

La Niñez en el centro de la democracia de derechos

Una política de alimentación adecuada para la provincia de Santa Fe

Hugo Quiroga - Silvia Levín

ABRIL 2019

- El Ministerio de la Producción del Gobierno de la provincia de Santa Fe, firme en su compromiso permanente con la democracia de derechos que enfrenta las desigualdades, lanza una política de alimentación nutricional innovadora, para poblaciones vulnerables, que permitirá a la niñez de la provincia ejercitar el derecho humano a una alimentación adecuada.
- El presente documento constituye un soporte conceptual y operativo de esa política pública, que explica el sentido y significado de esa acción gubernamental en el marco de la agenda democrática del Ministerio. Las nociones conceptuales que aquí se incluyen ponen en evidencia los desafíos que se generan ante la existencia de desigualdades múltiples y complejas. Esas nociones son desarrolladas a partir de los cambios sociales, políticos y culturales, así como también de las prioridades otorgadas a las políticas públicas con enfoque de derechos como vías para el desarrollo sostenible y justo.
- Aquellos desafíos exigen compartir una percepción común sobre las propuestas de solución, teniendo en cuenta que las políticas públicas deben ofrecer amplios espacios de cooperación, concertación y acción entre el Estado y los actores sociales involucrados, entre ellos el sector privado. El Estado debe abrirse a la sociedad y convocarla a una tarea en común. De este modo, se conectan democracia, derechos humanos y políticas públicas.



Índice

■ I. Introducción	5
Democracia, Estado y Derechos Humanos	5
La democracia nos interpela	6
El largo y sinuoso camino de los Derechos Humanos	8
Democracia de derechos, Políticas y Estado Social	10
■ II. Fundamentación	12
¿Qué motivos impulsan a los Estados a garantizar el derecho humano a la alimentación y de qué manera deben hacerlo?	12
¿Por qué una política de alimentación adecuada para la provincia de Santa Fe?	19
¿Cuáles son los pilares de esta política?	22
¿Por qué dirigida a la niñez vulnerable?	24
¿Qué medidas puede contemplar para la realización del derecho humano a la alimentación?	26
¿Cuáles resultados podría capitalizar la gestión gubernamental con esta experiencia?	27
■ III. Bibliografía	31



Introducción

Democracia, Estado y Derechos Humanos

El Ministerio de la Producción del Gobierno de la provincia de Santa Fe, durante la gestión de la CPN Alicia Ciciliani, firme en su compromiso permanente con la democracia de derechos, lanza una política de alimentación nutricional para poblaciones vulnerables que permitirá a la niñez de la provincia ejercitar el derecho humano a una alimentación adecuada.

Las nociones conceptuales, ponen en evidencia los desafíos que se generan ante la existencia de desigualdades múltiples y complejas. Son desarrolladas a partir de los cambios sociales, políticos y culturales, así como también de las prioridades otorgadas a las políticas públicas con enfoque de derechos como vías para el desarrollo sostenible y justo. Esos desafíos exigen compartir una percepción común sobre las propuestas de solución, teniendo en cuenta que las políticas públicas deben ofrecer amplios espacios de cooperación, concertación y acción entre el Estado y los actores sociales involucrados, entre ellos el sector privado. El Estado debe abrirse a la sociedad y convocarla a una tarea en común.

Este Programa concuerda con el significado y la puesta en marcha de la *Agenda 2030* de la ONU para el Desarrollo Sostenible, a través de los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), que reemplazan a los objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), y que orientan a partir del año 2016 el trabajo de Naciones Unidas por los próximos 15 años. Directamente, aporta acciones encaminadas al logro del ODS 2: hambre cero; indirectamente, por el carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos, fortalece los otros ODS.

Asimismo, como será analizado más adelante, hay un conjunto de instrumentos internacionales como el Protocolo de San Salvador (Organización de los Estados Americanos- OEA), el Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, entre otros, y las disposiciones derivadas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que pretenden lograr la seguridad alimentaria y la seguridad nutricional desde el enfoque de derechos para abordar todas las formas de malnutrición y las prácticas agrícolas sostenibles para millones de personas. Se procura poner fin al hambre y lograr la seguridad alimentaria.

En definitiva, el Programa del Ministerio de la Producción pone de relieve la necesidad de contar con un sistema de protección social capaz de atender los riesgos sociales urgentes que amenazan a las personas y sus familias: de manera especial a los niños y niñas. En este sentido, busca proveer alternativas al cuidado infantil en su nutrición integral, desde una idea innovadora. De eso trata el proyecto en ciernes que ha dado lugar a esta Introducción y a su consecuente Fundamentación desde la contribución de aquellas disciplinas de las ciencias sociales que apuntalan, justifican y significan la acción gubernamental, en las condiciones actuales de escasez, adversidad e incertidumbre, para volverla más eficiente, de mejor calidad y con orientaciones a futuro; siempre al servicio de la comunidad.

El *Programa de Nutrición Integral en Santa Fe* provee, en base a un reconocido asesoramiento técnico y profesional, seguridad nutricional y seguridad alimentaria para la niñez vulnerable, a partir de la producción de leche fluida que garantiza valor nutricional en condiciones de ser consumida sin riesgos de preparación. En esta función productiva hay que destacar el rol del LIF SE (Laboratorio Industrial Farmacéutico Sociedad del Estado).



Con este objetivo, de alto impacto social, se propone fabricar nuevos productos nutricionales con fórmulas líquidas, en tanto alimento seguro, sano y adecuado. Potencia los recursos naturales del territorio así como también el mapa de actores públicos y privados intervinientes.

La concepción que anima este proyecto pone en interacción el empeño de las políticas públicas del Estado provincial con la iniciativa privada de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Una profusa literatura ha mostrado que el mejor desempeño económico está influido por la calidad y eficacia de las instituciones estatales. El resultado de esta iniciativa es la creación de una marca propia del gobierno provincial, producida a través de la utilización de una combinación de recursos naturales, incorporación de tecnología, conocimientos científicos, industrialización, bajo la regulación del Estado.

La democracia nos interpela

Desde el punto de vista estrictamente institucional la democracia se ordena y se legitima por la actividad electoral, pero resulta insuficiente para constituirse en su fundamento único. En cambio, desde el punto de vista de la interacción social, la noción de democracia se amplía, no se limita a la transmisión legítima y pacífica del poder, en cuanto contiene otras formas de expresión social no institucionalizadas (movimientos sociales, movimientos cívicos diversos), que dan lugar a nuevas formas de representación de carácter informal.

En otras palabras, la democracia organiza la *gestión pública del poder* (se conecta con el Estado de derecho) y expresa, a la vez, la *acción pública* de la ciudadanía (se conecta con el deseo de vivir en comunidad). Es decir, que hay un estrecha conexión entre una democracia de instituciones y de una democracia como experiencia de vida. Asimismo, a partir de la emergencia de los de-

rechos humanos en la segunda mitad del siglo XX, la democracia contemporánea se fortalece con este nuevo fundamento. Ahora, democracia y derechos humanos van de la manopara concretar el desarrollo.

En este nuevo contexto histórico, la palabra democracia nos interpela en cada debate político, así como también en los diferentes ámbitos de la gestión pública. Ella nos reenvía a su propia historia que no es lineal, y exige una permanente tarea de renovación. La democracia contemporánea, cualquiera sea el adjetivo (social, deliberativa, económica, etc) que acompañe al sustantivo, alude siempre a la organización política y social de la vida colectiva; a las relaciones de poder que se entablan entre gobernantes y gobernados de una manera determinada, en sociedades como las actuales que han devenido mucho más complejas y plurales que aquéllas que fueron enmarcadas en el formato clásico de la democracia.

En esta interpelación, la esfera de las decisiones gubernamentales no está exenta de críticas, pero la democracia es también interpelada por la ciudadanía, y es con ella con quien debe revisar más sus relaciones, para que pueda hacer un uso efectivo de sus derechos.

La democracia liberal representativa no pasa hoy por un buen momento. Buena parte de de las reflexiones sobre el tema proponen discutir el reemplazo del vocablo democracia o bien reinventar la idea de representación. El problema para aquellos que la cuestionan o pretenden reemplazarla es que todavía no aparece la alternativa a la democracia representativa, por ello se habla de posdemocracia, democracia posrepresentativa o democracia poselectoral. Un problema de este pensamiento es que el prefijo “Pos” tiene el inconveniente de la indeterminación, es decir, no resuelve lo que quiere identificar. Como es difícil lograr un concepto propio para designar a un *nuevo* fenómeno se cae



en la tendencia a utilizar el viejo concepto que se cuestiona sumándole prefijo “Pos”.

Lo cierto es que la democracia contemporánea se extiende en su acción y ya no queda encerrada en su formato liberal clásico de representación territorial y ciudadanía electoral. El mecanismo electoral le queda chico a la democracia representativa. De ahí que se hace un tanto difícil conocer el significado actual de la palabra democracia. De todas formas, la democracia es siempre un proyecto acabado e inacabable; es la expresión de un *horizonte de sentido igualitario*, que siempre permanecerá en discusión.

Sabemos del carácter público de la vida política y del carácter público del orden estatal. Hoy el *espacio público ha sido redefinido* y excede con mucho al Estado y los partidos políticos. Toman parte en él un conjunto de “actores” que ya no son organizaciones partidarias. Estos conforman un amplio ámbito de discusión de los asuntos comunes en el cual se hallan incluidos los movimientos informales (movimientos sociales diversos), la opinión pública, las organizaciones cívicas, los medios audiovisuales y la tecnología digital. Justamente, la redefinición del espacio público exige pensar nuevamente la política de nuestro tiempo; pensar la construcción del espacio público en base a los derechos humanos.

La construcción de un espacio público común es, sin duda, la *condición de realización* de la democracia. Se habla, desde luego, de una construcción artificial, no de una creación de la naturaleza. Cuando la democracia y el Estado de derecho organizan el ejercicio público del poder, las *decisiones políticas* deben estar abiertas a procesos adecuados de deliberación pública; esto es, abiertas a la participación y al veredicto de la ciudadanía. Desde tal perspectiva, que no se reduce sólo a considerar la deliberación, las decisiones deben representar el interés público de manera igualitaria.

Esta comprensión de una esfera pública extendida hace, sin duda, a las vitalidades de una sociedad democrática. Es por ello que las decisiones políticas tienen que ser el resultado de la deliberación institucional y del diseño de políticas, prácticas y diálogos en el espacio público de la sociedad civil. La decisión política más consistente es la que viene acompañada por la deliberación institucional y por un incesante debate público.

Sabemos también que la democracia se funda en instituciones y valores. En el diseño que nace con la modernidad política en el siglo XVIII (con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789), la democracia descansa en los valores universales de *libertad e igualdad*. En su esquema ideal, la democracia designa una sociedad de personas libres e iguales con los mismos derechos. En ese esquema es difícil imaginar una sociedad democrática en la cual no convivan esos valores. Pero también hay que resaltar que son las *instituciones*, a través de las políticas públicas, las que van a determinar en qué medida podemos disfrutar de esos valores. Las virtudes de un régimen democrático dependen de sus capacidades para poder crear buenas instituciones.

En los hechos, basados en la realidad histórica, lo que se observa son experiencias democráticas que no gozan de Estados que garanticen niveles mínimos y sostenidos de protección social sino que favorecen que se aniden las desigualdades más deplorables. La desigualdad de los “iguales” es cada vez más evidente. Los principios de libertad e igualdad, no obstante, inspiran la concepción democrática del Estado, más allá de si esos ideales están más cerca o más lejos en la vida democrática. Sólo se puede analizar la democracia como un proceso histórico situado, con sus avances y retrocesos.



El largo y sinuoso camino de los Derechos Humanos

Desde la perspectiva enunciada, la democracia organiza la capacidad de convivir que manifiesta la ciudadanía. En esto radica justamente su fuerza. Una democracia pluralista tiene que dar cabida al disenso y a los diversos intereses en lucha, en la medida en que esa forma democrática está emplazada en un vasto campo de tensiones entre consenso y conflicto. La cuestión central es -como se dijo- que la democracia instituye y amplía el espacio público y, a la vez, ofrece canales de expresión al conflicto. La tarea fundamental de una política democrática es la *institucionalización del conflicto*, para evitar que los grupos se enfrenten sin arbitrajes ni reglas.

En un sentido amplio, la democracia se define por el papel central que ocupa en ella el derecho y, como régimen político, se define por su conexión con el Estado. Por eso se habla del Estado democrático de derecho. En su largo recorrido los “derechos del hombre” o los “derechos humanos” fueron identificados como derechos fundamentales para todas las personas. Por esta jerarquía, los derechos humanos se dirigen a todas las personas en su calidad de seres humanos, y no sólo como ciudadanos de un Estado.

Los derechos humanos no se fundamentan únicamente en principios morales, sino que tienen una naturaleza jurídica, con validez universal, y forman parte del ordenamiento jurídico de los Estados. Por tanto, cuando hablamos de derechos humanos hablamos también de las *obligaciones* de los Estados detalladas en los documentos internacionales y en las constituciones nacionales, y subnacionales.

En su evolución, los derechos del hombre de la Declaración de 1789 -centrados en la idea de libertad y la igualdad- avanzan con una innova-

ción significativa a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, al incluir en el artículo 1, junto a los principios de libertad e igualdad, el de “dignidad”: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos...” Como alguien ha dicho: se ha producido la “revolución de la dignidad”. Es un principio que completa la condición real de la persona en el marco de los deberes constitucionales.

Así, el concepto contemporáneo de dignidad humana le imprime una nueva dimensión a la sociedad democrática por su sentido universalista e igualitario, pues se apoya en la idea de que todos los seres humanos son igualmente dignos de respeto. Cuando la pobreza, la indigencia, la discriminación, empiezan a lesionar la dignidad humana, las desigualdades se tornan moral y jurídicamente inaceptables. Las desigualdades económicas, sociales y culturales humillan y ofenden la igual dignidad humana. La dignidad, como una política de reconocimiento igualitario, no puede realizarse fuera de la persona, en asociación con la libertad y la igualdad.

En este largo recorrido de posguerra, que comenzó con la Declaración Universal de 1948 hasta nuestros días, se ha reconocido el *derecho a la alimentación* de las personas (artículo 25), que nos interesa específicamente en este texto. Con posterioridad, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, en 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (en el que se reconoce el derecho a la alimentación adecuada de las personas) y el Pacto Internacional de Derechos civiles (PIDC) y su protocolo. Lo destacable de esos dos Pactos es que sitúan en un mismo nivel de jerarquía los derechos civiles – como el derecho a la vida, a la libertad, a la libre expresión etc.- y los derechos sociales como el derecho a una alimentación adecuada, en cuanto todos son derechos humanos.



De manera especial, la Asamblea General de Naciones aprobó la *Convención sobre Los Derechos del Niño* el 20 de noviembre de 1989, de carácter obligatorio para todos los Estados Parte (países firmantes), luego de un extenso recorrido, tras diez años de negociaciones, porque la primera Declaración es de 1959. Por eso, el 20 de noviembre se celebra el Día Internacional del Niño.

Entre todos los derechos que protegen al Niño, en el artículo 23 inciso “c” se establece expresamente: “Combatir las enfermedades y la mala nutrición en el marco de atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos *adecuados* y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”. Como complemento el inciso “e” prescribe: “Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental...”. La Argentina, por su parte, aprobó esa Convención mediante la ley 23.849 de 1990 y a partir de la reforma de 1994 adquiere jerarquía Constitucional.

Esta Convención recoge los derechos de los niños, niñas y adolescentes (hasta los 12 años) que lo protegen en base a un conjunto de principios, entre los cuales, destacamos cuatro: la no discriminación; el interés superior del niño, el derecho a la vida, a la supervivencia y el desarrollo; la participación infantil. Cabe remarcar, que dentro de la población vulnerable, los niños son los más expuestos por la desnutrición y/o malnutrición, y que ésta es la principal causa de sus muertes.

Por otra parte, en octubre de 1945, la ONU creó la FAO (Organización de Naciones Uni-

das para la Alimentación y la Agricultura) con el objetivo de colaborar con los Estados Parte y naciones que padecen problemas de hambre y malnutrición. Su propósito es también promover la agricultura sostenible. Estas acciones apuntan a garantizar la seguridad alimentaria y las dietas nutritivas. La seguridad alimentaria, en tanto derecho humano, requiere un enfoque integrado para abordar las múltiples formas de malnutrición. El derecho humano a la alimentación es recogido por la FAO en una doble dimensión: como un derecho a estar protegido contra el hambre y como un derecho a una alimentación adecuada.

Asimismo, la Organización de Naciones Unidas creó en 1946 el Fondo Internacional para la Infancia (UNICEF) para resolver las necesidades urgentes de los niños de Europa y China después de la Segunda Guerra Mundial. En 1950, ese mandato fue ampliado para cubrir las necesidades de largo plazo de los niños y madres de los países en desarrollo de todo el mundo. Los ODS de la Agenda 2030 jerarquizan el compromiso y consenso internacional respecto a que para garantizar el desarrollo mundial todos los países deben estar comprendidos.

Si nos remitimos a América latina, El Protocolo de San Salvador de 1999 (Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, DESC) establece en su artículo 12 el Derecho a la Alimentación: “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegura la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”. En esa línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de ese Protocolo, como órgano encargado de monitorear su cumplimiento, define ese derecho de la manera que sigue: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y



económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.”

Sin el ánimo de seguir abundando con los instrumentos internacionales sobre el derecho a una alimentación adecuada que serán retomados de una manera más operativa y concreta más adelante, resulta necesario, sin embargo, señalar otros aspectos relevantes acerca de este tema. La Observación N° 12 del Comité DESC resalta la relación entre alimento y nutrición, el saneamiento y el agua potable como elementos que deben formar parte del derecho a la alimentación. A su vez, la FAO en su Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 definió el concepto de seguridad alimentaria: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”. Además, cobra una real significación política los aportes realizados por informe de los Relatores especiales de los organismos internacionales y las directrices voluntarias aprobadas por la FAO en 2004, como se verá más adelante.

Finalmente, la Asamblea general de la ONU a través de la *Agenda 2030* para el Desarrollo el Sostenible, aprobada en septiembre de 2015, coloca el centro de su atención en la dignidad y la igualdad de las personas, en combatir las desigualdades, poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo. Los 193 Estados miembros de la ONU aprobaron los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 Metas, con el compromiso de cumplirlas hasta el año 2030. El Segundo Objetivo, como señalamos, busca “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

Democracia de derechos, política y Estado Social

Se dijo que la democracia organiza la capacidad de convivir que manifiesta la ciudadanía. Pero la noción de sociedad no implica un concepto homogéneo; al contrario, lo que la caracteriza es la diversidad de intereses y opiniones. Por eso, el objetivo de una política democrática que busca el consenso, pero que no niega el conflicto, es evitar que los grupos se enfrenten sin arbitraje ni reglas. En este sentido, las reglas del derecho son imprescindibles. La política desaparecería si el consenso borrara completamente los antagonismos que provoca el conflicto social. Aún así, el consenso no es el resultado de una decisión arbitraria de una sociedad, ni el resultado directo del orden jurídico, sino que es el fundamento mismo de una comunidad política.

Hay que tener en cuenta que la política conjuga los momentos de la decisión y de la deliberación, pero también es la *experiencia* la que nos une y nos separa. El problema se presenta con aquellas concepciones que llevan al extremo el momento de la decisión, en detrimento de la negociación y el consenso. La política concentrada en la decisión, separada de las instituciones deliberativas, es el contramodelo de una democracia de derechos. La política no es una necesidad de la naturaleza humana, sino que se revela como un concepto político polisémico (con infinitas definiciones y posibilidades), que cambia de contenido según la historia y la época en la que tiene lugar su acción. A título ilustrativo, la política contemporánea ha sido transformada por los medios de comunicación de masas, las nuevas tecnologías de la comunicación, las redes sociales y las encuestas. La política es arrastrada por los cambios fundamentales que atraviesan al mundo y al paisaje común de nuestras sociedades.



En línea con estos conceptos, que enmarcan la agenda democrática del Ministerio de la Producción de Santa Fe, se inscribe la redefinición y actualización del papel del Estado democrático, que debe asegurar los derechos fundamentales de la ciudadanía no sólo como miembros de un Estado subnacional, sino en su calidad de seres humanos, para todas las personas, y no sólo para los ciudadanos. Estos derechos han sido contemplados como derechos humanos en las constituciones nacionales y en los pactos internacionales. Al respecto, la afirmación de que el Estado no es concebible fuera del derecho es válida en teoría y comprobable empíricamente. La historia ha dado prueba de los regímenes autoritarios y totalitarios que descreen de los derechos para personalizar el poder.

Se ha mostrado, entonces, la conexión entre derecho, política y consenso. Quizá el dato distintivo del Estado sea el *consensus iuris* (el asentimiento a la ley), en definitiva, el reconocimiento del derecho que garantiza las relaciones humanas. En palabras de Hannah Arendt no hay comunidad previa (comunidad natural) a la comunidad política, y sólo puede constituirse un “pueblo”, una república, cuando un conjunto de hombres dispone de un orden común, de un *consensus iuris* (Arendt, 1982: T. 3, 597-598), escribe la autora apoyándose en Cicerón.

En resumen, lo que constituye y mantiene a un pueblo, a la *res publica*, es un mínimo de comunidad jurídica. El derecho se apoya en un consenso, el *consensus iuris*, por el que los hombres son reconocidos como “personas”, es decir, sujetos de derechos y deberes, como personas que tienen “derecho a tener derechos”. Por eso, según Arendt la historia del Paria (de alguien que vivió en un campo de concentración, aislado absolutamente de todo) en los regímenes totalitarios proporciona una clave para comprender el verdadero significado de los derechos humanos: matar en el ser humano “a la persona jurídica”,

es anular al individuo como sujeto de derecho. Es separar a las personas de sus derechos; es negar, en fin, a las personas el “derecho a tener derechos”. Todos los seres humanos son sujetos de derechos con igual dignidad, por su misma condición humana.

La consagración de igualdad de derechos no suprime las desigualdades provenientes de la existencia material de las personas; desigualdades que se imponen desde afuera y nada tienen que ver con las desigualdades personales. Desigualdad y pobreza no son nociones idénticas, pero sí están íntimamente relacionadas. Así, las desigualdades múltiples y persistentes, no se reducen a la pobreza ya la indigencia.

Es aquí donde aparece el rol social del Estado democrático. Su función principal es transformar los derechos en realidades. Son los Estados los que toman las decisiones, definen las políticas públicas, tienen también la función de controlar y regular los procesos generadores de desigualdades complejas. En este sentido, se requiere de un Estado con capacidad de planificación estratégica y con solvencia para diseñar e implementar políticas públicas sustentables, desde el enfoque de los derechos humanos. Este es el *desafío* del Estado y la democracia del siglo XXI.

Decíamos que son los Estados los que toman las decisiones políticas en un orden democrático representativo. En el plano de la gestión pública, la política tiene lugar en un amplio espacio de derechos, que constituye el análisis y el diseño de las políticas públicas. Las decisiones políticas deben enmarcarse en la política pública de los derechos, de todos los derechos, en un mundo globalizado que se enfrenta al dramático crecimiento de las desigualdades. Los derechos se vuelven débiles cuando la política democrática los abandona. De este modo, se *conectan democracia, derechos humanos y políticas públicas*.



En las sociedades intervienen cuatro esferas de provisión de bienestar: el Estado, el mercado, la familia y los movimientos sociales, formales o informales (comedores comunitarios, clubes de barrios, etc). De estos cuatro proveedores de bienestar interesa remarcar en este texto, a propósito del proyecto del Ministerio de la Producción, a la familia por su función esencial, la de socialización primaria de niños y niñas, que se cumple, muchas veces, de distintas formas. En este esquema de proveedores de bienestar es la mujer (madre, hermana, tía, abuela) la que tiende a asumir la mayor responsabilidad. Sin embargo, la figura del padre se halla ahora presente, así también como la de los cuidadores y cuidadoras de los niños y niñas. Hoy, mucho más que antes, la familia contemporánea ha puesto en práctica modelos de comunicación, y estilos de crianzas que apunta a formas sociales de interacción democrática y cooperativa.

En esta relación entre familia y política pública social el bien fundamental a proteger es la niñez. El futuro de cualquier sociedad depende de la alimentación adecuada de la niñez, pero no sólo referida a la compleja liberación del hambre sino también a la consideración de la igual dignidad de las personas. La conexión es entre bienes específicos y los derechos humanos. En definitiva, se trata de evitar que *las situaciones de extrema vulnerabilidad cristalicen las desigualdades*.

Fundamentación

¿Qué motivos impulsan a los Estados a garantizar el derecho humano a la alimentación y de qué manera deben hacerlo?

En 2017 el número de personas subalimentadas en el mundo aumentó a 821 millones, alrededor de una de cada nueve personas, en relación a 2016 que fue de 804 millones. De esa cifra, casi 151 millones de niños y niñas menores de 5 años (más del 22%) estuvieron afectados por retraso en el crecimiento. El adelgazamiento patológico y bajo peso en relación a la talla (emaciación) afecta a más de 51 millones de niños y niñas menores de 5 años así como también son quienes poseen un mayor riesgo de mortalidad y morbilidad. 38 millones de niños y niñas en el mundo sufren sobrepeso y una de cada 3 mujeres en edad reproductiva padece de anemia. Las múltiples formas de la malnutrición, como el escaso acceso a alimentos y a alimentos saludables, contribuyen a la desnutrición así como también al sobrepeso y a la obesidad, especialmente en niñas de edad escolar y en las mujeres (FAO, 2018)

El aumento de la desigualdad en el acceso a los alimentos entre las poblaciones de los países, que reflejan las cifras, ha contribuido a lo que ahora se proyecta que será un nuevo aumento del porcentaje de personas del mundo que tuvieron un consumo insuficiente de energía alimentaria en 2017. Las estimaciones más recientes de la FAO muestran que la proporción de personas subalimentadas de la población mundial —la prevalencia de la subalimentación— aumentó. Esta situación está empeorando particularmente en América del Sur en los últimos tres años: la prevalencia de la subalimentación en número de personas (anual en millones) ha sido de 19,3 en 2014; 20,7 en 2016 y 21,4 en 2017 (FAO, 2018: xii, xiv, 4 y 6).



El alto costo de los alimentos nutritivos, el estrés que significa vivir con inseguridad alimentaria y las adaptaciones fisiológicas a la restricción de alimentos ayudan a explicar las causas por las cuales las familias que enfrentan inseguridad alimentaria tienen un riesgo más alto de sobrepeso y obesidad. Por otra parte, la privación de alimentos en las madres, en los lactantes y en los niños y niñas pequeños, así como también las dietas con un alto contenido en grasas producen como resultado un efecto metabólico en el feto y en la primera infancia e infancia, que incrementa el riesgo de obesidad y enfermedades no transmisibles en distintas fases del ciclo de vida (FAO, 2018: xiv).

Los gobiernos nacionales y sub-nacionales se enfrentan a desafíos con miras a tratar de establecer medidas para prevenir riesgos y afrontar los efectos de estos factores de tensión dado que no es justo ni legítimo que las familias los afronten de manera principal. El éxito de las políticas y/o programas públicos que se adopten para enfrentar estos desafíos dependerá de factores transversales además de los instrumentos específicos que se apliquen, asociados a los contextos territoriales particulares.

La plataforma normativa de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos que rige en América Latina y regula el derecho a la alimentación, como el Protocolo de San Salvador de 1999 (Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas de consenso mundial alcanzado en 2015, las disposiciones de la FAO, entre otros, constituyen hojas de ruta para la acción política y obligaciones jurídicas.

El artículo 12 del Protocolo de San Salvador, re-

lativo al derecho a la alimentación, establece expresamente que: Toda persona tiene derecho a una *nutrición adecuada* que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados parte se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Por otra parte, el principal propósito del segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 2) de la Agenda 2030: es asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente (meta 2.1) y eliminar todas las formas de malnutrición (meta 2.2). Es sabido también que la consecución del ODS 2 depende en gran medida del logro –al que a su vez contribuye– de los demás objetivos que componen la Agenda 2030: poner fin a la pobreza; mejorar la salud, la educación, la igualdad de género y el acceso a agua limpia y al saneamiento; trabajo decente; reducción de las desigualdades, y paz y justicia, por mencionar tan solo algunos. Esta visión transformadora inherente a la Agenda 2030 entraña el imperativo de adoptar nuevas formas de pensar, actuar y medir.

Los derechos humanos – civiles, políticos, económicos, sociales y culturales- son considerados garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y a los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y la dignidad humana (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos, 2012: 12). Resultan de un consenso político de la mayoría de los Estados logrado a través de la suscripción, como Estados Parte, a tratados, pactos y convenciones internacionales, de larga data.



No obstante, la incorporación del Enfoque de derechos humanos en las políticas públicas en la Argentina es relativamente reciente. En 1994 los instrumentos internacionales de derechos humanos adquieren jerarquía constitucional y a partir de 2000 se utiliza como enfoque predominante de las políticas sociales en el país y en la región. Su adaptación gradual a la institucionalidad pública actual plantea nuevos desafíos.

Los desencuentros entre política pública y derechos, transcurridos 35 años de democracia, ponen de manifiesto una desconexión entre gobiernos y ciudadanía, entre “las dificultades para ver-hacer” y “las demandas ciudadanas sin atender”. Dos procesos principales que expone la realidad del Siglo XXI explican el marco de la desconexión y fundamentan la adopción del Enfoque de derechos humanos, como tercera generación de políticas sociales.

El primer proceso refiere a las brechas sociales, las que se hacen visibles con las desigualdades y la exclusión, y han impedido el ejercicio pleno de los derechos humanos por el conjunto de la población, y en particular, de los sectores vulnerables. Las políticas públicas sociales no han incorporado la lógica de los derechos, y las desigualdades de poder crean jerarquías e impiden el desarrollo humano en la región.

El segundo, a la baja institucionalidad pública que se evidencia en nuestro país, así como también en buena parte de los países latinoamericanos, y que se manifiesta a través de: la corrupción, la falta de transparencia en la gestión pública, el clientelismo político, la utilización de fondos públicos para fines privados, la violación de los derechos humanos y del Estado de derecho, la ausencia de mecanismos de participación y de rendición de cuentas; la hegemonía de políticas públicas como políticas de gobierno y no como políticas de Estado, etc.

La aplicación de este enfoque de derechos en las políticas sociales, introduce una perspectiva transformadora que busca desplazar las ideas y enfoques tradicionales de necesidades y beneficiarios, propias del campo de la voluntad discrecional del Estado en materia social (asistencialismo), por una matriz que garantiza derechos y sujetos titulares de derechos con poder para exigir su cumplimiento (protección social de los derechos humanos). Ese poder de exigencia al Estado emana del campo de las obligaciones (jurídicas y políticas) asumidas como garantías públicas al suscribir al sistema internacional de derechos humanos (Estado Parte) y darle sostenibilidad.

Apunta a construir una unidad identitaria entre sujetos sociales y sujetos de derechos. Los sujetos titulares de derechos (sujetos activos/portadores de derechos humanos) y los derechos (facultades legítimas exigibles) son, en esta nueva matriz, el centro de las políticas y del desarrollo; y ya no lo son los tradicionales beneficiarios (sujetos pasivos) y las necesidades (objetos políticos discrecionales), propias de visiones anteriores. Se busca un equilibrio de poder, entre el Estado, que tiene poder decisorio enmarcado en obligaciones y responsabilidades en materia de políticas sociales y de generar garantías públicas de ejercicio; y los portadores de derechos, que ejercitan los derechos y tienen el poder de exigir y controlar el quehacer del Estado (rendición de cuentas). La base del enfoque se orienta a crear un sujeto activo e integrado y una cultura social e institucional con capacidades receptoras y sensibles a este cambio.

Pensar en políticas con enfoque de derechos supone instalar una visión integral de los problemas sociales, y no sectorial, a fin de trascender las perspectivas actuales que al dividir su tratamiento por áreas sociales pierden de vista la interdependencia e indivisibilidad de factores que coadyuvan a su solución. Los derechos huma-



nos son indivisibles, interdependientes, complementarios y no jerarquizables. Todos en conjunto son inherentes a la dignidad humana.

Los hacedores de políticas, funcionarias y funcionarios del Estado, pueden actuar de mediadores para el logro de la democracia sustantiva, la democracia de derechos. Acercan el sistema político democrático –democracia electoral– a la realidad de vida de las personas. Así, la democracia puede adquirir cuerpo y ser entendida como una forma de vida justa.

Por otra parte, la aplicación de criterios homogéneos de atención frente a realidades heterogéneas de la población impide contemplar especificidades de los grupos más vulnerables que se ocultan tras indicadores agregados nacionales. La noción de integralidad en derechos humanos, que expresa uno de sus principios, refiere a la necesidad de garantizar la interdependencia de los derechos, en la medida que el disfrute de unos puede ser dependiente o bien contribuir al disfrute de otros. En materia de DESC esta premisa resulta central al igual que en relación con los derechos civiles y políticos. Es decir, la visión integral es inherente a los derechos sociales y exige un abordaje previo en la concepción de la política pública.

En este sentido, la literatura afirma que la gobernanza sistémica es el estilo de gobierno más apropiado para garantizar la integralidad. Es entendida, como el alineamiento en torno a una visión común de los diversos actores gubernamentales actuando como un sistema para la efectiva protección de los derechos. Supone, por una parte, lograr que los diversos actores se alineen en torno al cumplimiento de las obligaciones emanadas de la realización de cada derecho. Esto sólo es posible mediante mandato legal, bajo la figura de “órdenes imperativas”. Por otra parte, requiere que los actores actúen de manera integrada en todos aquellos asuntos

de los cuales depende la realización del derecho, para lo cual se exigen espacios de planificación, presupuesto y evaluación conjunta; así como también instancias que posibiliten la articulación de los actores. Todo ello es posible, en el marco de la vigencia de valores que promuevan la colaboración mutua de las interdependencias, la noción compartida de lo público y el respeto a la diversidad.

Para el enfoque de derechos, las políticas sociales (en todas sus fases) que tengan como propósito alcanzar el bienestar social deben orientarse en el ámbito jurídico, al reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos; y, en el ámbito operativo, a criterios de universalidad, igualdad y no discriminación, integralidad y progresividad, participación y potenciación y exigibilidad, acceso a la justicia y al debido proceso. Se propone que dichas políticas, puedan alcanzar de manera gradual el máximo nivel de bienestar de la población y el máximo de justicia para desterrar las desigualdades de manera progresiva. Cada país, cada sociedad, en cada momento histórico, podrá evaluar la realidad (evidencias empíricas) de lo que alcanzó o no alcanzó en el marco de un proceso situado. Esto no implica una medición en términos de bueno-malo, sino de evolución de los cambios en las políticas sociales (estado de avance) hacia esta nueva matriz (más-menos; logrado-no logrado; mucho-poco, etc.) Por otra parte, permite identificar el grado de afectación de los derechos involucrados en las políticas.

Los principios de derechos humanos son enunciados valorativos, de base filosófica, que se traducen en criterios que guían la producción e implementación de las políticas sociales al otorgarles sentido, significado y alcances determinados. Construimos con ellos categorías de principios que tienen una base asociativa, en términos de contenido, y nos permiten observar-



los conjuntamente, para establecer su funcionamiento y la especificidad de sus alcances.

Universalidad, igualdad y no discriminación. La universalidad significa que el derecho, cualquiera sea, se define para toda la población. Se basa en el reconocimiento de que la desigualdad no se funda exclusivamente en la arbitrariedad o el prejuicio que dan lugar a la discriminación, no son términos que expresen lo mismo. La desigualdad, tiene connotaciones más amplias, es aquella a la que se ven sometidos los grupos desaventajados o socialmente excluidos que no son tratados como “seres iguales” para adoptar libremente su plan de vida, acceder a los recursos que necesitan y aprovechar las oportunidades que se les presentan. El derecho a recibir un “mismo trato” (no discriminación) es un aspecto que deriva de la desigualdad, pero no necesariamente es su causa.

Supone el acceso de todas las personas a los derechos humanos, independientemente de su condición u origen, preservando y respetando la diversidad humana, la no discriminación. La diversidad implica considerar la equidad: “trato igual para los iguales (...) trato desigual para los desiguales”. El trato diferenciado (discriminación positiva o selectiva) lleva implícita la valoración de las circunstancias diversas que afectan a un grupo en desventaja que requiere de esa diferenciación (política y normativa) para poder acceder a un derecho, a un bien o a un servicio, dado que el trato igual puede coartar o empeorar ese acceso. La universalidad requiere considerar, de manera conjunta, criterios de equidad que puedan encarar la heterogeneidad de desigualdades.

Integralidad y progresividad. La *integralidad* supone entender y tratar los problemas sociales con un sentido abarcativo, involucrando todas las esferas constitutivas de dichos problemas y no considerándolas de manera sectorial o autónoma.

Está asociada a las nociones de indivisibilidad, interdependencia y complementariedad de los derechos económicos, sociales y culturales con los otros derechos, civiles y políticos. Así como los derechos sociales tienen estos atributos, los problemas que derivan de ellos y los involucran mantienen estas propiedades y requieren esta consideración en este enfoque tanto para su tratamiento como para su resolución.

La progresividad, por su parte, significa que los avances en contenido y garantías de protección de los derechos humanos deben ser graduales, y a través del tiempo, en el marco de un proceso creciente. Esta idea de progresividad implica que las políticas sociales no pueden limitar el contenido de esos derechos a un mínimo, sino que deben progresar con el correr del tiempo y son sometidos a un control de afectación/no afectación de los derechos involucrados. Por esta razón, las políticas sociales no pueden ser regresivas, es decir volver atrás en decisiones o intervenciones públicas que pusieron en funcionamiento derechos sociales con determinados contenidos y alcances.

La progresividad tiene como punto de partida la integralidad y a su vez, la integralidad tiene como condición la progresividad. Ambos principios funcionan con un sistema de contrapesos que logra un equilibrio con la interconexión. La orientación abarcativa e interdependiente de los problemas sociales, no sectorial, tanto en su consideración como en su tratamiento político, debe ser progresivo en el tiempo, no puede estancarse ni retroceder, tanto en alcance poblacional como en contenidos de las protecciones. Por otra parte, los derechos deben ir creciendo, progresando, en garantías y contenidos, tampoco pueden retroceder en su alcance integral.

Participación y potenciación. Significa garantizar prácticas sociales de interacción expresa y de in-



cidencia mutua entre Estado y Sociedad. Su horizonte es la participación social activa, entendida como la capacidad de incidir políticamente en las decisiones colectivas fundamentales que afectan nuestra vida en sociedad. Para ello, tanto la *potenciación* de las capacidades de autodeterminación y de autonomía individual en la toma de decisiones como así también el *acceso a la información* pública, constituyen recursos necesarios consustanciados con la efectiva realización de dicha participación social. La deliberación, por sí sola, no es una forma de participación suficiente para este Enfoque sino que requiere trascenderla para penetrar el Estado, exigir el cumplimiento de los derechos humanos e incidir en la toma de decisiones. La participación decisoria otorga legitimidad a las políticas públicas en cuanto reflejan acuerdos (consensos) que resumen el interés común de los actores involucrados. El principio de participación en los ámbitos decisorios promueve una institucionalidad de políticas sociales con capacidad de ampliación del espacio público.

Exigibilidad, Acceso a la justicia y debido proceso. Implica que los sujetos portadores de derechos tienen que tener garantías públicas (estructuras, mecanismos políticos, judiciales y administrativos, acceso y disponibilidad de información) para poder ejercer la facultad de exigir al Estado el cumplimiento de las obligaciones que hacen efectivos los derechos humanos, así como también los que les corresponden a la sociedad. Esto supone la existencia de una institucionalidad social que garantice estos cambios. El acceso a la justicia constituye un recurso fundamental para viabilizar los mecanismos y procedimientos de exigencia de los derechos, como garantía efectiva para su cumplimiento. También existen otros mecanismos y procedimientos administrativos y extrajudiciales (queja, reclamo, recursos) que garantizan este derecho como así también el derecho al debido proceso.

La institucionalidad de derechos humanos debe garantizar *accountability*, esto es responsabilización de funcionarios/as por sus actos de gobierno (políticas sociales en todo su ciclo): por acciones u omisiones (reparación y sanción); procedimientos y reglas que restrinjan la discrecionalidad política en todos los actores (Estado, prestadores de servicios, etc.); autoridades independientes (judiciales, cuasi judiciales, no judiciales); rendición de cuentas; monitoreo del estado de avance de los derechos humanos, etc.

Los Estados tienen la obligación de proteger y promover los derechos humanos. Las obligaciones de derechos humanos que derivan de los tratados internacionales crean para los Estados que los han ratificado obligaciones de carácter vinculante que les impone hacerlos efectivos. Nuestra Constitución Nacional, reconoce el derecho humano a la alimentación adecuada y las obligaciones que derivan de él para el Estado. La Constitución de la provincia de Santa Fe, aún no reformada desde su sanción en 1962, no refiere expresamente a los derechos humanos.

Se establecen tres categorías de obligaciones que deben cumplir los Estados Parte: respetar, proteger y cumplir los derechos. Los Estados tienen que *respetar* el acceso de las personas a los alimentos y a los medios para obtenerlos. No pueden suspender, por ejemplo, la legislación o las políticas que den a las personas acceso a los alimentos a menos que se justifique de manera suficiente. Deben examinar además sus políticas y programas relacionados con los alimentos para garantizar que respeten efectivamente la igualdad del derecho de todas las personas a la alimentación.

Los Estados, por otra parte, deben *proteger* a las personas del ejercicio del derecho a la alimentación contra violaciones por terceras partes



(otros individuos, grupos, empresas privadas u otras entidades). Deben impedir que terceras partes destruyan las fuentes de alimentación, por ejemplo, mediante contaminación de la tierra, el agua o el aire con productos nocivos para la salud; también deben evitar la destrucción de las tierras ancestrales de los pueblos indígenas con el objeto, por ejemplo, de construir caminos, represas, carreteras. Esta obligación incluye además garantizar que los alimentos que lleguen al mercado sean seguros y nutritivos (cumplir normas de calidad y seguridad alimentaria). También comprende la adopción de las medidas legislativas y de otro orden necesarias para proteger a las personas, especialmente a los niños y niñas, de la publicidad y las promociones de alimentos que no sean sanos con el fin de apoyar los esfuerzos de las familias y de los profesionales de la salud por estimular pautas sanas de alimentación y de ejercicio físico.

La obligación de *cumplir*, incorpora tanto la actividad de facilitar como la de suministrar. Facilitar, implica que los Estados deben ser proactivos con las políticas para reforzar el acceso de las personas a los recursos y a los medios de asegurar su calidad de vida y el derecho a usarlos, incluida la salud alimentaria. Por ejemplo, entre las políticas posibles por parte de los Estados se establecen las de aplicar y mejorar programas de alimentación y de nutrición o bien asegurar que los proyectos de desarrollo incluyan la nutrición. Es muy importante, y parte de esta obligación, que los Estados informen a la población acerca de sus derechos humanos y refuercen su capacidad de participación en los procesos y en la adopción de decisiones al respecto. Cuando las personas o grupos no pueden, por razones de fuerza mayor como por ejemplo pobreza o exclusión, ejercer el derecho a la alimentación por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de cumplir (suministrar) políticas alimentarias (FAO, 2010).

Algunos tratados permiten que los Estados logren la plena realización del derecho a la alimentación gradualmente, como por ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 2 1). En este caso, los Estados pueden tardar en cumplir plenamente las obligaciones relativas al derecho a la alimentación si no tienen recursos suficientes. Esto no significa que no deben hacer nada, sino por el contrario, deben formular inmediatamente un plan de acción para lograr la plena realización del derecho a la alimentación y demostrar que están haciendo todo lo posible, con todos los medios disponibles, para respetar, proteger y cumplir mejor el derecho a la alimentación.

Por otra parte, otras obligaciones de los Estados tienen efecto inmediato. Por ejemplo: las relativas a la eliminación de la discriminación; adoptar medidas de manera constante para mejorar el derecho a la alimentación (por ejemplo, evaluar el estado de ejercicio del derecho mediante datos desagregados; formular estrategias y planes, incorporar nuevos indicadores y metas; aprobar leyes que promuevan el derecho o revisar leyes que puedan afectarlo negativamente; promover esfuerzos intersectoriales, etc.); prohibición de adoptar medidas regresivas que afecten el ejercicio del derecho o la calidad del beneficio o el acceso; protección del nivel esencial mínimo del derecho a la alimentación (obligaciones básicas).

La obligación de un Estado de proteger los derechos humanos incluye garantizar que otros actores no estatales no los violen. También existen obligaciones para las organizaciones intergubernamentales, como por ejemplo la FAO, el Programa Mundial de Alimentos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y otras organizaciones de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA).



El accionar del sector privado, que incluye las empresas transnacionales, tiene un efecto sustantivo en el derecho a la alimentación de las personas, en comparación con otros derechos sociales (por ejemplo, salud o educación) que dependen principalmente del sector público. La mayor parte de los alimentos son producidos, procesados, distribuidos y comercializados a través de las fronteras por empresas privadas. Significa que corresponde a este sector una función importante en la garantía y en el mejoramiento de la salud alimentaria. Al mismo tiempo, las empresas privadas pueden afectar negativamente el derecho a la alimentación, por ejemplo si gozan de una ventaja desproporcionada en la competencia por la tierra, los recursos o el acceso al mercado. Como resultado de esta estrategia pueden marginar a los productores y vendedores de alimentos en pequeña escala y menoscabar su seguridad alimentaria.

En el derecho internacional los Estados tienen la obligación de proteger a las personas que viven bajo su jurisdicción contra los abusos de derechos humanos de los actores no estatales, incluidas las empresas. Asimismo, se reconoce cada vez más, aunque de manera no vinculante que las empresas tienen por sí mismas responsabilidad respecto a los derechos humanos incluido el derecho a la alimentación.

¿Por qué una política de alimentación adecuada para la provincia de Santa Fe?

El derecho a la alimentación adecuada ha sido definido en diversos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos (en 1948, Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25; 1966, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11; 1996, Protocolo de San Salvador, artículo 12); en Informes y Recomendaciones de los relato-

res especiales sobre el derecho a la alimentación y en directrices de la FAO.

La literatura (Jusidman-Rapoport, 2014) identifica en el corpus del sistema de derechos humanos tres documentos fundamentales que, además de aportar definiciones, clarifican aspectos específicos relativos a su contenido, a las garantías que lo harán posible, a las obligaciones que deben cumplir los Estados, a las medidas que se deben adoptar para que efectivamente se realice. Estos son: la Observación general N°12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), los Informes y Recomendaciones de los relatores especiales en la materia y del propio Comité y las directrices voluntarias aprobadas por la FAO en 2004.

Los Relatores Especiales en la materia lo han definido como “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (ONU, Consejo Económico y Social 2001). La seguridad alimentaria, por otra parte, funciona como “el corolario” del derecho a la alimentación y se dice que existe cuando “... todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (ONU/FAO, 1996).

Ahora bien *¿cómo se garantiza este derecho?* Según el Comité DESC, se entiende por necesidades alimentarias el régimen de alimentación en conjunto, que aporte una combinación de



productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, según el sexo, edad, ocupación. Se exige, entonces, cierta calidad en la alimentación, que depende de una multiplicidad de factores, para que sea apta para cubrir las necesidades fisiológicas humanas y sin sustancias nocivas.

Se deben cumplir ciertas condiciones para que este derecho efectivamente se garantice. El alimento debe estar disponible, ser accesible y adecuado. Estas tres condiciones guardan relación con los conceptos de nutrición, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria a los cuales ya nos referimos. Por tanto, esa relación hace que las condiciones mencionadas sean entendidas en derechos humanos con un sentido amplio, y no restrictivo.

La *disponibilidad* requiere, por un lado, que la alimentación se pueda obtener de recursos naturales, sea a través de la producción de alimentos, el cultivo de la tierra, la ganadería o mediante la pesca, la caza o la recolección. Por otro lado, significa que los alimentos deben estar disponibles para la venta en mercados y en comercios. Esa disponibilidad se debe dar en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables culturalmente. Es decir, el Comité DESC considera factores culturales, sociales, económicos, climáticos y ecológicos en el momento de ejercitar el derecho. La consideración de estos factores garantiza la aceptabilidad de la alimentación.

La *accesibilidad*, refiere a que esté garantizado el acceso económico y físico a la alimentación. La accesibilidad económica implica que los alimentos deben estar al alcance de las personas desde el punto de vista de su costo. Las perso-

nas deben estar en condiciones de adquirir los alimentos para tener una dieta adecuada y sin comprometer para ello la satisfacción de otras necesidades básicas, como los medicamentos o el pago del alquiler.

Por ejemplo, se puede garantizar que la alimentación esté al alcance de todas las personas garantizando un salario mínimo o protecciones de la Seguridad Social suficientes para hacer frente a los gastos de alimentación. La accesibilidad debe ser física e incluye a los individuos físicamente vulnerables como los niños y niñas, los enfermos, las personas con discapacidad, o los adultos mayores; las personas que viven en zonas alejadas, o las personas que viven conflictos armados o desastres naturales. Se puede mejorar el acceso físico a la alimentación de quienes viven en zonas remotas a través del mejoramiento de la infraestructura y vías de acceso público.

La sostenibilidad alimentaria exige garantías de acceso a los alimentos por parte de generaciones presentes y futuras, por lo que implica disponibilidad y accesibilidad a largo plazo y se encuentra directamente vinculada al concepto de seguridad alimentaria.

Pero también la accesibilidad incluye la idea de *utilización* de los alimentos. La utilización significa el uso biológico de los alimentos, que requiere una dieta adecuada en energía y nutrientes, así como agua potable y servicios de saneamiento adecuados. Es decir, implica el conocimiento de los principios básicos de la nutrición y los cuidados apropiados a los niños, por ejemplo, así como las técnicas salubres de almacenamiento y elaboración de alimentos. Estas razones explican que las medidas paralelas adoptadas en el ámbito de la atención sanitaria, el saneamiento y el agua potable son elementos que deben formar parte del derecho a la alimentación adecuada.



Al referirse la Observación General N°12 a “*sin sustancias nocivas*”, fija los requisitos de la inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria; debe también procurarse determinar y evitar o destruir las toxinas que producen naturalmente (ONU, 1999).

Por alimento *adecuado* se entiende que debe satisfacer las necesidades nutritivas de las personas teniendo en cuenta la cantidad, la calidad y su carácter apropiado, así como también los aspectos culturales y atributos fisiológicos (edad, el sexo, las condiciones de vida, salud, ocupación etc.) (FAO, 2010). Por ejemplo, en el caso de los niños y niñas si la alimentación no contiene los nutrientes necesarios para su desarrollo físico, mental y emocional no es adecuada. Los alimentos deben ser seguros para el consumo humano y estar libres de sustancias nocivas, como los contaminantes industriales o agrícolas, los plaguicidas, las hormonas, las bacterias producidas por la manipulación, etc. Otro ejemplo, es cuando la ayuda alimentaria contiene insumos que están prohibidos para determinados grupos religiosos o pertenecientes a una cultura determinada. Esa alimentación no sería adecuada porque no es aceptable culturalmente.

El derecho a la alimentación implica el derecho a alimentarse en condiciones dignas. Se espera que las personas puedan satisfacer sus necesidades con su propio esfuerzo y sus propios recursos. No significa el derecho a ser alimentado gratuitamente, salvo que los habitantes no puedan hacerlo por sus propios medios, por razones de pobreza, exclusión, desastre natural o conflicto armado.

Es un derecho humano reconocido en el derecho internacional que permite que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios (tierra, semillas, agua potable, etc.) para tener en forma sostenible seguridad alimentaria.

Hemos referido al principio de progresividad y cuáles son sus implicancias para las políticas públicas. Cabe remarcar que, desde el Enfoque de derechos, el Estado tiene la obligación de cumplir directamente con el acceso a la alimentación adecuada sólo para las personas o familias que sean incapaces por razones que escapen a su control (por ejemplo, por pobreza extrema) de cumplir con el derecho a alimentarse adecuadamente (Jusidman-Rapoport, 2014: 589). Paralelamente a estas acciones el Estado deberá adoptar medidas para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio del derecho a la alimentación adecuada para todas las personas bajo su jurisdicción.

La población en situación de pobreza, en su mayoría, no cuenta ni con los recursos naturales ni con los medios para producir de manera directa sus alimentos, así como tampoco obtiene ingresos suficientes para adquirirlos en el mercado (por ausencia de oportunidades de empleo y/o ingresos). Puede acceder a ellos por la vía de políticas públicas que provean alimentos, cupones o bien por transferencias de ingresos.

La mayor presencia de empresas privadas en toda la cadena de producción y de gestión alimentaria demanda muy especialmente el desarrollo de capacidades gubernamentales, suficientes y de relevancia, para regular el mercado y la calidad de los alimentos. Sólo la intervención del Estado puede asegurar una oferta de alimentos nutritivos suficiente, accesible física y económicamente, de calidad y adecuada a los patrones culturales de la población a la que va dirigida.



Los malos hábitos en la alimentación son crecientes y generan altos costos para el presupuesto público, como por ejemplo: los costos derivados de enfermedades producidas por la contaminación de alimentos o bien por la malnutrición de gran cantidad de personas. Ambos ejemplos ilustran sobre una de las causas más frecuentes en la materia: una cadena alimentaria sin regulación suficiente del Estado y en manos de Empresas privadas.

Uno de los mayores desafíos para hacer efectivo el derecho a la alimentación a través de una política pública es determinar el nivel mínimo esencial de protección a partir del cual avanzar progresivamente. Una manera posible y viable, y en ella enfatizamos y apostamos con esta propuesta, es seleccionar grupos etarios prioritarios como la niñez en situaciones de vulnerabilidad.

La infancia ocupa hoy el centro de la cuestión social en América Latina por tres razones principales. En primer lugar, se comprobó estadísticamente el proceso de infantilización de la pobreza en la región, reflejada principalmente en la sobrerrepresentación del sector infantil dentro de la población general que se encuentra en situaciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad social. En segundo lugar, los avances en neurociencia muestran el profundo impacto que las condiciones de partida tienen sobre las posibilidades de desarrollo futuro de las capacidades de las personas. Se constató que el combate de las desigualdades debe iniciarse en etapas tempranas del ciclo de vida dado que una vez que las desiguales oportunidades cristalizan en desiguales capacidades se torna difícil revertir estos procesos. Por otra parte, en términos de eficiencia económica la inversión social en la infancia (primera infancia e infancia) posee efectos muy redituables sobre la formación de capacidades humanas. En tercer lugar, el avance del enfoque de derechos humanos ha logrado que los niños y niñas dejen de ser perci-

bidos como sujetos pasivos, dependientes de las familias, pasando a ser considerados sujetos de derechos ante los cuales el Estado, y no las familias, es el principal responsable y garante (CEPAL, 2015: 86).

¿Cuáles son los pilares de esta política?

El Ministerio de la Producción, acompañado de asesoramiento técnico y profesional, toma la iniciativa política de lanzar un *Programa de Nutrición integral para la Provincia de Santa Fe*, orientado a la niñez vulnerable. Según información sobre la situación actual provincial, los programas alimentarios gubernamentales no logran cubrir las necesidades nutricionales de la niñez en sectores vulnerables. La leche es uno de los componentes esenciales en la alimentación nutricional diaria durante el embarazo (madres), la lactancia materna y la complementaria (6 meses a 3 años); la primera infancia (3 a 6 años) y la niñez escolarizada (6 años hasta 13 años de edad) y la alimentación específica para casos con carencias nutricionales severas (Addvance, 2018:9, 13).

El problema que fundamenta la intervención pública del Estado es la necesidad de garantizar el valor nutricional de la leche en polvo en poblaciones en situación de vulnerabilidad o pobreza. Ese valor depende del cumplimiento de tres condiciones críticas, que quedan en manos de los beneficiarios al momento de consumir el producto y están directamente asociadas a sus condiciones socioeconómicas y culturales de vida. La situación crítica deriva, al menos, de tres factores de riesgo: 1) la calidad del agua con que se diluye la leche en polvo; 2) la contaminación ambiental que se expone el producto cuando el envase (cada caja tiene 800grs, equivalente a 7,5litros de leche y dura varios días) permanece abierto por días; 3) la alteración de las proporciones en la preparación: suelen realizarse discrecionalmente y/o en función de la cantidad del producto disponible (Addvance, 2018:11).



La estrategia política del Ministerio se basa en tres pilares de desarrollo:

I. *Innovación*, garantiza más nutrición (seguridad nutricional) y seguridad alimentaria para la niñez vulnerable. Para ello se propone producir leche fluida que garantice el valor nutricional y esté en condiciones de ser consumida sin riesgos de preparación. Esto supone fabricar nuevos productos nutricionales con fórmulas líquidas; promover el desarrollo de la producción láctea santafesina (Pymes) con incorporación de tecnología, ajustada a necesidades de los grupos objetivos, bajo recomendaciones y normas internacionales. El nuevo producto garantizaría: una dosificación exacta, procesos y envases seguros (asépticos), preservación sin cadena de frío por 6 meses, marca de gobierno (Advance, 2018).

II. *Desarrollo productivo y abastecimiento local*: la provincia de Santa Fe posee la principal cuenca láctea del país y concentra aproximadamente el 30% de la producción lechera nacional; cuenta con la Estación Experimental Agropecuaria Rafaela-INTA, con una fuerte presencia en investigación y extensión en la cadena láctea. En las provincias de Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires y Entre Ríos se concentra gran parte de la producción láctea del país. Estas cuatro provincias centralizan el 96% de los establecimientos tamberos, el 96% del ganado lechero y contribuyen con el 97% de la producción láctea nacional. En la provincia de Santa Fe la mayor cantidad de plantas lácteas se concentran en la denominada Cuenca Centro, integrado por los departamentos de Castellanos, Las Colinas y San Martín (Informes Productivos Provinciales, Santa Fe 2017, Subsecretaría de Programación Microeconómica, Ministerio de Hacienda de la Nación: 24).

III. *Institucionalización de derechos*: consiste en crear en las estructuras del Estado instituciones con capacidades y atributos para garantizar derechos y no sólo beneficios. Así, la política pública se produce con participación de los actores involucrados y el uso de los recursos naturales y territoriales; el Estado asume la iniciativa y responsabilidades de liderazgo participativo; se promueve la creación de la política por Ley provincial; se contempla un presupuesto financiero adecuado; se prevén instancias de coordinación intrainstitucional (intersectorial), interinstitucional (entre poderes del Estado y otras instituciones) e interjurisdiccional (Estado nacional, provincial y municipal). La universalidad y progresividad en el acceso y calidad de los beneficios constituyen un compromiso, así como también la creación de instancias de control, monitoreo y evaluación con participación ciudadana.

La provincia posee, entonces, recursos naturales, territoriales, productivos, industriales, tecnológicos y comerciales; destacados especialmente en el sector lácteo. La *cadena de valor láctea en la provincia de Santa Fe*, según información oficial del Ministerio de Hacienda de la Nación de 2017, posee alta capacidad de producción primaria (reúne la mayor cantidad de tambos del país, cría de ganado de ordeño en 3.403 establecimientos que producen leche cruda) y capacidad industrial (usinas lácteas: producen leche fluida, leche en polvo y productos lácteos). La producción se destina al mercado interno, al mercado externo, a los consumidores y a la cadena de valor (industria alimentaria, industria farmacéutica, etc.). Las exportaciones lácteas (principalmente a Brasil, Chile, Venezuela y Rusia) de quesos (50% del total) y leche en polvo entera (40%) concentran el 2,2% de las exportaciones provinciales (Ministerio de Hacienda de la Nación, 2017: 25).



Cuenta con un sólido marco institucional, integrado por el Sector Público (Ministerio de Agroindustria, Subsecretaría de Lechería; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA; Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria-SENASA; Instituto Nacional de Tecnología Industrial-INTI; Centro de Investigaciones tecnológicas de la Industria Láctea (CITIL- INTI); Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe, Secretaría del Sistema Agropecuario, Agroalimentos y Biocombustible) y el Sector Privado (CIL, APy MEL, ACREA, APL, SRA, Junta Intercooperativa de Productores de Leche, Escuela Superior Integral de Lechería (ESIL), Laboratorio Regional de Servicios Analíticos (LARSA), Asociación Litoral de Entidades de Control Lechero (ALECOL), Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera de la República Argentina (ATILRA).

Esta batería de información sobre el sector destaca los recursos naturales y territoriales así como las capacidades del Estado provincial desarrolladas en la promoción de la actividad, protección del sector (principalmente integrado por pequeños y medianos productores que concentra el 61% del stock), control de precios, control de calidad de la producción y propicia la participación activa de los actores involucrados. Por ejemplo, la provincia incentiva la realización de Acuerdos Lácteos o de Contratos de compraventa de leche cruda donde las partes puedan acordar los términos de la transacción.

El Programa de Nutrición para la Provincia de Santa Fe capitaliza esta riqueza territorial en desarrollo, e innova en sus propósitos al potenciar los recursos naturales y transformarlos en derechos para la sociedad santafesina: garantiza seguridad nutricional y seguridad alimentaria, atributos sustanciales del derecho humano a la alimentación adecuada para la niñez vulnerable.

¿Por qué dirigida a la niñez vulnerable?

La privatización del bienestar infantil, mediante el cual las familias eran las responsables principales de ese bienestar, ha perdido vigencia por las tres razones antes descritas. En la actualidad se evidencian claramente tres situaciones: 1) la pobreza infantil y sus diferentes magnitudes no son un atributo de los hogares sino un rasgo estructural de las desigualdades en nuestras sociedades; 2) dejar librado el bienestar infantil a las fuerzas del mercado y a las estructuras familiares resulta ineficaz desde el punto de vista social e ineficiente desde el punto de vista económico y 3) no es posible separar las responsabilidades del Estado y de las familias en la vulneración de los derechos de la infancia. Se requiere un Estado garante de los derechos que proteja las capacidades de las familias, regule las acciones de sus miembros en ese ámbito y asuma responsabilidades públicas frente a los cuidados (CEPAL, 2015: 87).

El derecho a la alimentación no significa dar alimentos gratis a todo el mundo, tal como se afirma en la Observación General N°12. Significa que los gobiernos deben respetar, proteger y cumplir sus obligaciones para garantizar el derecho a la alimentación adecuada. Esa garantía de realización del derecho comprende, en primer lugar, la obligación de crear las condiciones propicias a la autosuficiencia en materia de alimentos (por ejemplo, estímulo al empleo, condiciones materiales dignas de vida familiar); y en segundo lugar, la obligación de los gobiernos de proporcionar alimentos a las personas o grupos que no pueden procurárselos por sí mismos por razones de fuerza mayor (por ejemplo, personas en situación de pobreza extrema y/o de vulnerabilidad, personas discriminadas por su etnia o por su orientación sexual o por discapacidad, que sean incapaces, o bien por catástrofes naturales).



Algunos grupos o personas enfrentan obstáculos o problemáticas especiales que generan en los gobiernos responsabilidades y compromisos políticos particulares en lo que se refiere al derecho a la alimentación adecuada. Surgen obligaciones jurídicas y políticas principalmente respecto a poblaciones vulnerables, y esas vulnerabilidades pueden derivar de factores biológicos (ejemplo, discapacidad o asociados al ciclo de vida como niñez o vejez) o socioeconómicos (ejemplo, pobreza) o culturales (ejemplos, discriminación y estigmas por etnia, sexo, ubicación geográfica, orientación sexual) o bien de una combinación de ellos. Todo ello requiere que se preste una atención especial a las diferentes personas y grupos de personas de la sociedad, en particular a quienes se encuentran en una situación vulnerable. El enfoque de derechos enfatiza responsabilidades políticas y jurídicas que generan obligaciones vinculantes frente a poblaciones vulnerables.

Incluso se prevén recursos judiciales de diverso tipo, disponibles para personas o grupos que sean víctimas de una violación del derecho a la alimentación adecuada. Esos recursos buscan, mediante la exigibilidad y justiciabilidad, una reparación adecuada del daño, sea: restitución, indemnización, compensación o garantía de no repetición. Las Defensorías del Pueblo y las Comisiones de Derechos Humanos tienen atribuciones para actuar en situaciones de violación de este derecho.

La niñez continúa siendo un sector de la población vulnerable con mayores riesgos de morbilidad y mortalidad según los últimos datos de la FAO de 2018. El riesgo de bajo peso al nacer y el retraso en el crecimiento en la niñez (emaciación) continúa afectando a más de 51 millones de niños y niñas menores de cinco años en el mundo. La desnutrición, el sobrepeso y la obesidad coexisten en muchos países y todos expresan disfuncionalidades alimentarias. La

inseguridad alimentaria contribuye al sobrepeso y la obesidad así como a la desnutrición y malnutrición. El costo más alto de los alimentos nutritivos, el estrés que implica vivir con inseguridad alimentaria y las adaptaciones fisiológicas y emocionales a la restricción de alimentos contribuyen a explicar porqué las familias que enfrentan inseguridad alimentaria pueden tener un riesgo más alto de sobrepeso, obesidad y malnutrición.

La alimentación en la niñez depende de sus familias y/o de sus cuidadores. Por esta razón, la selección y la capacidad de las familias y de los cuidadores para suministrar alimentación adecuada tiene efectos directos y significativos sobre el ejercicio del derecho a la alimentación de los menores. Por ejemplo, la leche materna es el mejor alimento para el crecimiento y el desarrollo de los lactantes. La comercialización y promoción inapropiadas de sustitutos de la leche materna puede tener efectos negativos sobre la opción y la capacidad de la madre para amamantar de manera óptima, lo cual repercute en los lactantes menoscabando su derecho a la alimentación adecuada. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño recomienda, de manera permanente, que los Estados promuevan el amamantamiento en un esfuerzo por proteger los derechos de los niños y niñas a la salud y al bienestar básicos y para cumplir con disposiciones internacionales de derechos humanos como el Código Internacional de Comercialización de Sustitutos de la Leche Materna de la Organización Mundial de la Salud (FAO, 2010:19).

Si los niños y niñas y sus familias no pueden gozar del derecho a la alimentación adecuado con los medios que tienen a su disposición, debe prestárseles apoyo público, por ejemplo con programas de alimentación. No se permite que los Estados se queden inactivos (FAO, 2020: 24). Es una obligación para los Estados suministrar alimentación en esos casos. Estos pro-



gramas deben satisfacer las necesidades nutricionales de niños y niñas. Además de consecuencias políticas y jurídicas, la falta de garantía del derecho a la alimentación en niños y niñas puede tener también consecuencias sociales. Por ejemplo, el hambre suele provocar que los niños y niñas sean más vulnerables al trabajo infantil hasta alcanzar sus formas más oscuras como la esclavitud infantil, la prostitución infantil o el reclutamiento de niños soldados. También obliga al abandono escolar cuando tienen que trabajar para obtener alimentos; el hambre los priva de su fuerza física y mental para asistir a la escuela (FAO, 2010:20).

Estas particularidades y diferencias implican prever necesidades concretas de diferentes grupos sociales, en especial las personas marginadas o que poseen tradiciones culturales diferentes. Estas consideraciones permiten evidenciar que la no discriminación y la igualdad no significan trato idéntico, sino prever las diferencias y contemplar necesidades concretas diferenciadas.

Desde el campo de la medicina, numerosos estudios demostraron que los primeros años de vida son considerados críticos por la velocidad de incorporación de nutrientes a los tejidos de estructuras de crecimiento. Las deficiencias de ciertos micronutrientes se expresan en forma inmediata o mediata, al afectar funcionalmente las estructuras orgánicas involucradas. Los nutrientes que no fueron incorporados oportunamente ocasionan consecuencias irreversibles aún cuando fueran repuestos en una etapa más avanzada (Advance, 2018).

De allí que las intervenciones nutricionales del Estado deban comprender procesos que involucran diferentes grupos objetivo de las distintas etapas del ciclo de vida relativas a la niñez: a la madre gestante (gestación y producción de leche); nacimiento hasta los 2 años (lactancia exclusiva y estímulo de la lactancia); entre los 6

meses y los dos/tres años (complemento a la leche materna); primera infancia (3 años) hasta los 6 años, dieta de adulto/a (alimentación de transición); desde los 6 años hasta los 13 años (alimentación escolar) y, por último, casos identificados de población con fuertes carencias nutricionales (alimentación específica) (Advance, 2018).

¿Qué medidas puede contemplar para la realización del derecho humano a la alimentación?

Los instrumentos internacionales de derechos humanos avanzan en propuestas de acción política que sirven de orientación programática a los Estados. Algunas de estas medidas, las más importantes que incluyen programas concretos, son:

- Mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afecte negativamente a la composición y a la ingesta de alimentos (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- PIDESC, Observación General 12, párrafo 9).
- Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena realización de conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización eficaz de la riqueza natural (Artículo 11, Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales- PIDESC);
- Asegurar una distribución equitativa de los alimentos en relación con las necesidades, te-



niendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que exportan (PIDESC, Observación General 12);

- Garantizar que las empresas y actores no estatales en general, respeten el derecho a la alimentación (principios fundacionales y principios operativos) en todas sus actividades y eviten la complicidad en violaciones de ese derecho cometidas por otros u obstaculicen su cumplimiento (Resolución 8/7 del Consejo de Derechos Humanos; Informe del Representante Especial del Secretario General del Consejo A/HRC/8/5, 2011).

Asimismo, se recomienda a nivel operativo que las medidas a adoptar en la gestión de la política, puedan:

- Contemplar actividades, instrumentos y mecanismos institucionales que garanticen una *coordinación intersectorial* (salud, educación, desarrollo social, trabajo, igualdad de género, economía, comunicación, información pública, etc) una *coordinación multiactoral* (Estado, sector privado, sector tecnológico, sector científico, sector comercial y sociedad civil, en sus distintas expresiones) así como también una *coordinación interjurisdiccional* (regional-exportaciones, nacional, provincial, local). Estas medidas de coordinación viabilizan la integralidad de la política.
- Promover el diseño de mecanismos que garanticen un proceso representativo en durante el ciclo de producción de la política (participación activa de los actores involucrados en el sector) y el uso más sostenible de los recursos alimentarios naturales.
- Propiciar la *aprobación por Ley del programa o política a aplicar* (FAO, 2010:24; Jusidman-Raport, 2014: 591) como estrategia política, que

aportaría institucionalidad, legitimidad jurídica y sostenibilidad en el tiempo a la acción.

La progresividad, entendida siempre como proceso gradual pero sostenido en el tiempo, y la no regresividad en las medidas a adoptar, es condición obligatoria de cumplimiento del Estado. En este sentido, para dar operatividad a la política en cuestión, podrían instrumentarse, a título de ejemplo, etapas de acceso gradual de beneficiarios y beneficiarias, que contemplen cada una tipos de sectores poblacionales vulnerables a los cuales va dirigida la política (por ejemplo, embarazadas, lactantes con complemento, primera infancia, infancia escolarizada, casos críticos de malnutrición). Al menos, los niveles mínimos esenciales del derecho a la alimentación para evitar el hambre en poblaciones vulnerables, constituyen obligaciones básicas de derechos humanos como punto de partida.

¿Cuáles resultados podría capitalizar la gestión gubernamental con esta experiencia?

Intentamos contribuir a fortalecer la necesaria relación entre políticas públicas y derechos humanos en el siglo XXI, como condición imprescindible para conectar democracia con bienestar de la sociedad y desarrollo con justicia. Esto es, se busca alumbrar rutas que, por un lado, debería transitar la democracia actual para alcanzar la *democracia de derechos*; y por otro, apuntalen progresivamente al Estado provincial actual para acercarse más a un *Estado social*.

Con estos horizontes, en los primeros apartados de la fundamentación (primero y parte del segundo) nos centramos en la sistematización de los elementos principales que definen y caracterizan el enfoque de los derechos humanos y que facilitan su comprensión; así como también en la identificación de los aspectos principales que se espera pueda cumplir, de manera gradual,



la política social de alimentación adecuada para la Provincia de Santa Fe que lanza el Ministerio de la Producción.

En este apartado, nos enfocamos en aspectos institucionales y de gestión vinculados a la puesta en funcionamiento de políticas de gobierno orientadas por el enfoque de derechos, y señalamos algunos de los desafíos y oportunidades que se presentan entendidos como un marco de referencia que pueden darle sustento y orientación al cumplimiento efectivo de las obligaciones del Estado. El principal propósito es promover a nivel gubernamental el desarrollo de una cultura y una práctica institucional de derechos y la aplicación informada del enfoque en la gestión pública provincial. Cuando hablamos de puesta en funcionamiento de políticas, nos referimos a una de las fases del ciclo de la política pública (la gestión) pero que supone que el enfoque está presente en todo el ciclo de su producción (planificación, diseño, formulación, gestión, monitoreo y evaluación).

El argumento que nos guía es que la adopción

de un enfoque de derechos en el diseño de una política pública exige de la presencia de ciertos atributos en las instituciones que se encargarán de su implantación. Este argumento está en sintonía con la necesidad de evitar que se utilice el enfoque en forma parcializada, vaciándolo de significado, y se promuevan nuevas formas de institucionalidad, o se sostengan algunas existentes, que nada tienen que ver con la garantía de los derechos (Cunill Grau, 2010). En este sentido, esta iniciativa de política aportaría valor político y social a la gestión del Ministerio de la producción y sus efectos serán acumulativos para toda la gestión gubernamental provincial.

La experiencia de aplicación del enfoque de derechos por las instituciones de gestión, moviliza una transformación cultural a través de las políticas lo que implica un proceso político de aprendizaje y se desenvuelve conectando eslabones: información, conocimientos, habilidades, estrategias, experiencias, disposición, solidaridad, socialización e interacción cooperativa entre personas y estructuras (Ver Cuadro 1).



Cuadro 1

**Instituciones con enfoque de derechos vs. Instituciones tradicionales:
principales atributos diferenciales**

Instituciones con enfoque de derechos	Instituciones tradicionales
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollan una cultura democrática de derechos 	<ul style="list-style-type: none"> • Afianzan una cultura burocrática
<ul style="list-style-type: none"> • Promueven el trabajo cooperativo y solidario, la formación continua en derechos humanos, la información actualizada, el compromiso, la socialización, la participación activa, sentido de pertenencia colectiva institucional • Apuntan a la equidad, eficacia y eficiencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Promueven el trabajo competitivo, particular, jerárquico, baja participación y compromiso, formación básica, prevalece el sentido de pertenencia individual institucional. • Apuntan a la eficacia y eficiencia
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollan la lógica de la integralidad y la intersectorialidad como dinámicas de las modalidades de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • Afianzan la lógica de la fragmentación institucional, y la sectorialidad como dinámicas de las modalidades de gestión
<ul style="list-style-type: none"> • Fomentan la participación activa de los agentes en la producción de la política y su implementación; el involucramiento, la recepción de ideas, la creatividad, la iniciativa 	<ul style="list-style-type: none"> • No contemplan, en general, la participación activa, las condiciones profesionales y subjetivas como aportes a la gestión
<ul style="list-style-type: none"> • Se rige por el marco normativo regional, internacional y nacional de derechos humanos de cumplimiento obligado 	<ul style="list-style-type: none"> • Produce un marco normativo y reglas propias de funcionamiento; puede utilizar el lenguaje de los derechos
<ul style="list-style-type: none"> • Conciben a las políticas públicas como políticas de Estado y no solo como políticas de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Conciben a las políticas públicas, fundamentalmente como políticas de gobierno
<ul style="list-style-type: none"> • Promueve y enfatiza la participación activa de la ciudadanía en todo el proceso de producción de la política (prevé mecanismos de exigibilidad de derechos, de rendición de cuentas, de transparencia en la gestión, etc) 	<ul style="list-style-type: none"> • No requiere la participación activa de la ciudadanía ni mecanismos que la habiliten
<ul style="list-style-type: none"> • La universalidad en el acceso y ejercicio de los derechos, constituye una obligación a la que aspira progresivamente la gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • La discrecionalidad es la lógica de gestión que prevalece en el acceso y uso de los beneficios



Puede resultar necesario reformar y/o mejorar las instituciones existentes en el Estado provincial para que sean consistentes con el enfoque y viabilicen así el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación adecuada. Deben asegurarse mecanismos intersectoriales coordinados, necesarios para la aplicación, supervisión y la evaluación concertada de la política. Esa coordinación supone también la participación activa y plena de todos los actores involucrados además de representantes de los grupos más afectados por la malnutrición o inseguridad alimentaria. Algunas experiencias existentes en América Latina, por ejemplo la de Guatemala, muestran la necesidad de crear instituciones especiales, como el Consejo de Seguridad Ali-

mentaria y Nutricional, para supervisar y coordinar el ejercicio en la práctica del derecho a la alimentación con participación de representantes del gobierno, de la sociedad civil, del sector privado y de asociados de la cooperación internacional (FAO, 2010: 32).

La supervisión y evaluación concertadas, constituyen partes esenciales de los esfuerzos para hacer realidad el derecho a la alimentación. Permite a los gobiernos y a los actores interesados evaluar los efectos de las medidas legislativas, políticas, económicas, programáticas sobre el ejercicio del derecho; seguir y valorar los logros en su realización progresiva así como identificar los problemas y los obstáculos que lo afectan para facilitar las medidas correctivas.



Bibliografía

- ABRAMOVICH V. Y PAUTASSI L. (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- ADDVANCE (2018). “Propuesta para un programa de Nutrición Integral en Santa Fe”, Presentación power point.
- ARENDDT, H. (1982). *Los orígenes del totalitarismo. 3. Totalitarismo*. Madrid: Alianza Editorial
- CEPAL (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Cechini C., Filgueira F., Martínez M. y Rossel C. (Editores), CEPAL, Santiago de Chile.
- CUNILL GRAU N. (2010). “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°46, Caracas, Venezuela.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2018). *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017*, Quiroga H. (Coordinador) et al, Santa Fe.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, 2018. *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017*, Quiroga Hugo (Coordinador General) et al, Santa Fe, Argentina.
- FAO (2005). Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma: FAO, 2005. 42 pp. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf
- GIMENEZ MERCADO C. Y VALENTE ADARME, J (2010).” El enfoque de los dere-



chos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, Cuadernos del Cendes, Caracas, Venezuela, v. 27, n. 74. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S10122508201000020004&lng=es&nrm=iso

JUSIDMAN-RAPOPORT C. (2014). “El derecho a la alimentación como derecho humano” en Salud Pública de México, Vol. 56, suplemento 1, México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342014000700013

MINISTERIO DE HACIENDA DE LA NACIÓN (2017). Informes Productivos Provinciales. Santa Fe 2017, Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Microeconómica (SSPMicro), Año 2, N°14, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/microeconomica/productivosprovinciales>

OEA (1996). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” [documento en internet]. Tratados multilaterales, Washington DC: OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

ONU (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 25. Disponible en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

ONU (1966). Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A/RES/2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

ONU (1999). Consejo Económico y Social. Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11) (20° período de sesiones, 1999), ONU E/C.12/1999/5. Universidad de Minnesota, Biblioteca de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm12s.htm>

ONU (2008). Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OP-ICESCR). Resolución A/RES/63/117 adoptada el 10 de diciembre de 2008. Disponible en: http://www2.ohchr.org/spanish/law/docs/A.RES.63.117_sp.pdf

ONU (2011). *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar*, New York y Ginebra.

ONU, Consejo Económico y Social (2001) El derecho a la alimentación. E/CN.4/2001/53 Disponible: http://www.observatoriopoliticasocial.org/index.php?option=com_content&view=article&id=776&Itemid=319

ONU. Consejo Económico y Social (2003). El derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial E/CN.4/2003/54. Disponible en: http://www.observatoriopoliticasocial.org/index.php?option=com_content&view=article&id=776&Itemid=319

ONU/FAO (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma, 13-17 de noviembre, 1996. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), UNICEF, Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Organización Mundial de la Salud (OMS) 2018. *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*, FAO, Roma.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES

UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO), 2010. *El Derecho a la alimentación adecuada*, Folleto Informativo N°34, Oficina del Alto Comisionado para Naciones Unidas, disponible en: www.ohchr.org

RODOTÁ, S. (2014). *El derecho a tener derechos*, Editorial Trotta, Madrid.

TAYLOR, CH (1993). *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*. Ensayo de Charles Taylor, México: Fondo de Cultura Económica.



Autores

Hugo Quiroga. Doctor en Filosofía, profesor titular ordinario de Teoría Política de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Investigador Superior de la Carrera del Investigador Científico del Consejo de Investigaciones de la UNR. Coordinador General del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y de la UNR; Director de Proyectos de Investigación de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Director de la Revista Estudios Sociales de la UNL Autor de numerosas publicaciones, nacionales e internacionales, en el campo de la teoría de la democracia y el Estado.

Silvia Levín. Doctora en Ciencias Sociales, profesora titular ordinaria de Política Social de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario (UNR); Investigadora Principal de la Carrera del Investigador Científico del Consejo de Investigaciones de la UNR; Coordinadora académica del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y de la UNR; Directora de Proyectos de Investigación, nacionales e internacionales. Autora de numerosas publicaciones, nacionales e internacionales, en el campo de las políticas públicas, género y derechos humanos en Argentina.

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4° C1058AAK
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296

www.fes-argentina.org

ISBN: 978-987-4439-18-5

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-18-5

