta incertidumbre en su articulación.

Otro aspecto de los referenciales es que tienen una temporalidad y son reemplazados por otros una vez que pierden su capacidad de otorgar sentido (como, por ejemplo, el paso del referencial de ideas del keynesianismo al del neoliberalismo)<sup>[9]</sup>. La tendencia actual es que los referenciales globales se organicen alrededor de una visión científica y economicista de la sociedad (Jobert y Muller, 1987). Algo interesante de marcar es que, aunque las matrices cognitivas sean producidas por actores sociales, las mismas tienden a independizarse de su proceso de construcción, para ser impuestas como modelos dominantes de interpretación del mundo (Muller, 2000).

En síntesis, al abordar la construcción cognitiva de la problemática de las PDA, la pregunta central de nuestro trabajo apunta a explorar en qué referenciales esta se organiza desde la escala global y reconocer los avances y discusiones entre actores internacionales. Por último, nos interesa incorporar al análisis un elemento del trabajo de Smith y Raven (2012), respecto a lo que ellos denominan narrativas y que bien podemos entender como referenciales. Los autores distinguen dos tipos: las de “ajuste y conformidad” (fitting and conforming), que apuntan a procesos en los que las innovaciones no implican cambios en el entorno; y las narrativas de “estiramiento y transformación” (stretching and transforming), que suponen una alteración radical de los entornos dominantes, un cambio en las reglas de juego. Con esto buscamos observar el carácter del discurso institucional, cuánto disrumpe y cuánto se ajusta al sistema de producción de alimentos hegemónico.

#### ANTECEDENTES INTERNACIONALES Y LOS INFORMES SELECCIONADOS

Como problemática de reciente reconocimiento, identificamos dos momentos clave en su desarrollo: su presentación en 2011 y su inclusión en la Agenda 2030 del PNUD en 2015. La misma está formada por 17 objetivos, siendo la reducción de las PDA una de las once metas del objetivo 12, de Producción y Consumo Responsable. Allí se postula que, dado el aumento de la población y la clase media mundial en un contexto de recursos finitos y modos de producción y consumo no sostenibles, es necesario implementar un uso eficiente de los recursos que maximice beneficios y minimice impactos, la reducción de residuos y la contaminación, como así también la implementación de la economía circular (ONU, s.f., 2022).

La meta 3 del ODS12 persigue: para 2030 reducir a la mitad el desperdicio mundial de alimentos per cápita en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y distribución, incluidas las pérdidas posteriores a las cosechas. La Agenda no implica una obligación jurídica para los Estados, pero funciona como guía y compromiso en el desarrollo de medidas para su cumplimiento, la evaluación de progresos nacionales y la producción de información. Se espera que cada gobierno adapte los objetivos a su contexto y fije sus propias metas<sup>[10]</sup>.

Pero además existen otros programas, iniciativas y acciones desde los que la ONU aborda la cuestión. Por ejemplo, el Marco Decenal de Programas sobre Consumo y Producción Sostenibles (10YFP por sus siglas en inglés), implementado por la red One Planet, y el programa de Sistemas Alimentarios Sostenibles (SFS por sus siglas en inglés)<sup>[11]</sup>, el Reto Hambre Cero, presentado por el secretario general de la ONU durante Río+20; la Comunidad de Práctica en reducción de las pérdidas de alimentos<sup>[12]</sup>, la Plataforma de Acciones en Alimentación Urbana<sup>[13]</sup>, el desarrollo de un Código Internacional de Conducta para la Prevención y Reducción de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, la creación del Día Internacional de Concienciación sobre la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos<sup>[14]</sup>, entre muchas otras. De igual manera, la ONU y sus organismos participan en el desarrollo de iniciativas a lo largo de todo el planeta y en diferentes escalas, cuyo repaso escapa a los propósitos de este trabajo.

Ahora bien, si observamos otras organizaciones de gran relevancia internacional, notamos que la influencia de los ODS ha alcanzado a muchas de ellos. Algunos ejemplos serían el Grupo de los 20 (G20)<sup>[15]</sup>, el Banco Mundial<sup>[16]</sup>, The Global Food Banking Network (la Red Internacional de Bancos de Alimentos) y

el mismo Vaticano, que se ha pronunciado en favor de reducir los desperdicios alimentarios en más de una oportunidad<sup>[17]</sup>. Otro organismo con larga trayectoria en el área es el International Food Policy Research Institute (IFPRI), con publicaciones vinculadas a las PDA desde el 2000. A nivel americano, podemos nombrar a la Comisión para la Cooperación Ambiental (CEC) que trabaja en América del Norte, al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y al Banco Interamericano de Desarrollo, que elaboró la plataforma #SinDesperdicio para América Latina y el Caribe.

Hemos realizado una selección de algunos de estos referentes y de sus producciones escritas para un análisis más detallado del tratamiento de la cuestión que nos convoca. En cuanto a las publicaciones elegidas, ofrecen un panorama de diez años de desarrollo de la temática, con aportes destacados para la construcción de marcos conceptuales, estrategias metodológicas, análisis a distintas escalas y resultados estadísticos. A continuación, una breve presentación de cada uno de ellos y sus aspectos más relevantes.

## LOS INFORMES SELECCIONADOS

Comenzamos por la publicación de la FAO (2011), “Pérdidas y desperdicios de alimentos en el mundo. Alcance, causas y prevención”, porque inaugura el tema o al menos lo ubica en el foco del debate internacional. El informe se desprende de dos estudios que encargó la FAO al Instituto Sueco de Alimentos y Biotecnología (SIK) en 2010, para estudiar la PDA en países de ingresos medios y altos, y en países de ingresos bajos. La entidad realiza estimaciones a nivel global y por regiones, por tipo de alimentos (ordenados en siete grupos) y por segmentos de la cadena de suministro. Asimismo, señala grados, causas y efectos de la PDA y propone estrategias de prevención. “Hasta la fecha [...] es el único que proporciona estimaciones mundiales en todos los niveles de la cadena de suministro alimentario y que comprende todos los sectores de la producción alimentaria” (FAO, 2019, p. 13). Durante el desarrollo de este artículo, nos referiremos al mismo como FAO 2011. Asimismo, para completar el análisis, nos hemos apoyado en la lectura de SIK (2013), informe en el que se amplían cuestiones como la metodología aplicada, definiciones, fuentes de información, etcétera.

Continuamos con “Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles” del HLPE (2014, desde ahora HLPE 2014). El organismo, creado en 2009, elabora informes a pedido del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la ONU sobre el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición. Las publicaciones están orientadas al asesoramiento para la formulación de políticas, por lo que además de abordar antecedentes, causas y soluciones, el HLPE 2014 incluye recomendaciones para el CSA, la FAO, gobiernos nacionales, el sector privado, etc. En esta oportunidad no se genera nueva estadística, utilizándose como referencia a FAO 2011. Su aporte consiste en la lectura crítica de los avances realizados hasta ese momento y el análisis de las PDA con relación a la seguridad alimentaria y la nutrición, como así también la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. Asimismo, introduce una nueva herramienta para el abordaje metodológico ordenando las causas y soluciones en tres escalas, micro, meso y macro.

El siguiente documento es la publicación realizada en 2016 por la asociación Protocolo de Pérdida y Desperdicio de Alimentos (Protocolo de PDA), titulado como “Estándar de Contabilización y Reporte sobre Pérdida y Desperdicio de Alimentos” (Protocolo de PDA 2016 a partir de ahora). En él se presenta la estrategia metodológica “Estándar de PDA”<sup>[18]</sup> que, dirigida a Estados, ciudades, empresas y otros actores interesados, provee lineamientos comunes para la medición y comunicación de resultados. El Estándar comenzó a elaborarse en 2014, a cargo de dos grupos de trabajo, uno dedicado a la cuantificación de la PDA en los primeros segmentos de la cadena y otro, a los últimos. La versión aquí analizada es la 1.0, que en abril de 2021 sufrió una pequeña actualización. Además, el Estándar es acompañado por una serie de herramientas complementarias, como guías y plantillas que están disponibles en la página web del Protocolo de PDA<sup>[19]</sup>.

La metodología es aplicada en varios programas, y la información recolectada se utiliza como insumo para la construcción del inventario “Food Waste Atlas”<sup>[20]</sup>.

El cuarto y quinto informe se encuentran vinculados entre ellos y con el ODS 12.3. Presentan los dos indicadores con que se evalúa dicha meta, el Índice de pérdida de alimentos (IPA) y el Índice de desperdicio de alimentos (IDA), y comunican los primeros resultados obtenidos. El IPA fue desarrollado por la FAO y mide las pérdidas de ciertos productos clave a lo largo de las cadenas de suministro hasta -y sin incluir- la venta minorista. El IDA, en manos del PNUMA, mide desperdicios durante la venta minorista y al nivel del consumidor (hogares y servicios gastronómicos) en todos los tipos de alimentos. Además, a partir de cierta instancia, permite a los países medir y reportar las pérdidas generadas durante el procesamiento de alimentos que el IPA no observa por no tratarse de alimentos “clave”. Desafortunadamente, por diferencias en la construcción de los indicadores, los resultados arrojados no pueden combinarse y deben tratarse por separado. Por otro lado, tampoco pueden compararse directamente con los de FAO 2011, entre otras razones porque ese estudio trabaja tanto las pérdidas como los desperdicios, organiza la cadena de suministro de forma diferente, considera como pérdida o desperdicio todos los usos no alimentarios y sólo mide las partes comestibles de los alimentos (FAO, 2019).

Los primeros resultados del IPA fueron publicados por la FAO en 2019, en el informe titulado “Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos” al que referiremos como FAO 2019. La publicación forma parte de aquellas que realiza anualmente la institución bajo el nombre de “El estado mundial de la agricultura y la alimentación” (SOFA por sus siglas en inglés). A lo largo del trabajo se presentan cuestiones como el marco conceptual y operativo del IPA, los resultados de una amplia revisión bibliográfica de estudios de caso desarrollados por la FAO y la vinculación entre las pérdidas con la seguridad alimentaria y la nutrición y la sostenibilidad ambiental. El objetivo del informe es orientar a la formulación de políticas públicas, y para ello reivindica la valoración económica de las PDA. Esto se observa en la presentación de los beneficios de su reducción para el sector privado y para el sector público, y en la propia estimación del IPA, que calcula que en términos económicos cerca del 14% de los alimentos mundiales se pierde desde la postcosecha hasta el nivel minorista.

Por su parte, el PNUMA publicó los resultados del IDA en 2021 (PNUMA 2021). El estudio recopila y procesa una amplia base bibliográfica, académica y no académica, sobre el desperdicio alimentario disponible hasta el momento. Además, ofrece una metodología de cálculo para que los países obtengan resultados a nivel del hogar, servicios gastronómicos y venta minorista, y puedan registrar los progresos hacia el 2030. Respecto a los avances, se obtuvieron valores de desperdicio a nivel nacional y mundial que refutan nociones previas. Para el primer caso, el PNUMA 2021 encuentra que los niveles de desperdicio de alimentos en los hogares no presentan grandes variaciones con relación a los ingresos de los países. A nivel mundial, estima que el desperdicio alimentario alcanzó los 931 millones de toneladas en 2019, superando la estimación de FAO 2011, donde el desperdicio estaría subestimado<sup>[21]</sup>. Esto implica que el 17% de los alimentos producidos en el mundo es desperdiciado, un 11% en hogares, 5% en servicios de alimentación y 2% durante la venta minorista<sup>[22]</sup>.

Finalizamos con la producción de 2021 del WWF, “Driven to waste: The Global Impact of Food Loss and Waste on Farms”. El mismo fue financiado por WWF-UK y Tesco, una cadena de locales de venta al por menor con sede en Reino Unido. El estudio aborda un área de vacancia, el cálculo de las pérdidas durante la producción primaria, incluyendo las etapas de cosecha/faena y tareas posteriores en el campo. La publicación hace saber que experiencias anteriores han realizado sus cálculos usando como línea de base el peso total de lo cosechado, dejando por fuera, por ejemplo, todo lo que listo para cosecharse queda en tierra o las heridas y muertes de ganado durante el traslado al matadero<sup>[23]</sup>. Como resultado, las estimaciones del WWF 2021 superan los registros de pérdidas agrícolas previos, indicando 1200 millones de toneladas de alimento perdido durante la producción primaria; equivalente al 15,3% de las PDA mundiales, con un 8,3% de los alimentos perdidos durante o alrededor de la cosecha y un 7% durante las actividades de poscosecha. Vinculando su

investigación con el IPA e IDA, coincide en que los números arrojados por FAO 2011 están ampliamente subdimensionados. Más de 1/3 de los alimentos se pierden o desperdician, alcanzando posiblemente el 40% de la producción total, así las PDA totales duplicarían los 1300 millones de toneladas. Además, respecto a la tradicional asociación entre pérdidas y desperdicios e ingresos nacionales, plantea que el 58% de las pérdidas en el eslabón primario tiene lugar en países de ingresos medios y altos.

Hasta aquí podemos observar el sostenido interés por la problemática a nivel internacional. Dentro del amplio mosaico de instituciones involucradas, destaca el rol de la FAO, iniciando el tema y participando de la redacción de informes, asociaciones multiactorales e iniciativas. De los documentos seleccionados, FAO 2011 y 2019, PNUMA 2021 y WWF 2021 son los que han realizado estimaciones de PDA. Aunque las diferencias teórico-metodológicas impidan el acoplamiento de los datos, las estimaciones más recientes coinciden en indicar que el cálculo de 2011 estaría subdimensionado. La falta de marcos comunes y la escasez de información comparable y fiable son algunas de las deudas pendientes que suelen mencionarse<sup>[24]</sup>. A continuación, desarrollamos nuestro análisis a partir de las categorías establecidas y finalizamos con un cuadro síntesis.

## EL ENFOQUE Y LOS MOTIVOS ESGRIMIDOS PARA LA REDUCCIÓN DE LAS PDA

La revisión de antecedentes que realiza el HLPE 2014 identifica dos grandes esferas desde las que la investigación de las PDA ha sido motorizada. La primera hace eje en los alimentos, la seguridad alimentaria y la nutrición, y reflexiona sobre las PDA y el hambre en el mundo desde la moralidad. La segunda rama parte de los desperdicios en general y, con énfasis en los recursos naturales, resalta la huella ambiental de la producción y descarte de alimentos y de los impactos de su tratamiento como residuos. Más allá de la diferencia de enfoque, las PDA son siempre vinculadas a la ineficiencia, la injusticia y la insostenibilidad.

El abordaje de FAO 2011, retomado por la mayoría, se ubica en el primer grupo, porque a pesar de reconocer el impacto ambiental, lo vincula principalmente a la seguridad alimentaria. Este concepto definido por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 consta de cuatro grandes dimensiones: la disponibilidad física de los alimentos, el acceso económico y físico a los mismos, su utilización y la estabilidad en el tiempo de los puntos anteriores. El HLPE 2014, que también realiza una lectura desde la seguridad alimentaria y la nutrición, explica que las PDA repercuten sobre cada una de sus dimensiones e igualmente sobre la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. El Protocolo de PDA las vincula con la ineficiencia y el mal uso de recursos económicos y naturales, exacerbando la inseguridad alimentaria y la desnutrición. Su reducción implicaría “un triple triunfo: (1) ahorra dinero para los agricultores, las empresas y los hogares; (2) perder menos es una oportunidad para alimentarse más; y (3) las reducciones alivian la presión sobre el agua, la tierra y el clima” (Protocolo de PDA, 2016, p. 4).

En FAO 2019, si bien la seguridad alimentaria y la nutrición, como la sostenibilidad del ambiente, son los grandes marcos de referencia, la cuestión principal sobre la que ronda el informe es la económica. Explica que “la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos se considera una buena manera de reducir los costos de producción y aumentar la eficiencia del sistema alimentario” (FAO, 2019, p. XII). De esta manera, plantea una “escala de justificaciones” por las que reducir las PDA, siendo la primera la “comercial”, que gira en torno a los beneficios que puede implicar para el sector privado (productores, distribuidores o consumidores). La segunda es la “económica”, que beneficia a la sociedad en su conjunto con el aumento de la productividad y el crecimiento económico, la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición, como así también la sostenibilidad del medio ambiente.

En PNUMA 2021 se señala que el desperdicio “supone una carga para los sistemas de gestión de desechos y agrava la inseguridad alimentaria, lo que lo convierte en uno de los principales responsables de las tres crisis planetarias: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y de naturaleza; y la contaminación y los desechos” (PNUMA, 2021, p. 4). Como novedad, es mencionada la economía circular, aunque el

concepto no es desarrollado. Por último, el informe WWF 2021 explica que estudiar las pérdidas agrícolas es importante porque existe una relación entre su aumento y la disminución de los ingresos de los agricultores, haciendo que el ciclo de empobrecimiento y pérdida de alimentos sea difícil de romper. A su vez, la disminución de la disponibilidad de alimentos compromete la nutrición local, ya que los productos suelen ser reservados para la exportación o los mercados locales de mayores ingresos. En términos ambientales, deben considerarse los impactos de su producción, como las emisiones de GEI (incluyendo la emisión de metano generado en los excrementos animales), el uso de agua y tierras, posibles efectos de eutrofización y acidificación, el uso de fertilizantes, la pérdida de biodiversidad, etcétera<sup>[25]</sup>.

En líneas generales, los argumentos para reducir las PDA se vinculan con sus efectos negativos sobre: 1) el hambre, la calidad e inocuidad alimentarias (con la seguridad alimentaria como concepto clave); 2) el medioambiente, con el desperdicio de recursos (agua, tierra, insumos y energía) y la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) en vano; y 3) el desarrollo económico y los ingresos. Siguiendo la lectura del ODS 12 (creciente demanda de alimentos y presión sobre los recursos naturales), la reducción de las pérdidas y desperdicios es defendida como una alternativa novedosa a las tradicionales propuestas de intensificación de la producción o ampliación de las tierras productivas, dos medidas con un fuerte impacto en la biodiversidad.

Por último, no queríamos dejar de comentar los aportes que incluyen el HLPE 2014 y FAO 2019, al admitir que “el camino óptimo hacia la sostenibilidad no es reducir a cero las pérdidas de alimentos, sino ciertamente una situación con unas PDA mucho menores que en la actualidad” (HLPE, 2014, p. 36). De este modo, una relativa cantidad de pérdida o desperdicio es aceptada como inevitable e incluso positiva; porque a partir de cierto punto, su reducción implica más costos que beneficios o porque es necesaria para garantizar la seguridad alimentaria (una producción de alimentos mayor a la demanda garantizaría una oferta estable).

Igualmente, así como encontramos alusiones a las connotaciones morales y éticas negativas del desperdicio alimentario (por ejemplo, en el prólogo de FAO 2019), su asociación simplista o lineal con la lucha contra el hambre también ha sido revisada. Si bien las PDA son un símbolo de la ineficiencia y desigualdad de los sistemas alimentarios actuales, se argumenta que las causas del hambre y malnutrición son tan complejas que no debe hacerse una asociación directa entre la reducción de las PDA con la reducción de la inseguridad alimentaria<sup>[26]</sup>. Su disminución tampoco debería considerarse como la mejor estrategia para reducir la huella ambiental, porque medidas orientadas a la moderación de las PDA pueden implicar grandes gastos en energía o recursos (por ejemplo, para la refrigeración o el embalado). E incluso mejoras en la eficiencia productiva podrían ser contraproducentes, disminuyendo el precio de los productos, aumentando su demanda y desperdicio y, por tanto, el uso de recursos y emisión de GEI. “Lo importante es que no todos podrán beneficiarse” (FAO, 2019, p. XVIII) de las medidas de reducción y que “algunos agentes pueden sufrir menos las repercusiones de las PDA y “trasladar” los costos de la ineficiencia a agentes en posiciones menos favorables” (HLPE, 2014, p. 37) e, incluso, beneficiarse económicamente.

Desde ya que esto no implica el abandono de argumentos fundamentales, pero sí el reconocimiento de la multidimensionalidad de la problemática. Análisis críticos, incluyendo el del WWF 2021 sobre los ODS, aportan capas de complejidad al planteo y limitan asociaciones lineales entre PDA, hambre e impacto ambiental.

## IMPLICANCIAS DE LA DISTINCIÓN ENTRE PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

Son numerosos los aspectos que podríamos analizar dentro del marco conceptual, como la definición de los alimentos, los destinos de descarte, la construcción de la cadena de suministros, etc. Por cuestiones de extensión, nos hemos limitado a la discusión en torno a la división entre pérdidas y desperdicios.

La primera definición de PDA que se difunde es la de FAO 2011, que en realidad pertenece a Parfitt et al. (2010). Según ella, “las pérdidas de alimentos tienen lugar en las etapas de producción, poscosecha y

procesamiento de la cadena de suministro de alimentos”, mientras que “las que ocurren al final de la cadena alimentaria (venta minorista y consumo final) se conocen como ‘desperdicio de alimento’, más relacionado con el comportamiento de los vendedores minoristas y los consumidores” (Parfitt en FAO, 2011, p. 2).

La mayor parte de los estudios analizados adhiere a estas categorías, argumentando que “distinguir entre las pérdidas y el desperdicio de alimentos en diversas formas resulta útil, pues [...] a menudo estas dos amplias perspectivas se relacionan, de manera muy amplia, con distintos tipos de causas y se asocian en mayor medida, también muy ampliamente, a distintos tipos de sistemas” (HLPE, 2014, p. 24). Esta clasificación dicotómica se conecta, desde FAO 2011, con la distinción de los países en base a sus niveles de ingresos. Así, “en los países de ingresos medianos y altos una gran parte de las pérdidas y el desperdicio de alimentos se produce durante las etapas de la distribución y el consumo, mientras que en los países de ingresos bajos se produce durante las etapas de cultivo y postcosecha” (HLPE, 2014, p. 31). Un elemento fundamental para justificar esta separación es la intencionalidad de las causas que generan PDA. Para SIK (2013), las pérdidas se vinculan a la falta de infraestructura y no son intencionadas, mientras que los desperdicios son consecuencia del comportamiento humano y por tanto, intencionales. FAO 2011 amplía estas ideas y argumenta que:

las causas de las pérdidas y el desperdicio de alimentos en los países de ingresos altos y medianos provienen principalmente del comportamiento del consumidor y de la falta de coordinación entre los diferentes actores de la cadena de suministro [...] otras causas que originan un gran desperdicio de alimentos son la poca planificación a la hora de hacer la compra, las fechas “consumir preferentemente antes de” y la actitud despreocupada de aquellos consumidores que pueden permitirse desperdiciar comida. (FAO, 2011, p. V)

De todos modos, hay que reconocer en paralelo una tendencia a matizar dicotomías como pérdida/desperdicio, primeros eslabones/últimos eslabones de la cadena de suministro, países de ingresos altos/países de ingresos bajos. Por ejemplo, sobre el uso de la intencionalidad o naturaleza de las causas como variable de distinción, el HLPE 2014 advierte que tiende “a infravalorar las limitaciones técnicas, organizativas, económicas y sociales que pueden permitir determinar lo que realmente es debido al comportamiento, voluntario y resultado de una elección y lo que no lo es” (HLPE, 2014, p. 24). Por su parte, los aportes críticos realizados por Evans (2011, 2012) echan luz sobre la tendencia a responsabilizar a los consumidores y revisan explicaciones simplistas que rápidamente culpan a la sociedad de consumo. Asimismo, el HLPE 2014 advierte que a menudo pérdidas y desperdicios obedecen a causas relacionadas entre sí, y medidas tomadas “en una fase de la cadena pueden afectar al conjunto de la misma, incluso hasta las que hayan sido adoptadas durante la recolección o antes” (HLPE, 2014, p. 45). Por eso, sugiere “considerar la cadena de producción de alimentos como un sistema por etapas relacionadas entre sí, con puntos críticos de control” (HLPE, 2014, p. 45).

Como hemos anticipado, los resultados del PNUMA 2021 también refutan las asociaciones tradicionales. Concretamente, el desperdicio en países de ingresos altos, medios-altos y medios-bajos sería similar, oscilando entre los 76 y los 91 kg/cápita/año. Aunque la falta de información sobre países de ingresos bajos no permita extrapolar las conclusiones, los avances sugieren que las políticas destinadas a los consumidores tendrían efectos benéficos a lo largo de todo el planeta y no sólo entre los países desarrollados.

Pero las mayores críticas las encontramos en los dos informes restantes, el Protocolo de PDA 2016 y el WWF 2021. Al momento de la definición de conceptos, el Protocolo de PDA se diferencia de otros organismos, porque el Estándar de PDA es una estrategia metodológica “firme pero flexible” (p. 13). En ese sentido, provee definiciones para “alimento”, “partes no comestibles” y los posibles “destinos”, pero no para “pérdida de alimentos” o “desperdicio de alimentos”. De hecho, admite que estos dos conceptos sólo son usados a fines prácticos, por su popularidad, pero no adhiere a ninguna definición. Privilegiando la flexibilidad, explica que serán los usuarios quienes construyan su propia definición de pérdida y desperdicio, combinando las herramientas conceptuales que sí son provistas.

En el caso del WWF 2021, la distinción entre pérdida y desperdicio es considerada contraproducente; en su lugar, utilizan el término “desperdicio” para toda la cadena de suministro<sup>[27]</sup>. La crítica que se realiza a la clasificación tradicional apunta a la ya mencionada vinculación de las pérdidas con causas inintencionadas,

cuestiones de mercado, falta de infraestructura, pestes, eventos climáticos, etc.; y de los desperdicios a la toma de decisión o negligencia por parte de los actores involucrados en los últimos eslabones de la cadena. Para los países en desarrollo, esto ha implicado intervenciones tendientes a soluciones técnicas durante la producción y el almacenamiento. Para los desarrollados, una tendencia a desestimar las pérdidas primarias, el atraso en la producción de informes sobre los segmentos iniciales de la cadena y por tanto del registro de avances. Por el contrario, el WWF 2021 explica que pérdidas y desperdicios pueden tener su origen en acciones, omisiones, prácticas, etc., tomadas hacia arriba o hacia abajo en la cadena, por lo que la unificación de los términos sería más conveniente.

En resumen, notamos cómo a pesar de los nuevos aportes críticos, el estudio de las PDA ha sido organizado a partir de dicotomías. Dentro de las explicaciones presentadas en FAO 2019 se argumenta que la distinción es útil a nivel conceptual y para la gestión política, porque las intervenciones serán muy distintas dependiendo del lugar de la cadena a la que estén dirigidas. Es decir, la diferenciación entre pérdidas y desperdicios es considerada una herramienta útil para separar las políticas destinadas a países de ingresos altos y de ingresos bajos. Incluso en este punto es clara su influencia sobre el desarrollo de los informes: para FAO 2011, se encargaron dos estudios al SIK (según los ingresos de los países), el Protocolo de PDA elaboró el Estándar a partir de dos grupos de trabajo (según la fragmentación de la cadena) y para el ODS 12.3 se desarrollaron dos indicadores de medición, el IPA y el IDA, encargados a dos organismos distintos<sup>[28]</sup>. Es decir que la distinción de estas dos categorías ha repercutido en el discurso científico y de varios organismos internacionales y, a su vez, ha sido recuperada por políticas públicas a nivel nacional. En el caso argentino, se reglamentó en 2019 la Ley nacional N° 27454, que crea el Plan Nacional para la Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos. Según estudios previos, en nuestro país se pierden 14,5 millones de toneladas y se desperdician otros 1,5 millones (Rivas et al., 2015). A continuación, veremos de qué modo estas consideraciones han repercutido en la presentación de causas y soluciones a nivel global.

## CAUSAS Y SOLUCIONES PROPUESTAS

Aunque pueda sonar contradictorio, en FAO 2011 y HLPE 2014 se aconseja analizar la cadena alimentaria de forma integrada, sin confundir la etapa donde ocurren las PDA con la ubicación de su causa, y entendiendo que las acciones y omisiones tendrán impacto hacia arriba y hacia abajo en la misma. No obstante, al momento de puntualizar sobre causas y soluciones, los informes toman caminos distintos. En FAO 2011 prevalece el abordaje dicotómico, organizado a partir del nivel de desarrollo de los países. En resumen, las pérdidas por ineficiencias en tecnología, infraestructura, transporte y logística se solucionarían con medidas orientadas al aumento de la inversión, la implementación de agricultura por contrato y de cooperativas comerciales. Por otro lado, los desperdicios por sobreoferta, consumismo y desidia se contendrían con una mayor vinculación entre productores (para evitar la sobreproducción), la creación de circuitos de recuperación de alimentos y campañas de sensibilización de los consumidores. Se identifican también causas menos polarizadas, que tocan distintos puntos de las cadenas, como la recolección prematura de los alimentos, la falta de garantías sobre su inocuidad o las estrictas exigencias de calidad de los supermercados (que rechazan los productos que no cumplen con parámetros de forma, tamaño, color, peso, etcétera). Las soluciones podrían ser la organización de los pequeños productores para la diversificación y especialización de su producción, la promoción de estándares de inocuidad y buenas prácticas agrícolas (BPA), así como también la implementación de canales de comercialización alternativos, o la participación de los consumidores en la construcción de estándares de calidad más flexible en los supermercados.

En el HLPE 2014, la perspectiva sistémica se aplica mediante la identificación de micro, meso y macrocausas, que a su vez se vinculan entre sí en formas complejas. Mediante las primeras se observan las pérdidas que ocurren en un eslabón “debido a acciones de actores de la misma fase o a la falta de ellas, en respuesta (o no) a factores externos” (HLPE, 2014, p. 13). Las meso son causas secundarias o estructurales, es

decir, la pérdida en un eslabón puede ocasionarse por razones ajenas al mismo, como la falta de infraestructura o de coordinación entre actores. Finalmente, las macro se vinculan a fallas sistémicas, como ineficiencias institucionales, políticas, de inversión o de adopción de BPA y, “en última instancia, son una de las principales razones del alcance mundial de las PDA” (HLPE, 2014, p. 13). Las macrocausas difieren según los ingresos nacionales, así una pérdida primaria en países en desarrollo se adjudica a un sistema con limitaciones financieras, organizativas y técnicas; mientras que en uno desarrollado se atribuirá a la falta de coordinación entre actores o a un sistema fuertemente influenciado por los exigentes requisitos de los consumidores. Las soluciones, por su parte, son presentadas siguiendo la misma escala, comenzando con las respuestas técnicas, individuales o de comportamiento por eslabón, y siguiendo con las soluciones concertadas y colectivas. Entre ellas se incluyen cuestiones como “activar el papel decisivo de la mujer en la reducción de las PDA” (p. 81), promoviendo el empoderamiento de las mujeres rurales, fundamentales en la producción y procesamiento de alimentos y muchas veces sin acceso a formación o equipamiento; y “conferir valor a los subproductos, las fuentes complementarias y los alimentos no utilizados” (p. 85), proponiendo modelos de producción de circuito cerrado. Por último, se contemplan los lineamientos para la promoción y facilitación de estrategias desde la escala macro (elaboración de diagnósticos, el dictado de políticas, etc.), teniendo presente que los costos y beneficios se propagan a lo largo de la cadena. Con todo, uno de los aportes más enriquecedores del informe es el entender que “la propia magnitud de las pérdidas y el desperdicio de alimentos invita a considerarlos no como un accidente, sino como parte integral de los sistemas alimentarios. Son consecuencia del modo técnico, social, cultural y económico en el que funcionan” (HLPE, 2014, p. 22).

Respecto a los informes restantes, encontramos clasificaciones similares. El Protocolo de PDA 2016 identifica causas (razones próximas para la ocurrencia de PDA) y conductores (factores subyacentes a la causa). FAO 2019 explica que las PDA tienen origen en causas directas (decisiones u omisiones que toman racionalmente los distintos actores buscando maximizar sus beneficios) y factores indirectos (cuestiones ligadas al funcionamiento del sistema alimentario, como plagas, tecnologías disponibles, precios de mercado, el marco jurídico, la cultura, etcétera). WWF 2021 trabaja con causas directas (cuestiones biológicas y medioambientales; prácticas agronómicas, de cría y pesca ineficientes; y tecnología e infraestructura inadecuadas) e indirectas (o subyacentes, originadas en otros eslabones de la cadena de suministro, o que responden a cuestiones normativas, culturales o sistémicas)<sup>[29]</sup>.

Al momento de proponer soluciones, en FAO 2019 se hace un parteaguas: si el objetivo es mejorar la seguridad alimentaria, en países de ingresos bajos las intervenciones deberán darse en las etapas iniciales. Para los países de ingresos altos, donde la inseguridad es menor y está vinculada a focos de pobreza, resultarían más útiles las medidas orientadas a la recuperación y redistribución. Por otro lado, cuando las políticas están destinadas a la sostenibilidad ambiental, deberá elegirse sobre qué factor ambiental centrarse (carbono, tierra o agua) e identificarse dónde se producen esas huellas ambientales (que pueden no coincidir con el momento de mayor pérdida de alimentos y que dependen del tipo de producción, vegetal o animal), entendiendo que medidas a favor de la reducción de una pueden conllevar el crecimiento de otra. Por ejemplo,

si el principal objetivo [...] es reducir las emisiones de GEL, el mayor impacto [...] se producirá en la etapa de consumo, donde los productos incorporan todas las emisiones de las etapas anteriores. Si, por el contrario, el objetivo principal es reducir el uso de la tierra o del agua, es posible que las intervenciones más cercanas a la etapa de producción primaria resulten más eficaces, ya que en las etapas posteriores se añadirán pocos daños ambientales. (FAO, 2019, p. 107)

En WWF 2021, más allá de las soluciones dirigidas a las causas directas, lo más interesante es el planteo respecto a las indirectas. Se explica que estas consisten en las relaciones de poder desiguales entre los actores intervinientes, la desvinculación entre los productores y los consumidores, la falta de gestión política a favor de un cambio, o los hábitos de consumo<sup>[30]</sup>. En suma, “[todo] esto mantiene los ingresos de los productores contenidos y mantiene el statu quo, lo que perpetúa el desperdicio” (WWF, 2021, p. 16). Por eso, el WWF 2021 advierte que el éxito de las medidas destinadas a contrarrestar las causas directas depende

de estar acompañadas por otras orientadas hacia las causas indirectas; y que sólo una perspectiva holística reducirá los desperdicios. No se habla puntualmente de adoptar otros sistemas productivos, pero sí de realizar modificaciones a lo largo del sistema alimentario.

A modo de síntesis, la **Tabla 1** recupera los elementos destacados por categoría e informe.

Documento	Enfoque y motivos para la reducción de las PDA	Concepto de PDA	Causas identificadas	Soluciones propuestas
FAO 211	Se prioriza su relación con la seguridad alimentaria. Se reconoce su impacto ambiental.	Distingue Pérdidas y Desperdicios vinculados al nivel de desarrollo de los países y a la intencionalidad de las causas.	Las causas se vinculan al nivel de desarrollo de los países. Pérdidas=países de bajos ingresos Desperdicios=países de altos ingresos	Acciones dirigidas a los primeros eslabones de las cadenas para países en desarrollo y hacia los últimos en los países desarrollados
HLPE 2014	PDA vinculadas a la ineficiencia, la injusticia y la insostenibilidad. Trabaja desde la seguridad alimentaria, nutrición y sostenibilidad de los sistemas alimentarios.	Distingue Pérdidas y Desperdicios, pero con ciertas consideraciones (por ejemplo, descarta la intencionalidad).	Causas ordenadas en micro, meso y macro, según el origen causal y disminución efectiva de las PDA. Prevalece la distinción entre países por ingresos. Las PDA no serían accidentes, sino consecuencia del modelo técnico, social, cultural y económico en el que ocurren.	Soluciones ordenadas en micro, meso y macro.
PROTOCOLO DE PDA 2016	Enfoque economicista. Mal uso de recursos económicos y naturales. Perjudica la seguridad alimentaria.	Los conceptos de Pérdidas y Desperdicios han de ser definidos por los usuarios.	Identifica causas próximas y conductores subyacentes a las PDA.	No propone soluciones.
FAO 2019	Privilegia el enfoque economicista. Los motivos para reducir las PDA son comerciales (privados) y económicos (sociales). Aquí se incluye la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios). PDA como problema moral.	Diferencia entre Pérdidas y Desperdicios, el informe se enfoca sólo en las primeras.	Identifica causas directas y factores indirectos a las PDA.	Las soluciones a aplicar dependerán del objetivo a mejorar (alimentario o ambiental) y del nivel de desarrollo del país.
PNUMA 2021	Se las vincula a las crisis planetarias: los desechos y la contaminación, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad y naturaleza. También se menciona la seguridad alimentaria.	Diferencia entre Pérdidas y Desperdicios, se enfoca sólo en los últimos.	No las trabaja.	No las trabaja.
WWF 2021	Enfoque social: perjudican a productores pobres y población local. Enfoque ambiental: emisión de GEI, mal uso y deterioro de recursos, pérdida de biodiversidad.	Crítica la diferenciación entre Pérdidas y Desperdicios. Unifica bajo el concepto de "Desperdicios".	Identifica causas directas e indirectas a las PDA.	Para solucionar las causas directas, es necesario abordar las indirectas (sistémicas) con perspectiva holística.

**Tabla 1.** Resumen del análisis de los informes seleccionados

Fuente: elaboración propia.

## CONCLUSIONES

Desde el inicio los organismos internacionales han ocupado un rol central en la construcción cognitiva de las PDA, desarrollando marcos conceptuales y metodológicos, produciendo información, fijando metas e impulsando su difusión. En cuanto a los referenciales que dan sentido a la problemática, el discurso institucional la ubica en un contexto de tensión entre la creciente demanda de alimentos y la presión sobre los recursos naturales, y presenta los esfuerzos para su reducción como una pieza importante para el resguardo de la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental.

A partir del análisis, destacamos la condición dicotómica que se replica en informes, programas y estrategias de medición que han sido relevantes para la instalación de la problemática en la agenda pública: pérdidas/desperdicios, países de ingresos bajos/países de ingresos altos, disminución voluntaria/involuntaria, producción/consumo, índice de pérdida de alimentos/índice de desperdicio de alimentos. Como vimos, esta dualidad se justifica con relación a las recomendaciones, explícitas e implícitas, para la gestión práctica del problema. Desde este punto de vista, una cuestión que creemos se va volviendo más evidente es la evaluación de las PDA desde su costo económico, perspectiva que llega a ser central en FAO 2019.

Entre los actores globales, la ONU ha asumido un rol hegemónico a través de sus agencias, programas u organismos vinculados (como FAO, PNUMA, PNUD, CSA, HLPE y otros), aunque se destaca el rol central de la FAO en esta temática. Sin embargo, hacia dentro y hacia fuera, y a lo largo de una década, podemos encontrar variados puntos de vista. Algunos ejemplos serían la FAO destacando la cuestión alimentaria y

el PNUMA centrándose en el impacto ambiental del desperdicio alimentario, o propuestas más singulares como las del Protocolo de PDA y el WWF sobre las categorías conceptuales.

No obstante ello, y recuperando la clasificación de Smith y Raven (2012), así como identificamos atisbos de narrativas de “estiramiento y transformación”, en general las líneas expuestas desde FAO 2011 en adelante son más bien de “ajuste y conformidad”. Los destellos disruptivos aparecen en observaciones del HLPE 2014, que plantea que las PDA no son errores, sino consecuencias de un sistema productivo particular, o las críticas perspicaces que realiza en general el WWF 2021.

Aunque reconocemos ciertos progresos a favor de una lectura compleja de la problemática y un abordaje integrado del sistema productivo, en ningún trabajo se plantea un cambio profundo al modelo de desarrollo actual. En líneas generales, las soluciones propuestas a las PDA son de carácter instrumental y consisten en mejorar la eficiencia en el uso de recursos con adecuaciones puntuales.

Más allá de la posibilidad de observar cambios y continuidades en los marcos de sentido que conforman la problemática, el abordaje desde el análisis cognitivo destaca elementos que enriquecen la indagación, como son el predominio de la esfera global para la construcción de referenciales y su traslado a otras escalas, la tendencia hacia valoraciones economicistas; la importancia de identificar y diferenciar a los distintos actores que participan de la conversación, con distintos objetivos y grados de poder; y llamar la atención sobre la imposición de los marcos de referencia como absolutos, desvinculados de su origen. Por último, además de la cuestión cognitiva de los informes analizados, podemos agregar que en ellos prevalece un objetivo normativo. En todos podemos encontrar de forma más o menos desarrollada sugerencias o lineamientos para su confección, siendo la herramienta estrella la Agenda 2030. En futuras instancias será interesante observar de qué modo los Estados nacionales traducen los referenciales globales en políticas públicas puntuales, así como explorar el surgimiento de nuevas narrativas, quizás desde actores contrahegemónicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe país Argentina 2018*.
- Evans, D. (2011). Blaming the consumer – once again: the social and material contexts of everyday food waste practices in some English households. *Critical Public Health* 21(4), 429-440.
- \_\_\_\_\_. (2012). Beyond the Throwaway Society: Ordinary Domestic Practice and a Sociological Approach to Household Food Waste. *Sociology* 46(1), 41-56.
- FAO (2011). *Pérdidas y desperdicios de alimentos en el mundo. Alcance, causas y prevención*. Roma.
- \_\_\_\_\_. (2012). Global initiative on food losses and waste reduction. Disponible en: <http://bitly.ws/Bsdm>
- \_\_\_\_\_. (2019). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos*. Roma.
- Grupo ETC (2017). *¿Quién nos alimentará? La red campesina alimentaria o la cadena agroindustrial*.
- HLPE (2014). *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles*. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'Etat en action: Politique publiques et corporatismes*. Presses Universitaires de France.
- SIK (2013). The methodology of the FAO study: “Global Food Losses and Food Waste – extent, causes and prevention”. FAO, 2011.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique* 50(2), 189-208.
- ONU (s.f.). *Producción y consumo responsables: por qué son importantes* [Folleto]. Disponible en: <http://bitly.ws/cXHj>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <http://bitly.ws/zMJU>

- Papa Francisco (2015). *Laudato Si' "Sobre el cuidado de la casa común"*. Le vie della Cristianità.
- Protocolo de PDA (2016). *Estándar de Contabilización y Reporte Sobre Pérdida y Desperdicio de Alimentos*. Versión 1.0.
- Puello-Socarrás, J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica. *Ciencia Política* 2(3), 30-57.
- Rivas, A., Blengino, C., Álvarez de Toledo, B. y Franco, D. (2015). Pérdidas y desperdicio alimentario (PDA) en Argentina. *Alimentos Argentinos*, (65), 4-11.
- Smith, A. y Raven, R. (2012). What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research Policy*, 41, 1025-1036.
- Spang, E. S., Moreno, L. C., Pace, S. A., Achmon, Y., Donis-Gonzalez, I., Gosliner, W. A. ... y Tomich, T. P. (2019). Food loss and waste: measurement, drivers, and solutions. *Annual Review of Environment and Resources*, 44, 117-156. Doi: <http://bitly.ws/Bsdg>
- Surel, Y. (2016). Enfoques cognitivos. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (dirs.) *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- PNUMA (2021). *Informe sobre el índice de desperdicio de alimentos 2021*. Nairobi (Kenia).
- WWF (2021). *Driven to waste: The Global Impact of Food Loss and Waste on Farms*.

## NOTAS

[1] Recibido 01/07/2022. Aceptado 07/03/2023.

[2] Becaria doctoral CONICET. Centro de Investigaciones Geográficas (CIG, IdIHCS) UNLP-CONICET. [rocioennis@gmail.com](mailto:rocioennis@gmail.com)

[3] Save Food es una iniciativa de la que forman parte la FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Messe Düsseldorf (organizador de ferias comerciales) e Interpack. Su página oficial es: <https://www.save-food.org/>

[4] El Comité Directivo que encabeza la asociación está conformado por el Foro de Bienes de Consumo (CGF, por sus siglas en inglés), la FAO, el proyecto Fusions de la Unión Europea, el PNUMA, el Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenible (WBCSD en inglés), el Programa de Acción de Residuos y Recursos del Reino Unido (WRAP en inglés) y el Instituto de Recursos Mundiales (WRI en inglés).

[5] El Programa de la ONU para el Medio Ambiente se autodefine como “la autoridad ambiental líder en el mundo. Establece la agenda ambiental a nivel global, promueve la implementación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúa como firme defensor del medio ambiente”.

[6] El WWF es una de las mayores organizaciones internacionales de conservación de la naturaleza.

[7] Tanto Surel (2016) como Puello-Sabatier (2007) reconocen las discrepancias entre los autores, pero igualmente entienden que en sus enfoques comparten una misma concepción de los factores cognitivos y normativos como elementos clave en la determinación de las políticas públicas.

[8] Muller utiliza el concepto de foro, desarrollado por Jobert, que refiere a espacios (comunidades, coaliciones) que participan en la definición de los marcos de interpretación. Son identificados por distintos perfiles de actores sociales (por ejemplo, foros científicos, académicos, profesionales) y funcionan con reglas, temporalidad y perspectivas propias y específicas. “Los foros actúan como centros de resistencia o redes que modifican tanto el contenido como el progreso de un nuevo conjunto de modelos cognitivos y normativos” (Puello-Sabatier, 2007, p. 97). Es similar al concepto de sector de Jobert y Muller (1987).

[9] Aunque con algunas diferencias, el concepto funciona igual que el de paradigma (Muller, 2000).

[10] A modo de ejemplo, para el ODS 12.3, Argentina no fija una cantidad de desperdicios a reducir y en 2017 elaboró en colaboración con la FAO una estrategia para la medición de desperdicios (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2018).

[11]El Marco Decenal fue acordado tras la Conferencia para el Desarrollo Sostenible (Río+20) de 2012 y su cumplimiento (que además se expresa en el ODS 12.1) es velado por la red One Planet. De allí se desprenden seis programas, entre los que se incluye el SFS, que aborda la reducción de la PDA.

[12]Fue creada en 2014, en conjunto entre la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), para coordinar e integrar conocimientos relacionados con la reducción de las pérdidas poscosecha.

[13]Es una base de información sobre políticas y programas alimentarios urbanos en aspectos como: gobernanza y planificación, dietas sostenibles y nutrición, igualdad social y económica, producción alimentaria y gestión de ecosistemas, suministro y distribución de alimentos, y pérdidas y desperdicio de alimentos.

[14] La fecha, 29 de septiembre, fue propuesta ante la ONU por Argentina.

[15]Entre otros antecedentes, en 2018, con sede en Argentina, la PDA se incluyó en la Declaración de los Ministros de Agricultura y en la Declaración final de los Líderes del G20.

[16]En 2018 publicó el informe “What a waste 2.0”. Allí se menciona un trabajo llevado a cabo en colaboración con Argentina, abordando la PDA a nivel municipal.

[17]En el Laudato Si’, “Sobre el cuidado de la casa común”, se expresa que “el alimento que se desecha es como si se robara de la mesa del pobre” (Papa Francisco, 2015). En 2019 se llevó a cabo en el Vaticano la Conferencia sobre Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos.

[18]El nombre completo es Estándar Global de Contabilidad y Reporte de Pérdida y Desperdicio de Alimentos.

[19] Disponible en: [www.fwprotocol.org](http://www.fwprotocol.org)

[20]Disponible en: <https://thefoodwasteatlas.org/>. Algunas otras organizaciones que participan del Atlas son WRAP, WRI, Walmart Foundation y UNEP.

[21]Recordemos que FAO 2011 estima 1300 millones de toneladas de pérdidas y desperdicios en conjunto.

[22]Los valores están redondeados por el mismo informe.

[23]WWF 2021 entiende que el segmento ha sido desatendido por cuestiones técnicas e ideológicas. A fines prácticos, realizar la medición de las pérdidas en un campo, quinta, granja, etc., es más complejo que hacerlo en un comercio o en el hogar, sobre todo para productos que por alguna razón no fueron cosechados. Por otro lado, las investigaciones previas han llevado a asumir que las pérdidas aquejan sobre todo a los países en desarrollo y no tanto a los desarrollados, acotando el progreso de estudios en el área, sobre todo en el primer mundo. Además, atribuye cierta responsabilidad al ODS 12.3 sobre la subestimación de las pérdidas primarias, ya que la meta establece con precisión una disminución del 50% de los desperdicios para 2030, pero sólo llama a “reducir” las pérdidas, sin un horizonte claro.

[24] Para una revisión más completa del estado del arte, recomendamos a autores como Schneider (2013), Magalhaes et al. (2017), Xue et al. (2017), Spang et al. (2019) y Gorzén-Mitka et al. (2020).

[25]Aunque las pérdidas primarias de productos de origen animal, incluyendo los lácteos, no sean las más importantes en términos de peso, son las de mayor impacto en términos de emisión de GEI y están fuertemente asociadas a los impactos ambientales vinculados a los procesos de acidificación, eutrofización, uso de tierras y agua y pérdida de biodiversidad (WWF, 2021).

[26] Pueden encontrarse referencias a esto en FAO 2019. Por ejemplo, al explicar que una reducción de los desperdicios en países de ingresos altos “no implica que los excedentes estén a disposición de las personas pobres y expuestas a la inseguridad alimentaria en un país lejano con altos niveles de inseguridad alimentaria” (FAO, 2019, p. XIX).

[27]Para facilitar la redacción y la comparación de informes, hemos decidido utilizar el concepto de pérdida al describir el WWF 2021.

[28]Nos atrevemos a considerar que la FAO se encargó del IPA porque está asociado a los países en desarrollo y su impacto en la seguridad alimentaria y el uso de agua y tierra en la producción. El IDA quedó en manos del PNUMA porque se vincula a los países desarrollados y a medidas destinadas a mitigar los impactos ambientales de la emisión de GEI y el uso de plásticos en el embalaje.

[29]El Protocolo de PDA 2016 no incluye recomendaciones o soluciones, y el PNUMA 2021 es el único que no identifica causas específicas ni soluciones.

[30] A los consumidores se les recomienda ampliar la variedad de sus dietas, disminuir las exigencias estéticas hacia los alimentos y reducir el consumo de carne. En FAO (2019, p. 94) se menciona un estudio (sin aclarar cuál) en el que “se calcula que un cambio de las dietas en favor de un mayor consumo de productos vegetales aumenta el suministro nacional de alimentos entre un 28% y un 36% y la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos entre un 7% y un 14%”.