

Del muhtasib al SENASA: una oportunidad histórica para reconstruir el sistema federal argentino de control de alimentos

El Decreto 771/2026 completa una profunda reorganización de las competencias nacionales sobre los alimentos. Pero su importancia puede ir mucho más allá de la transferencia de funciones desde Salud hacia SENASA: abre la posibilidad de reconstruir un verdadero sistema federal de control, recuperando principios de proximidad, responsabilidad territorial y unidad de la cadena alimentaria que tienen antecedentes de siglos en la tradición hispánica.

Por Alfredo Montes Niño.

El **Decreto 771/2026**, publicado el 21 de agosto de 2026, modificó la Ley de Ministerios argentina y terminó de consolidar una transformación que había comenzado pocas semanas antes con el **Decreto 697/2026**.

La noticia inmediata es importante: el Ministerio de Salud conserva la **normatización y rectoría sanitaria en materia alimentaria**, mientras que el Ministerio de Economía — y dentro de su estructura el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)— concentra competencias operativas mucho más amplias sobre registro, fiscalización y control de los alimentos.

Pero detener el análisis allí sería perder de vista la verdadera dimensión de la reforma. Lo que está apareciendo ante nosotros podría ser el comienzo de una modificación mucho más profunda del paradigma argentino de control de alimentos.

La cuestión fundamental ya no debería ser solamente quién reemplaza al Instituto Nacional de Alimentos (INAL), ni siquiera cuánto poder adicional adquiere SENASA.

La verdadera pregunta debería ser: **¿Qué Sistema Nacional de Control de Alimentos queremos construir a partir de esta reforma?**

1. Del control fragmentado a la cadena alimentaria como una unidad

Durante décadas, el sistema argentino estuvo caracterizado por una distribución de competencias construida alrededor del origen de los productos, las etapas de elaboración, las jurisdicciones y diferentes organismos administrativos.

La consecuencia fue una arquitectura institucional compleja en la que SENASA, ANMAT-INAL, autoridades provinciales y bromatologías municipales podían intervenir sobre distintos segmentos de una misma cadena.

El Decreto 771/2026 introduce una formulación significativamente diferente. La competencia asignada al Ministerio de Economía comprende la fiscalización sanitaria de la producción agropecuaria, forestal y pesquera, pero también la normalización, registro y control de la sanidad, calidad higiénico-sanitaria e inocuidad de productos agroalimentarios, bebidas, aguas minerales, dietéticos y alimentos acondicionados, cualquiera sea su origen, además de los correspondientes ingredientes e insumos.

Y lo más importante es que esa competencia se extiende a **todas las etapas de producción, transformación, almacenamiento, transporte, comercialización, importación y exportación**. La cadena vuelve así a aparecer jurídicamente como una unidad. El alimento deja de cambiar conceptualmente de autoridad cada vez que atraviesa una puerta administrativa.

Ese principio, que hoy asociamos con expresiones como *farm to fork*, posee antecedentes históricos mucho más antiguos.

2. Una sorprendente conexión con la tradición hispánica

La inspección de alimentos no nació con los modernos ministerios de Salud o Agricultura. Mucho antes de que existieran los Estados administrativos contemporáneos, las sociedades comprendieron que garantizar alimentos sanos, genuinos y correctamente comercializados constituía una función esencial del poder público.

En la tradición hispánica, los municipios y posteriormente los cabildos ejercieron durante siglos importantes competencias sobre mercados, abastos, carnicerías, mataderos, pesos y medidas, condiciones de venta y calidad de los alimentos.

Y detrás de una parte de esa tradición encontramos antecedentes todavía anteriores desarrollados durante siglos en Al-Ándalus.

La institución islámica de la **ḥisba**, y particularmente la figura del **muḥtasib**, desempeñaba funciones de vigilancia del mercado que incluían la corrección de pesos y medidas, la prevención del fraude y la supervisión de numerosas actividades vinculadas con la producción y comercialización de alimentos.

No corresponde afirmar que existe una continuidad administrativa lineal entre aquellas instituciones medievales y nuestros organismos sanitarios contemporáneos. Sí puede reconocerse, en cambio, una notable **continuidad funcional**.

El objeto protegido era la comunidad y, por ello, el control acompañaba al alimento allí donde era producido, preparado, transportado, comercializado o consumido.

3. El principio que sobrevivió durante siglos: controlar cerca de donde ocurren los hechos

Existe, sin embargo, una característica de aquellos sistemas históricos que merece especial atención. Eran sistemas fundamentalmente **territoriales**. La autoridad encargada de controlar el mercado estaba próxima al mercado.

Los cabildos de las ciudades americanas heredaron y adaptaron esa tradición. Vigilaban abastecimiento, mercados, carnicerías y mataderos porque eran las autoridades más próximas a los acontecimientos que debían controlar. Esta observación histórica resulta particularmente relevante para la Argentina contemporánea.

Porque sería paradójico que, después de reunificar conceptualmente la cadena alimentaria, la reforma condujera simplemente a concentrar todas las decisiones y controles operativos en un único organismo nacional.

Argentina no es un Estado unitario. Es una República federal. Y la propia legislación alimentaria reconoce esa realidad.

4. La Ley 18.284 proporciona una clave fundamental

Uno de los aspectos más interesantes del Decreto 771/2026 se encuentra en sus propios considerandos.

Allí se recuerda que la **Ley 18.284**, que estableció el Código Alimentario Argentino, dispuso que éste sería aplicado y hecho cumplir por las autoridades sanitarias nacionales y provinciales dentro de sus respectivas jurisdicciones, sin perjuicio de las facultades de intervención de la autoridad nacional.

Esta disposición es fundamental. Significa que la existencia de una normativa alimentaria nacional no exige necesariamente una ejecución administrativa centralizada.

Podemos tener simultáneamente: **unidad normativa y descentralización ejecutiva**. Esta distinción debería convertirse en uno de los principios rectores de la próxima etapa de la reforma.

5. El Decreto 697/2026 ya contiene las piezas de un verdadero sistema federal

El Decreto 697/2026, del 31 de julio, resulta particularmente importante cuando se lo lee junto con el Decreto 771. La norma establece que el **Código Alimentario Argentino es la norma fundamental del Sistema Nacional de Control de Alimentos**.

También dispone que dicho sistema estará integrado por la Secretaría de Gestión Sanitaria del Ministerio de Salud y por SENASA, e invita expresamente a integrarse a las autoridades sanitarias provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Más importante todavía es la creación y fortalecimiento de una **Base Única de Datos**, administrada por SENASA, que debe incorporar información sobre establecimientos, productos, normativa, laboratorios, inspecciones, infracciones, sanciones, habilitaciones y autoridades jurisdiccionales.

Aquí aparece una infraestructura que podría permitir algo que décadas atrás resultaba administrativamente mucho más difícil: **descentralizar sin perder información ni capacidad de supervisión**.

La tecnología permite hoy separar dos conceptos que tradicionalmente se confundían: descentralización y pérdida de control.

No son equivalentes. Un sistema distribuido puede incluso proporcionar a la autoridad nacional mayor información y trazabilidad que un sistema burocráticamente centralizado pero fragmentado en bases de datos y expedientes incompatibles.

6. Dos caminos posibles para SENASA

La reforma puede evolucionar ahora en dos direcciones muy diferentes.

La primera sería convertir a SENASA en un organismo nacional cada vez mayor, encargado directamente de registrar, habilitar, inspeccionar y controlar miles de establecimientos distribuidos a lo largo de un país de dimensiones continentales.

Habríamos eliminado algunas superposiciones administrativas, pero continuaríamos reproduciendo una concepción esencialmente centralista.

Existe otro camino. SENASA podría transformarse progresivamente en la **cabeza técnica y coordinadora de un verdadero sistema federal de control de alimentos**.

En ese modelo, la Nación conservaría las funciones que necesariamente requieren unidad nacional:

- rectoría y coordinación general;
- elaboración normativa;
- representación internacional;
- garantías de equivalencia sanitaria;
- sistemas nacionales de información;
- vigilancia epidemiológica y alertas;
- coordinación de emergencias;
- auditoría de las autoridades delegadas;
- certificación cuando sea requerida por terceros países.

Las provincias podrían asumir progresivamente funciones operativas de habilitación, inspección, vigilancia, muestreo y control de establecimientos.

Y determinadas competencias relacionadas con comercio minorista, restauración y mercados podrían permanecer o ser ejercidas por las autoridades municipales.

No se trataría de debilitar a SENASA. Todo lo contrario. Se trataría de **cambiar poder operativo directo por capacidad efectiva de gobernanza del sistema**.

7. Federalizar no significa transferir todo a todos

Aquí debe introducirse una precaución fundamental. Argentina presenta enormes diferencias entre las capacidades institucionales, profesionales, presupuestarias y laborales de sus provincias.

Una transferencia simultánea y automática de competencias podría producir exactamente el efecto contrario al deseado: fragmentación regulatoria, diferentes niveles de protección sanitaria y pérdida de confianza de los mercados internacionales.

Por ello, la descentralización debería realizarse mediante **pasos sucesivos**. Cada provincia debería recibir competencias en función de capacidades previamente evaluadas.

No todas tendrían necesariamente que comenzar por las mismas funciones ni alcanzar simultáneamente el mismo nivel de delegación.

Una provincia podría inicialmente asumir determinadas inspecciones. Posteriormente, demostrado el funcionamiento satisfactorio del sistema, podría incorporar habilitaciones.

Más adelante podría recibir nuevas competencias. La delegación debería ser **progresiva, verificable y eventualmente reversible** si las condiciones que la justificaron dejaran de cumplirse.

8. Deberíamos acreditar capacidades, no presumirlas

Este modelo requiere sustituir una pregunta política por una pregunta técnica. En lugar de preguntar:

“¿Qué provincia quiere recibir competencias?”

deberíamos preguntar:

“¿Qué autoridad provincial puede demostrar competencia para ejercerlas?”

Esto conduce naturalmente a sistemas de evaluación y reconocimiento de capacidades institucionales.

Deberían examinarse, entre otros elementos, independencia técnica, estructura administrativa, disponibilidad de inspectores, capacitación profesional, procedimientos documentados, laboratorios competentes, gestión de muestras, capacidad sancionatoria, sistemas informáticos, respuesta ante emergencias y mecanismos para gestionar conflictos de interés.

Los principios internacionales de evaluación de la conformidad y normas como **ISO/IEC 17020 para organismos de inspección e ISO/IEC 17025 para laboratorios de ensayo** proporcionan herramientas conceptuales especialmente útiles.

No significa necesariamente que cada organismo provincial deba obtener inmediatamente una determinada acreditación. Significa adoptar un principio mucho más importante: **las competencias públicas también deben sustentarse en competencia técnica demostrable.**

9. Una red nacional de laboratorios sería indispensable

La federalización tampoco debería conducir a que cada provincia intentara reproducir toda la capacidad analítica del Estado nacional. Sería económicamente irracional.

Un verdadero sistema federal debería funcionar mediante una **red nacional de laboratorios**, públicos y eventualmente privados reconocidos, con capacidades complementarias.

Algunos ensayos de elevada frecuencia podrían realizarse territorialmente. Determinaciones altamente especializadas podrían concentrarse en laboratorios nacionales o regionales de referencia.

La utilización sistemática de ISO/IEC 17025, ensayos de aptitud, materiales de referencia, métodos armonizados y sistemas comunes de información permitiría garantizar que un resultado producido en una provincia tuviera confiabilidad equivalente al obtenido en otra.

Otra vez aparece el mismo principio: **descentralizar la ejecución sin fragmentar la calidad.**

10. La profesión veterinaria tiene aquí una responsabilidad histórica

Esta transformación posee particular importancia para los veterinarios. La medicina veterinaria estuvo históricamente vinculada no solamente con la sanidad animal sino también con mataderos, inspección de carnes, zoonosis, higiene alimentaria y protección de la salud pública.

La progresiva especialización administrativa del siglo XX fragmentó áreas que biológicamente nunca estuvieron separadas. Un microorganismo zoonótico no reconoce la frontera administrativa entre producción primaria, frigorífico, transporte, supermercado y consumidor. Tampoco lo hacen los residuos de medicamentos veterinarios, contaminantes químicos o numerosos peligros emergentes.

La reunificación de la cadena alimentaria proporciona por ello una oportunidad para recuperar una concepción integral, compatible además con el moderno enfoque de **Una Salud (One Health)**.

Esto no significa reivindicar exclusividades profesionales. Un sistema moderno de inocuidad requiere veterinarios, médicos, bioquímicos, químicos, farmacéuticos, ingenieros de alimentos, microbiólogos y numerosas otras disciplinas.

Precisamente su fortaleza reside en integrar esos conocimientos dentro de un mismo sistema.

11. De la hisba medieval a la trazabilidad digital

Puede parecer extraño relacionar una institución medieval como la hisba con una base nacional informatizada de datos del siglo XXI.

Sin embargo, existe un principio común. Ambas responden a la necesidad de que la autoridad conozca lo que ocurre en el mercado para proteger a la comunidad frente al fraude y los riesgos asociados a los alimentos.

Naturalmente, los instrumentos son completamente diferentes. Donde existían observación directa, registros municipales y vigilancia del mercado, hoy disponemos de trazabilidad digital, bases interoperables, análisis de riesgo, georreferenciación, sistemas de alerta rápida y eventualmente inteligencia artificial.

La tecnología cambia. **La responsabilidad pública permanece.**

Y la tecnología permite actualmente recuperar la proximidad territorial sin renunciar a la visión nacional del sistema.

12. Proximidad sin fragmentación

Quizás ésta sea la enseñanza histórica más importante. Durante siglos pudieron coexistir normas generales con autoridades territoriales responsables de su ejecución.

La existencia de una autoridad superior no requería que cada inspección fuese realizada desde el centro político. Trasladado a nuestro tiempo, ese principio podría formularse de manera sencilla: **normativa común, ejecución territorial, información compartida, supervisión superior y reconocimiento recíproco.**

Ésa debería ser, a nuestro juicio, la arquitectura conceptual del nuevo Sistema Nacional de Control de Alimentos.

13. SENASA puede salir fortalecido precisamente si aprende a delegar

Existe cierta tendencia a medir el poder de un organismo por la cantidad de trámites que firma, establecimientos que inspecciona o funcionarios que dependen directamente de él.

En sistemas complejos, el verdadero poder institucional puede consistir precisamente en lo contrario.

Una autoridad nacional fuerte es aquella capaz de establecer estándares, evaluar capacidades, delegar funciones, recibir información en tiempo real, auditar resultados, intervenir cuando existen desviaciones y garantizar ante ciudadanos y terceros países la equivalencia del conjunto.

SENASA podría convertirse así en algo más importante que un gran organismo de inspección. Podría transformarse en el **garante nacional de una red federal de control alimentario.**

14. Una oportunidad que no debería reducirse a una reforma administrativa

Los Decretos 697/2026 y 771/2026 han producido una modificación institucional de enorme importancia. Pero las reformas administrativas adquieren verdadero sentido solamente cuando consiguen mejorar los resultados.

El objetivo no debería ser determinar qué organismo ganó atribuciones y cuál las perdió.

El objetivo debe seguir siendo proteger mejor al consumidor, reducir duplicaciones, facilitar el cumplimiento a las empresas, mejorar la capacidad de respuesta ante riesgos sanitarios y garantizar la confiabilidad de los alimentos argentinos dentro y fuera del país.

Para conseguirlo, Argentina dispone ahora de una oportunidad excepcional.

Puede sustituir un sistema fragmentado por organismos y jurisdicciones por otro basado en **funciones, capacidades demostradas, información compartida y responsabilidad territorial**.

Conclusión: volver al territorio para construir el futuro

Resulta sugerente que una reforma administrativa del siglo XXI nos obligue a volver la mirada hacia instituciones desarrolladas muchos siglos atrás.

Desde el muhtasib de las ciudades andalusíes, pasando por los municipios hispánicos y los cabildos de las provincias americanas, aparece reiteradamente un principio sencillo: **quien controla eficazmente los alimentos necesita estar próximo al lugar donde éstos se producen, transforman, circulan y comercializan**.

La construcción del Estado moderno añadió capacidades científicas, regulatorias y tecnológicas extraordinariamente superiores, pero en ocasiones confundió unidad con centralización.

Los nuevos decretos proporcionan una oportunidad para corregir esa confusión.

Argentina puede construir un sistema en el cual el Ministerio de Salud ejerza una auténtica rectoría sanitaria; SENASA garantice la coordinación, equivalencia, información y supervisión nacionales; las provincias ejerzan progresivamente las competencias para las cuales demuestren capacidad; los municipios actúen allí donde la proximidad resulte indispensable; y una red de laboratorios técnicamente competentes proporcione el sustento científico de las decisiones.

No sería regresar al pasado. Sería recuperar de él un principio que nunca perdió vigencia y dotarlo de las herramientas del siglo XXI.

La reforma recién comienza. Después de haber reunificado conceptualmente la cadena alimentaria, el desafío siguiente consiste en **federalizar inteligentemente su control**.

Y hacerlo no mediante una transferencia precipitada de responsabilidades, sino por **pasos sucesivos, basados en competencia demostrada, auditoría permanente e información compartida**.

Tal vez allí se encuentre la verdadera oportunidad histórica abierta por el Decreto 771/2026: no simplemente construir un SENASA más grande, sino construir alrededor de él un **verdadero Sistema Federal Argentino de Control de Alimentos**.

Referencias normativas y periodísticas

- República Argentina. **Decreto 771/2026**, DNU-2026-771-APN-PTE, 20 de agosto de 2026. Modificación de la Ley de Ministerios. Boletín Oficial de la República Argentina, 21 de agosto de 2026.
- República Argentina. **Decreto 697/2026**, 31 de julio de 2026. Modificaciones al régimen del Código Alimentario Argentino y del Sistema Nacional de Control de Alimentos. Boletín Oficial de la República Argentina, 3 de agosto de 2026.
- República Argentina. **Ley 18.284. Código Alimentario Argentino**.

- República Argentina. **Decreto 815/1999. Sistema Nacional de Control de Alimentos**, con sus modificaciones.
- *Bichos de Campo*. “**El gobierno modificó por decreto las competencias del Ministerio de Salud y consolidó el poder del Senasa sobre toda la cadena alimenticia**”, 21 de agosto de 2026.
- ISO/IEC 17020. *Conformity assessment — Requirements for the operation of various types of bodies performing inspection*.
- ISO/IEC 17025. *General requirements for the competence of testing and calibration laboratories*.