



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Departamento de Postgrado

CARRERA DE MAESTRÍA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Maestranda Nadina Vivian Scolnik

D.N.I. N° 22.526.427

“Deberes del Estado frente al Derecho humano a la alimentación y nutrición en la niñez. La Municipalidad de la ciudad de Santa Fe como garante local”

Directora: Dra. María Eugenia Marichal

Codirectora: Dra. Ana María Bonet

Cohorte: 2016

Santa Fe

Año 2022

Tabla de siglas y abreviaturas	3
Capítulo I	4
Responsabilidad estatal por el Derecho humano a la alimentación y nutrición en la niñez.	4
1.1. Delimitación y justificación del objeto de estudio	4
1.2. Objetivos	7
1.3. Metodología	7
1.4.1 Situación problemática a nivel global	9
1.4.3. Malnutrición en Santa Fe	15
Capítulo II	17
Antecedentes	17
2.1 Contexto Normativo	17
2.2 El enfoque de derechos en las políticas sociales.	24
2.3. Gobierno multinivel	29
2.4. Presupuesto y costo del mínimo de los DESC.	32
Capítulo III	38
El derecho humano a la alimentación y nutrición en la niñez (DHAyNN) en la ciudad de Santa Fe	38
3.1. Políticas alimentarias que inciden en la población local	38
3.2 El desempeño de la gestión municipal en Santa Fe	43
3.3. El desempeño de las organizaciones sociales	50
3.3.1 Las organizaciones sociales vinculadas con el Derecho a la alimentación y Nutrición en la niñez en la ciudad.	50
3.3.2 Acciones y aportes de estas organizaciones para el DHAyNN	52
3.4. Principales condicionantes de la eficacia del Derecho a la alimentación en Santa Fe	56
Capítulo IV	58
Conclusiones	58
Bibliografía	62

Tabla de siglas y abreviaturas

AUH	Asignación Universal por Hijo
CTEP	Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular
DESC	Derechos Económicos Sociales y Culturales
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
DHAyNN	Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición en la Niñez
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MSF	Municipalidad de Santa Fe
MLST	Movimiento Los Sin Techo
NNyA	Niños, Niñas y Adolescentes
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PWSFC	Portal Web Santa Fe Ciudad
SFCV	Santa Fe Cómo Vamos
SiCAP	Sistema Integral de Centros de Atención Primaria
TUC	Tarjeta Única de Ciudadanía
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UCSF	Universidad Católica de Santa Fe
UNL	Universidad Nacional del Litoral

1- Capítulo I

Responsabilidad estatal por el Derecho humano a la alimentación y nutrición en la niñez.

1.1. Delimitación y justificación del objeto de estudio

El presente proyecto tiene por objeto de estudio la actuación de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe en su rol de garante local del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuada en la infancia (ONU, AG Resolución 44/25, 1989) especialmente en relación a la población infantil comprendida entre los 0 y 5 años, durante el período 2015 / 2019¹.

A partir de esta investigación se espera producir información que permita identificar las acciones concretas que desde el organismo municipal se llevan adelante, en función de sus capacidades y responsabilidades según los compromisos internacionalmente asumidos por el Estado argentino, pero también en relación a las demandas y expectativas sociales canalizadas por organizaciones que actúan en territorio local enfrentando el circuito cronificado pobreza - hambre - malnutrición² (OMS, 2021). Estos elementos aportan a la elaboración de un diagnóstico sobre el “máximo esfuerzo” que se está realizando en la implementación de acciones positivas tendientes a efectivizar el goce de este derecho fundamental en una de las franjas etarias más vulnerables y con menores posibilidades de lucha para su efectivo ejercicio como es la niñez (OMS, 2018; UNICEF, 2018; Tuñón, 2018; Bidart Campos, 2002).

¹ Dicho período fue elegido teniendo en cuenta, en primer lugar, que correspondía a una gestión completa de gobierno local (la segunda consecutiva del Intendente José Corral, candidato perteneciente a la Unión Cívica Radical); en segundo lugar, la gestión resultó contemporánea al cursado de la primera cohorte de la Maestría en Derecho Administrativo, año 2016, que motiva la presente investigación para su aprobación definitiva.

² El término «malnutrición» se refiere a las carencias, los excesos y los desequilibrios de la ingesta calórica y de nutrientes de una persona. Abarca tres grandes grupos de afecciones: la desnutrición, que incluye la emaciación (un peso insuficiente respecto de la talla), el retraso del crecimiento (una talla insuficiente para la edad) y la insuficiencia ponderal (un peso insuficiente para la edad); la malnutrición relacionada con los micronutrientes, que incluye las carencias de micronutrientes (la falta de vitaminas o minerales importantes) o el exceso de micronutrientes; y el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación (como las cardiopatías, la diabetes y algunos cánceres).

La complejidad que caracteriza a la problemática alimentaria requiere su abordaje desde diferentes perspectivas (jurídica, económica, biológica, sociológica, antropológica) y áreas del conocimiento que, en conjunto, contribuyen a la construcción de la multicausalidad que le es propia y cuyo conocimiento previo resulta indispensable a todo análisis que se proponga como meta el planteo de posibles soluciones sobre alguna de las dimensiones involucradas (producción, distribución, seguridad, comercio, acceso y otros).

La malnutrición, en tanto vulneración del derecho humano a la alimentación y su rol prioritario dentro del núcleo mínimo de derechos fundamentales en la niñez, ha sido y es ampliamente investigado desde esta multiplicidad de ciencias, que partiendo de la consideración de la persona como un ser bio psico social, aportan a la descripción de una problemática que requiere una urgente intervención.

Paradójicamente, desde el Derecho, considerando a esa misma persona como sujeto de derechos, el aporte a esta investigación resulta heterogéneo y distante de la realidad crítica en la que grupos cada vez más numerosos transcurren.

En la Jurisprudencia se pueden detectar escasos antecedentes que plasman los diferentes niveles de responsabilidad para la realización de este derecho en nuestro país³ (como obligación alimentaria parental dentro del derecho de familia⁴; estatal a través de organismos de la seguridad social), destacando alguno de ellos⁵ la especial protección de los niños en tanto grupo vulnerable, legitimado activo dentro de un sistema de protección especial que ubica el “interés superior del niño”⁶ (Convención sobre los Derechos del Niño, art 3) por sobre otros conflictos en juego.

La investigación realizada en el campo jurídico sobre el DHA, tiene mayoritariamente un enfoque estrechamente vinculado al Derecho Internacional (Filardi, 2012), o bien a las políticas públicas, pero en un nivel de abstracción teórico alto (Pautassi, 2015) y a la

³ "Ramos, Marta R. y otros v. Provincia de Buenos Aires y otros s/amparo" (JA 2002-IV-466), Corte Sup., 12/3/2002 (<http://www.csjn.gov.ar>), y "Def. Sup. Trib. de Justicia v. Estado provincial s/acción de amparo"; "Rodríguez, Karina Verónica c/ Estado Nacional y otros s/ acción de amparo", 07.03.2006. "Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/ proceso de conocimiento", 18/09/2007. "Martínez, Celmira A. y otros s/acción de amparo"

⁴ Art. 658 Código Civil y Comercial Libro Segundo, Título VII Responsabilidad Parental.

⁵ G., J. E. Y OTROS c/ B., A. H. s/ALIMENTOS (Causa N° 35837). 2021. Disponible en: [https://jurisprudencia.mpd.gov.ar/Jurisprudencia/GJE%20\(Causa%20N%C2%B0%2035837\).pdf](https://jurisprudencia.mpd.gov.ar/Jurisprudencia/GJE%20(Causa%20N%C2%B0%2035837).pdf)

⁶ El interés superior “es precisamente eso: en el conflicto, priorizar el interés del niño por encima de otros titularizados por personas que destrozan los derechos de la persona vulnerable mediante el incumplimiento de concretas prestaciones a su cargo”. Kemelmajer de Carlucci, Aída, “Comisión N° 3. Derecho Fecha de firma: 02/12/2021 Firmado por: PAOLA MARIANA GUIÑADO, JUEZA DE CÁMARA Firmado por: JUAN PABLO RODRIGUEZ, JUEZ DE CÁMARA #28483317#311131174#20211202100251042 Procesal de Familia. Principios procesales. Informe de la parte especial”, Asociación Argentina de Derecho Procesal, www.aadproc.org.ar, p. 3, con cita de Peyrano.

protección del mismo a partir del análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina (CAI+D UNL, 2020)⁷.

Por su parte, desde el Derecho Administrativo y específicamente en lo que refiere a estudios de campo sobre casos puntuales, la deuda es grande⁸ y escasos los registros de investigaciones (Bonet y Marichal, 2020 - Pautassi, 2013) de grado o posgrado, estando el DHAyNN prácticamente invisibilizado como temática en el campo administrativista al momento de la elección del tema de este trabajo.

La presente investigación se propone entonces a partir del rol sustancial del Derecho administrativo para la efectivización y realización de los derechos fundamentales⁹ y como organizador de la sociedad (Cassese, 2012) en todos sus niveles, en tanto instancia previa a las alternativas de la justiciabilidad de los DESC para la exigibilidad y protección del Derecho a la alimentación.

Se aspira, en definitiva, a aportar a través de una mirada crítica una descripción de las acciones realizadas por la administración pública local, su articulación multinivel con otras administraciones, así como la inescindible labor realizada junto a actores organizados de la sociedad civil.

Identificar aquellos condicionantes de la efectivización del DHAyNN a partir de la obtención de datos y producción de conocimiento científico, no de presunciones (Aguirre, 2021), posibilitará cuestionamientos más certeros y concretos a las políticas públicas existentes, así como la generación de estrategias de acción focalizadas sobre las que trabajar fuertemente de cara a un futuro que se avizora como cada vez más incierto.

⁷ Curso de Acción para la Investigación y Desarrollo, Programa de investigación subsidiado por la Universidad Nacional del Litoral (aprobado por Res. C.S. N° 19/21, dirigido por María Eugenia Marichal, directora del presente plan de tesis, el cual también integra la co-directora de este plan, Ana María Bonet).

⁸ Podría afirmarse que de existir, los trabajos sobre el tema no han sido publicados, generalmente, en revistas o publicaciones sobre derecho administrativo. En la REDOEDA (Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo) no se registró ningún artículo sobre la búsqueda “derecho humano a la alimentación” durante la totalidad del período pasible de búsqueda que abarca desde el año 2014 a 2021 (<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/search/search> 28/05/2022) y en la Revista de la AADA (Asociación Argentina de Derecho Administrativo), sobre la misma búsqueda en la totalidad del período comprendido entre los años 2014 y 2016, tampoco se registró publicación alguna (<http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1767> y <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/raada/about> 28/05/2022).

⁹ Barnes, Javier. Conferencia “El derecho administrativo como el verdadero derecho de la sociedad. Desafíos y consecuencias para el siglo XXI”. 2016 Disponible en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:i0Kk-veGaxoJ:bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/raada/article/download/6063/9005/+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ar>

1.2 Objetivos

Objetivo general:

Realizar un aporte para la efectivización del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada de la niñez a nivel de la Administración pública municipal de la ciudad de Santa Fe.

Objetivos específicos:

1- Describir las obligaciones estatales que surgen en torno al derecho humano a la alimentación y nutrición para la niñez en tanto población particularmente vulnerable, agravada por la pobreza.

2- Caracterizar la articulación multinivel de las políticas alimentarias desarrolladas en el ámbito de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe en relación a otras administraciones públicas.

3- Caracterizar las articulaciones de las políticas alimentarias desarrolladas en el ámbito de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe en relación a las percepciones y demandas de las organizaciones de la sociedad civil locales.

4- Identificar condicionantes de la eficacia del Derecho a la alimentación y nutrición adecuada en la niñez a nivel local.

1.3. Metodología

Este estudio sigue el método científico y es primordialmente cualitativo con diseño no experimental, de estructura lógico – jurídico, descriptivo, analítico.

Se han realizado entrevistas presenciales coordinadas a partir del contacto inicial vía correo electrónico, con remisión posterior de cuestionarios semi estructurados.

Entre las fuentes de documentales de información, se han utilizado:

- Normativa internacional incorporada por el 75 inc. 22 de la CN, nacional, provincial y municipal que incluya el derecho a la alimentación en la niñez.
- Informes y documentos institucionales de acceso abierto de organismos internacionales relevantes en la materia (ONU, FAO, OMS, OPS).

- Informes, planes y programas, recomendaciones, presupuestos, encuestas, guías, etc. sobre la temática producida tanto por los organismos estatales de control (nacionales, provinciales o locales), como por expertos académicos o movimientos sociales.
- Datos de estudios y relevamientos producidos a nivel nacional.
- Doctrina de tres subáreas del Derecho: Internacional, Derechos Humanos y Derecho Administrativo.
- Publicaciones e información de otras áreas disciplinares (Nutrición, Antropología, Sociología).
- Entrevistas a funcionarios municipales: Secretaria de Desarrollo Social; Secretaria de Desarrollo Estratégico y Resiliencia; Secretaría de Educación; Directora Programa de Estadísticas e Investigaciones sociales y estadísticas. Entrevistas a referentes de organizaciones locales de la sociedad civil cuya población resulte beneficiaria de programas alimentarios: Director ONG “Movimiento Los sin techo”; Presidente Fundación “Hoy por mañana” CONIN; Dirigente de “La Poderosa”, Dirigente de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular.

Dos de las organizaciones sociales contactadas (La Poderosa y CTEP) no respondieron al contacto inicial, por lo que se procuró reconstruir su mirada a partir de información obtenida de sus páginas web y noticias publicadas en medios gráficos o digitales locales¹⁰.

Respecto de la administración local, una vez identificada su estructura de gobierno, se seleccionaron aquellos sectores involucrados en aspectos directamente vinculados con el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición en la Niñez. En una primera instancia, la selección se realizó a partir de la recolección de información pública obtenida del Portal Web Santa Fe Ciudad, que describe las temáticas y acciones correspondientes a cada subsector. Habiendo extraído de allí un primer mapa de dependencias cuya acción se relacionaba directamente con el derecho estudiado, se avanzó hacia una segunda instancia cuyo objetivo fue establecer contacto directo con un representante de cada sector identificado. La motivación de este acercamiento fue poder ampliar la escueta información públicamente accesible que había sido recabada inicialmente. Esta segunda instancia se formalizó de la forma más directa posible (dada las limitaciones de encuentro personal que tuvieron lugar

¹⁰ La Garganta Poderosa. (representante en Santa Fe: María Claudia “la Negra” Albornoz)

<https://lapoderosa.org.ar/2017/05/un-ruidito-en-la-panza/> (mayo 2017)

<https://lapoderosa.org.ar/2018/06/pariendo-un-comedor-con-la-fuerza-del-amor-2/> (junio 2018)

https://www.youtube.com/watch?v=gzN_ebjbd1A (19/01/2022)

CTEP <https://ctepargentina.org/ollas-populares-la-emergencia-social/> (22/11/2016)

<https://ctepargentina.org/reclamo-la-economia-popular-santa-fe/> (20/09/2017)

<https://ctepargentina.org/los-movimientos-populares-van-al-congreso-por-la-emergencia-alimentaria/> (10/09/2019)

durante el período ASPO durante el cual transcurrió gran parte del relevamiento): vía correo electrónico, visita presencial, entrevista semi estructurada por escrito.

De los contactos mantenidos con personal de la gestión municipal correspondiente al período 2015 - 2019, sólo se obtuvo como respuesta la remisión al Informe Santa Fe cómo Vamos 2018¹¹, que abarca dos períodos consecutivos de gestión del Intendente José Corral.

Como resultado de la búsqueda de información pública en páginas web, se accedió posteriormente a los presupuestos correspondientes a los años 2015 a 2019: Ordenanza N° 12170 Presupuesto 2015 MSF; Ordenanza N° 12227 Presupuesto 2016 MSF; Ordenanza 12338 Presupuesto 2017 MSF; Ordenanza 12456 Presupuesto 2018 MSF; Nota del Consejo Municipal sobre Presupuesto 2019.

1.4. Descripción del problema de investigación

1.4.1 Situación problemática a nivel global

La protección de la población contra el hambre, la garantía de la seguridad alimentaria y el acceso a los alimentos se han tornado una preocupación para los foros internacionales a nivel mundial (Declaración de Alma Ata, 1978; Cumbre Mundial de la Alimentación, 1996; De Schutter 2012; Elver 2015; Ziegler 2001).

Paradójicamente, muchos países de ingresos bajos y medianos están afrontando una “doble carga” de morbilidad a partir de la coexistencia de desnutrición y obesidad en el mismo territorio, la misma comunidad y el mismo hogar. Los niños y adolescentes están particularmente expuestos a la malnutrición (OMS, 2018; FAO, 2019). La optimización de la nutrición, especialmente desde el embarazo hasta los tres años, determina un desarrollo cerebral saludable e incide en todo el crecimiento futuro (UNICEF, 2018) como principales condicionantes del estado salud y potencial capacidad de ingresos a medida que se convierten en adultos (UNICEF, 2018). A pesar de la evidente relevancia y necesidad de atender esta problemática, los programas para la primera infancia continúan siendo gravemente insuficientes con ejecución deslucida. Esta insuficiencia, sumada a la falta de comprensión

¹¹ <http://www.santafeciudad.gov.ar/blogs/gobiernoabierto/santa-fe-como-vamos/>

pública de la importancia de los primeros años de un niño, se traducen en una demanda pública de políticas, programas y financiamiento (UNICEF, 2018).

La FAO ha resaltado el vínculo entre la pobreza y el hambre, especialmente la desnutrición infantil crónica y la subalimentación, indicando que “gran parte de los aspectos de la inseguridad alimentaria y particularmente de la desnutrición y subnutrición son consecuencia – y al mismo tiempo causa – de la pobreza de la población” (FAO, 2012)¹². La desigualdad económica y social, el acceso inequitativo a los servicios de salud y a dietas saludables, se correlaciona con la desnutrición crónica que padecen los niños y niñas más pobres¹³ (ONU, 2016). La pobreza, el aislamiento, la marginación y la discriminación, son factores de riesgo que incrementan las enfermedades no transmisibles (sobrepeso y obesidad, diabetes, hipertensión) y agravan sus consecuencias negativas, amenazando la salud pública y el desarrollo económico y social. La obesidad y sobrepeso entre los niños va en aumento en todos los países, se propaga con mayor rapidez en los entornos urbanos de aquellos sectores con ingresos bajos y medianos, y se vincula a un mayor número de muertes prematuras que la insuficiencia ponderal, con mayor probabilidad de discapacidad y obesidad en la edad adulta (OMS, 2016).

El impacto que la pobreza tiene en los niños y en los adultos es diferente, siendo más profundo y duradero en los niños. El efecto mayor de la pobreza sobre los niños, niñas y adolescentes se vincula con los derechos que se ven principalmente vulnerados en hogares pobres, como el derecho a la salud, a la nutrición, al agua potable y saneamiento, al acceso a una educación de calidad, a la vivienda digna, y a los cuidados adecuados por parte de la familia y de las instituciones sociales, entre otros. Estos derechos son fundamentales para niños, niñas y adolescentes en una etapa de crecimiento físico, cognitivo e intelectual y ameritan una particular protección por parte del Estado precisamente porque son esenciales como base para lograr el disfrute de todos los demás derechos (CIDH, 2017). Incluso períodos breves de privación y exclusión pueden menoscabar de forma dramática e irreversible el derecho del niño a la supervivencia y el desarrollo - causando pobreza en la vida adulta. (Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionada para Derechos Humanos, 2012). Sin embargo, en el mundo, el 43% de las niñas y niños con menos de cinco años corre el riesgo de

¹² La FAO entiende la pobreza como “manifestación de un conjunto de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que experimentan las sociedades, que no logran integrar a toda la población en sus procesos de producción y reproducción social” (Naciones Unidas, FAO, Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, 2012, pág. 14).

¹³ 9.6% que equivale a 5.1 millones de niños y niñas.

no alcanzar su desarrollo potencial por sufrir condiciones de pobreza y malnutrición infantil (UNICEF, 2018)

El daño que se produce en esta etapa es irreversible y determina la vida futura de quienes padecen los efectos de la subalimentación o malnutrición; de manera directa sobre su salud y desarrollo por insatisfacción de sus derechos básicos, y de manera indirecta sobre su vida democrática por la dificultad de goce de los derechos civiles y políticos de aquellos adultos con secuelas de la indignidad en la que crecieron. El Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) ha indicado que “los niños y las niñas que viven en la pobreza sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar de sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad” (UNICEF, CEPAL, 2010).

En el marco del enfoque de derechos y carácter multidimensional en que las Naciones Unidas define la pobreza¹⁴, la CEPAL ha indicado que “la pobreza representa un nivel crítico de privación, que pone en entredicho la sobrevivencia, la dignidad y el goce efectivo de derechos de las personas que se encuentran en esa situación, dimensiones que no se limitan a la carencia de un ingreso monetario suficiente para satisfacer los requerimientos mínimos” (CEPAL, 2015).

El impacto social y económico producido por el costo de la doble carga de malnutrición en menores de cinco años está ampliamente demostrado, pero aún no ha sido debidamente dimensionado por parte de los actores involucrados en el diseño e implementación de las políticas públicas requeridas para afrontar esta situación. Las consecuencias negativas a corto y largo plazo sobre la salud (morbilidad y la mortalidad), educación (menor rendimiento y deserción escolar), inserción social (menor desarrollo de capacidades), capacidad laboral, productividad y en el medioambiente, generan múltiples costos a la sociedad y a las familias, afectando directamente los presupuestos públicos y privados de las diferentes áreas, y la economía en general (FAO, 2019).

Si bien en América Latina el derecho a la alimentación está teniendo un notable desarrollo a partir de las acciones emprendidas por una sociedad civil que ha logrado visibilizar la problemática e imponer el debate acerca de la necesidad de garantizar el derecho a la alimentación y su institucionalidad nacional desde el derecho hasta la seguridad y la

¹⁴ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, considera que la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales

soberanía alimentaria (AADYND, 2010) el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018 (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2018) arroja datos desalentadores en relación al hambre y la malnutrición, alejándose estos países del cumplimiento del objetivo de hambre cero¹⁵.

1.4.2. Problemática alimentaria en Argentina

Argentina registra la segunda tasa más alta de sobrepeso en menores de 5 años de América Latina y el Caribe con el 10% (OPS, 2018). En los dos quintiles de menores ingresos que tienen cobertura pública exclusiva, el sobrepeso y la obesidad infantil (principales determinantes de la epidemia de enfermedades crónicas) supera por cuatro veces la desnutrición clásica (OPS, 2018). Desde las tres últimas décadas, el acceso a la alimentación ha venido registrando una brecha diferencial (en cantidad, pero aún más en calidad) entre diferentes niveles socioeconómicos (Aguirre, 2010).

Del análisis de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS 2, 2019) surge que la malnutrición afecta diferencialmente a los niños y niñas de cero a cinco años dependiendo de su nivel de ingreso. El sobrepeso y la obesidad resultaron ser las formas más frecuentes de malnutrición en NNyA y se confirma su aumento en concordancia con otras encuestas, la baja talla y el bajo peso se mantienen en valores relativamente estables y se relacionaron de manera inversa al nivel socioeconómico, no así el sobrepeso y la obesidad que fueron similares para todos los niveles de ingreso en NNyA, respecto de estudios previos realizados en el país. Los cambios en los patrones de consumo de alimentos siguen la tendencia mundial, y atraviesan a todo el entramado social afectando especialmente a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Los datos confirman consistentemente que el consumo diario de alimentos saludables (frutas frescas y verduras, carnes, leche, yogur o quesos) es significativamente menor en los grupos de niveles educativos bajos y en los de menores ingresos, siendo los alimentos no recomendados (bebidas azucaradas, productos de pastelería, productos de copetín y golosinas, que poseen alto contenido de azúcar, grasas y sal y bajo valor nutricional) los de consumo más frecuente en los grupos de mayor situación de vulnerabilidad.

¹⁵ Sudamérica registra con 21.4 millones la mayor cantidad de personas subalimentadas, cifra que aumentó por cuarto año consecutivo sumando 2 millones de personas que no alcanzan a cubrir sus necesidades de ingesta calórica.

Por su parte, según datos del Ministerio de Salud de la Nación el 30% de los niños y niñas de edad escolar (de 13 a 15 años) tiene sobrepeso y el 6%, obesidad (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2019).

En Argentina, se concibe a la pobreza como un fenómeno complejo y multidimensional que abarca un conjunto de aristas que exceden la medición de ingresos y se relacionan con el acceso a servicios básicos, educación, salud, trabajo, medio ambiente, empoderamiento de las mujeres, etc.¹⁶

En nuestro país la pobreza estructural se dimensiona a partir de datos censales que se relevan cada diez años¹⁷ (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2017). Las estimaciones oficiales de la pobreza se basan en el método indirecto de “línea de pobreza” (INDEC, 2018) por ingresos y las cifras revelan con claridad que la población más vulnerable a la pobreza es la infancia (Tuñón, 2018).

Como indicador sustantivo, el incremento de la pobreza en la infancia pone de relieve la especial vulnerabilidad de este sector a la pobreza económica, que requiere estar en primer lugar de la agenda pública argentina, especialmente de los Estados. Éstos, al integrar el sistema internacional de derechos humanos, adhieren al enfoque de derechos en el ámbito de la erradicación de la pobreza por lo que deben basarse y orientar la formulación de sus políticas y estrategias nacionales en las normas, principios y estándares establecidos en el mismo (Abramovich, 2006).

El mayor efecto de la pobreza sobre los NNyA se vincula con los derechos que se ven más vulnerados en hogares pobres, como el derecho a la salud, a la nutrición, al agua potable y saneamiento, al acceso a una educación de calidad, a la vivienda digna, y a los cuidados adecuados por parte de la familia y de las instituciones sociales, entre otros. Estos derechos son fundamentales para el desarrollo de NNyA en una etapa de crecimiento físico, cognitivo e intelectual y ameritan una particular protección por parte del Estado precisamente porque son esenciales como base para lograr el disfrute de todos los demás derechos¹⁸ (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2017). El daño que se produce en esta etapa es irreversible y determina la vida futura de quienes padecen los efectos de la subalimentación o malnutrición (CEPAL, 2010).

¹⁶ Según la respuesta del Estado de Argentina al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota OEA No 171 de 7 de julio de 2016

¹⁷ En particular, la medición de hogares y población con Necesidades Básicas Insatisfechas se lleva a cabo a partir del Censo Nacional de Población de 1980, 1991, 2001 y 20107 (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

¹⁸ Sin embargo, en el mundo, el 43% de las niñas y niños con menos de cinco años corre el riesgo de no alcanzar su desarrollo potencial por sufrir condiciones de pobreza y malnutrición infantil (UNICEF, 2018).

Durante el primer semestre del 2018 la pobreza en la infancia entre los 0 y 14 años de edad, registró un incremento respecto de la medición del segundo semestre de 2017 y alcanzó un 41.4% (resultando el porcentaje de este grupo etario el más alto) evidenciando la especial vulnerabilidad de este sector a la pobreza económica (INDEC, 2018), que como indicador sustantivo (sumado a los derechos subjetivos de la población infantil considerada entre los 0 a 18 años) requiere estar en el primer lugar de la agenda pública de la sociedad Argentina y de los Estados que integran el Sistema internacional de derechos humanos.

El fenómeno de la “infantilización de la pobreza”¹⁹ (Díaz Langou y Acuña, 2018) en Argentina va en aumento. La inversión social en niñez y adolescencia, cayó en los años de devaluación y contracción económica (2012, 2014 y 2016) y continuó en 2017 y 2018, registrándose además en este último año, una sub ejecución de programas relacionados con la protección infantil (Díaz Langou y Florito, 2018).

Si bien las transferencias de ingresos a NNyA a través de programas asistenciales públicos han logrado importantes avances de cobertura y equidad en los últimos años, persisten importantes desigualdades en cuanto a los requisitos y corresponsabilidades que se deben cumplir para acceder y continuar recibéndolas (Díaz Langou, Sachetti y Karczmarczyk, 2018; Arcidiácono, P. Pautassi, L. y Zibecchi, C., 2011).

Las deficiencias nutricionales aún son una problemática a resolver, lo que prioriza como uno de los desafíos más importantes, identificar mecanismos eficaces que permitan transferir capacidades a los “beneficiarios” más allá de la duración de los programas asistenciales (Salvia, Britos y Díaz Bonilla 2020; FAO, 2006).

1.4.3. Malnutrición en Santa Fe

La provincia de Santa Fe no resulta ajena a esta problemática alimentaria mundial. Las autoridades sanitarias, entendiendo que la malnutrición no solo afecta la capacidad de crecimiento y desarrollo intelectual sino que está directamente vinculada a factores sociales, económicos, culturales, sanitarios, además de los factores o patológicos o congénitos que la puedan haber originado²⁰ desarrolló una herramienta informática que genera un alerta ante casos de desnutrición, mala nutrición y obesidad.

¹⁹ Implica que el porcentaje de niños que vive bajo la línea de la pobreza es mayor que el porcentaje de población mayor de 18 años que vive en estas condiciones. Además, la pobreza se concentra en las familias con niños son estas las que están en situaciones más vulnerables)

²⁰ Periódico Pausa. “No sólo se trata de pancitas llenas”, 2017 (consultado 30/05/2022) Disponible en <https://www.pausa.com.ar/2017/04/no-solo-se-trata-de-pancitas-llenas/>

El sistema se denomina SiCAP²¹ Sistema Integral de Centros de Atención Primaria (Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, 2018) y está disponible en todos los centros de salud (Resolución 2319/2012 MS). De esto se desprende que la información obtenida corresponde a la población que ha asistido al menos una vez a un centro de salud²². Desde su puesta en marcha en junio de 2016 y en el período abarcado hasta 2018, con los parámetros de la OMS como referencia, se sabe que un 3% de los chicos menores de cinco años atendidos en el servicio público de salud tiene “bajo peso”.

Según datos arrojados por este sistema en el año 2018, sobre una población constituida por 95.517 niños de 0 a 5 años, la malnutrición por exceso triplica a la malnutrición por déficit²³. Ambas formas de malnutrición no se presentan de manera homogénea al interior de los grupos etarios. Los mayores porcentajes corresponden a los más pequeños, independientemente de la forma clínica. Resulta importante destacar que, si bien la comparación de estos datos respecto de períodos anteriores permitiría arrojar una tendencia sobre la malnutrición, no son pasibles de comparación con aquellos obtenidos previamente, dado que la población objetivo fue seleccionada de modo diferente²⁴.

Un estudio realizado por el MLST en menores de 4 y 5 años que asisten a los jardines de infantes, revela que el 35% de los niños que viven en barrios marginales de la ciudad de Santa Fe, tiene problemas en su nutrición. Mientras que el 24% presenta obesidad, el 11% restante presenta desnutrición (dos casos graves, entre ellos). Entienden esta nueva prevalencia como “razonable por las dificultades que tiene el pobre para alimentarse”²⁵.

Autoridades del Ministerio de Salud de Santa Fe refieren que el sobrepeso y la obesidad ya cubre gran parte de la población a nivel provincial y viene en aumento desde hace

²¹ Los datos registrados en SiCAP son el Conjunto Mínimo de Datos Básicos (SMDB) para la atención ambulatoria: datos filiatorios; de diagnóstico y atención; y medidas antropométricas. El Sistema refiere de forma automática las medidas antropométricas a las curvas de la OMS y establece el Desvío Estándar para dicha medición (score z). Al Sistema tributan la totalidad de los establecimientos públicos de la provincia, con independencia del tipo de administración (municipal o provincial) o del nivel de atención (primero, segundo o tercer nivel). Se trata de aproximadamente 760 establecimientos (Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, 2018)

²² Reportes de los barrios Santa Rosa de Lima y San Lorenzo de nuestra ciudad, y acorde a la labor que lleva a cabo allí la Fundación Hoy por Mañana, integrante de la Red Conin, estiman que unos 60 niños presentan desnutrición. En otro de los centros de la misma fundación, que funciona Cilsa para la población de Varadero Sarsotti y Centenario, se atienden a unos 30 nenes en las mismas condiciones. Estas cifras no son exactas, porque sólo registran a aquellos niños que han asistido al centro de salud. <https://www.pausa.com.ar/2017/04/no-solo-se-trata-de-pancitas-llenas/>

²³ La información presentada permite aseverar que la malnutrición por exceso afecta al 34,9% de la población objetivo (Sobrepeso 22,9%, y Obesidad 12%), mientras que la malnutrición por déficit alcanza al 13,2% de esta (Baja y Muy Baja Talla, 10,1%; Bajo Peso, 2,2%; Muy Bajo Peso, 0,9%) (Min.de Salud Pcia. Santa Fe, 2018)

²⁴ Los datos del informe “Sobrepeso y Obesidad en niños, niñas y adolescentes según datos del primer nivel de atención en la Argentina” (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación en 2018b)

²⁵ Así lo revela un estudio llevado a cabo por el movimiento Los Sin Techo, en el que se relevaron los datos de menores de 4 y 5 años que asisten a los jardines de infantes de los barrios Las Lomas, Loyola, San Agustín, El Abasto, La Ranita, entre otros. Disponible en <http://www.sintecho.org.ar/salud-mlst/391-advierten-por-un-35-de-chicos-malnutridos>

años. Datos surgidos de trabajo en terreno realizado por profesionales de esa cartera, constataron que en la provincia hay 10 niños con sobrepeso u obesidad por cada tres niños con bajo peso. “En pocas décadas, si no se toman medidas fuertes y profundas que cambien la tendencia, se hablará de pandemia.”²⁶

Profesionales nutricionistas²⁷ de la Fundación Hoy por mañana, describen los casos de malnutrición dentro del grupo de menores de 5 años, que es con el que trabajan (porque después de esa edad es difícil lograr la recuperación de la talla) desnutridos crónicos con afectación de la talla (obesos y con bajo peso) originada en la falta de alimento, de recursos o por patologías congénitas; y agregan que la mayoría sufre una múltiple vulneración de derechos, muy pocos tienen un lugar propio donde vivir y las condiciones socioambientales no son las adecuadas. Destacan además, el grupo de madres (en su mayoría adolescentes) que han abandonado la escolaridad y sus hogares²⁸, lo que incrementa la posibilidad de desnutrición del niño durante los primeros 1000 días críticos.

²⁶ Periódico Pausa. “Un freno para la epidemia de la obesidad”, 2019 (consultado 30/05/2022) Disponible en <https://www.pausa.com.ar/2019/08/un-freno-para-la-epidemia-de-la-obesidad/>

²⁷ Lic.en Nutrición María Belén Cheirano, coordinadora del equipo de la Fundación Hoy por Mañana.

²⁸ “Estamos con una generación en la que estas mujeres han crecido en ambientes donde no vieron cocinar, porque siempre comieron en comedores, no han tenido acceso a los alimentos, entonces no saben qué hacer con eso. Les presentamos las lentejas y no saben cómo cocinarlas porque no han visto cocinar” refiere la profesional nutricionista.

2- Capítulo II

Antecedentes

2.1 Contexto Normativo

Dentro del Sistema Universal de Derechos Humanos, la DUDH (ONU, AG Resolución 217 A (III), 1948) es el primer instrumento internacional que plantea expresamente en el inciso 1 del artículo 25 el derecho a la alimentación²⁹, previendo en su inciso 2 una especial protección de la infancia³⁰ atento la vulnerabilidad de estos grupos, así como el nefasto efecto que la falta de acceso a una alimentación y nutrición adecuada produce durante el transcurso de estas etapas biológicas. Se destaca, en primer término, como determinante principal y posibilitador del Derecho a la vida³¹ para luego, aspirar al crecimiento y desarrollo de individuos legitimados en su dignidad humana, al goce del núcleo mínimo de derechos fundamentales.

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, Resolución AG 2200 A (XXI), 1966) reconoce en su inciso 1 que el derecho a una alimentación adecuada forma parte junto con los derechos al vestido, vivienda y mejora continua en las condiciones de existencia, del derecho de toda persona y su familia a un nivel de vida adecuado (Jusidman Rapoport, 2014). En el inc. 2 del mismo artículo, especifica el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y la malnutrición, previendo la posibilidad que los Estados Parte deban adoptar medidas y programas inmediatos y urgentes para garantizar que tales situaciones no acontezcan³².

²⁹ “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar; y en especial *la alimentación*, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)”

³⁰ “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales...”

³¹ Alimentación y agua son, junto con el oxígeno que los hace posibles, prerequisites fundamentales para la continuidad y supervivencia de las formas de vida animal sobre el planeta. En las sociedades humanas, existen muchos otros requerimientos para el logro de una vida digna, pero en caso de faltar alguno de estos tres elementos vitales, la vida en sí se torna inviable tanto para los individuos como para las comunidades humanas. Esta condición indispensable de la alimentación para asegurar la vida humana hace que cualquier modelo de derechos humanos que cuestione el reconocimiento del derecho a la alimentación se encuentre en contradicción con su naturaleza como prerrogativas de los individuos y colectivos para el logro de una vida digna - pues en ausencia de las condiciones mínimas para la continuidad de la vida, la aspiración de dignidad se ve desprovista de todo sentido (González, 2011).

³² El Comité de DESC refiere que el hambre crónica afecta como problema agudo a países no desarrollados sometidos a hambrunas causadas por desastres naturales, aumento de la incidencia de conflictos civiles y guerras con el uso de alimentos como arma política y la situación actual de extremo riesgo de los migrantes que escapan a tal situación; pero también se observa en las bolsas de pobreza de países económicamente desarrollados, donde los problemas relacionados con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre, se manifiestan como casos de subnutrición o

En consonancia con la ubicación jerárquica que este trabajo plantea del derecho a la alimentación, como parte de los DESC pero específicamente como el primero y principal dentro del núcleo mínimo de derechos fundamentales, se adhiere a la consideración que “El derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de todos los derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, siendo también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza ya al disfrute de todos los derechos humanos por todos” (ONU. Observación General N° 12. Comité DESC 20° período de sesiones 1999).

A su vez, de conformidad con los principios proclamados por la Carta de Naciones Unidas y teniendo presente que la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la AG en 1959 fue reconocida por la DUDH donde se proclama que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales; en el PIDCP (en particular, en los artículos 23 y 24) y en el PDESC (en particular, en el artículo 10), la AG adopta en el año 1989 la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, Resolución AG 44/25, 1989). Dicho instrumento, además de profundizar acerca de lo fundamental de garantizar los derechos en general y en particular el derecho del niño al más alto nivel posible de salud, combatiendo la malnutrición a través del suministro de alimentos nutritivos adecuados, define como niño en su artículo 2 a “todo ser humano menor de dieciocho años” y exige a los Estados Partes la atención primordial del interés superior del niño en todas las medidas tomadas en instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, debiendo adoptar además, todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en dicha Convención” (ONU, AG Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989).

En el ámbito del Sistema Americano de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre³³ (DADDH) (OEA, CIDH, IX Conferencia

una alarmante y nueva situación de malnutrición generadora de sobrepeso y obesidad. <http://es.wfp.org/La-desigualdad-agrava-el-hambre-la-desnutricion-la-obesidad-en-América-Latina-y-el-Caribe> Fecha de acceso: 22/11/2018.

³³ La DADDH consagró una serie de derechos económicos, sociales y culturales al igual que derechos civiles y políticos, sobre la base de la igualdad y dignidad de todos los hombres, como derechos esenciales merecedores de protección especial, sin establecer entre ellos ningún tipo de distinción normativa u operativa. Como descripción del Derecho a la preservación de la salud y al bienestar, el artículo 11 expresa que “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”, otorgando en su artículo protección, cuidado y ayuda especiales en la infancia. Posteriormente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) (OEA,

Internacional Americana, 1948) menciona la alimentación dentro del derecho a la salud, y a partir de noviembre de 1999, con la suscripción del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el Área de DESC “Protocolo de San Salvador” (OEA, Departamento de Derecho Internacional, 1988) Latinoamérica y el Caribe cuentan con un instrumento específico en materia de DESC, que define con mayor precisión – en comparación con la DADDH y la CADH - el contenido de los derechos y especifica las obligaciones a las que se comprometen los Estados, estableciendo en su artículo 12 el derecho a la alimentación³⁴.

Una característica desde el punto de vista normativo que en nuestro país se registra desde mediados de la década de 1980³⁵ y persiste hasta la actualidad, radica en el enfoque del abordaje político y legislativo de la cuestión del acceso a los alimentos basado en un eje articulador: la emergencia alimentaria (Bonet, Marichal 2020; Aguirre, 2021). Esta caracterización, no sólo impone la revisión de aquellos programas alimentarios limitados a un contexto de emergencia³⁶ así como de cuáles fueron las situaciones calificadas como emergencias alimentarias que recibieron tratamiento legislativo, sino también -como veremos más adelante - que en Argentina el Derecho humano a la alimentación fue y es limitado en su extensión a un derecho a no morir de hambre (Bonet, Marichal 2020).

A partir de la reforma a la Constitución Nacional en el año 1994, Argentina asume obligaciones internacionales y nuevas obligaciones internas (Gordillo, 2003) respecto de los derechos contenidos en los precitados instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, que son incorporados en el art. 75 inc. 22 (DUDH, DADDH, CADH, PIDCP, PDESC y Convención sobre los derechos del Niño) otorgándoseles de allí en adelante rango

Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, suscripta 22/11/69, en vigor 1978 http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm) reconoció ampliamente derechos civiles y políticos, aunque respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, sólo incluyó una norma de formulación genérica en su artículo 26, que remite a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires (Rossi y Abramovich, 2007). A partir de su texto, los Estados Partes se comprometen a la adopción de “providencias” a nivel interno y mediante la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, para “lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.” Consultado el 30/05/2018 en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.ht>

³⁴El inciso 1 establece 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”. En su inciso 2 indica que “A fin de promover el ejercicio de este derecho y erradicar la malnutrición los Estados Partes se comprometen a mejorar los métodos de producción, suministro y distribución de alimentos, y con este fin, acuerdan promover una mayor cooperación internacional en apoyo a las políticas nacionales pertinentes”

³⁵Según Britos (2003, p. 23) la creación del PAN en 1984 es de alguna manera el hito fundacional de la historia contemporánea de los programas alimentarios. Si bien el programa nace con carácter de emergencia y transitorio (la Ley establece dos años), continúa durante todo el mandato de Raúl Alfonsín y podríamos decir que con diferencias de nombres y modelos de gestión, continúa vigente hasta la actualidad.

³⁶“ La relación entre los programas alimentarios y el concepto de emergencia alimentaria se establece - por lo menos a nivel de justificación discursiva - a partir del acaecimiento de determinadas situaciones que dificultan el acceso a los alimentos, las cuales pueden presentar características externas - vg. catástrofes naturales o sociales - o inherentes a la persona - incapacidad sea tanto psíquica como física o material (de recursos materiales o financieros) - (CDESC, 1999, 15) .“ (Bonet, Marichal 2020).

constitucional y jerarquía supra legal respecto de las normas de derecho interno argentinas (Filardi, 2012; Bonet de Viola, 2014; Vivero Pol, 2010).

Además, reconoce explícitamente a la niñez como grupo vulnerable, instando un régimen de protección especial e integral desde el embarazo, el período de lactancia y hasta la finalización del su enseñanza elemental³⁷ (CN art. 75 inc. 23). Más recientemente, adhiere a los Objetivos de Desarrollo Sostenible³⁸ sumándose a la lucha universal en su aspiración de erradicar la pobreza en el año 2030, atento que tal situación se constituye, entre otros impactos negativos, en el principal imposibilitador de la realización del derecho a la alimentación (fundamental y primero dentro del núcleo mínimo vital de derechos) en la infancia.

Equivale esto a decir, que desde hace ya un cuarto de siglo el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición suficiente de todos los habitantes del suelo argentino, con especial protección asumida respecto la infancia, resulta un derecho operativo³⁹, exigible⁴⁰ en su contenido mínimo⁴¹, de manera inmediata⁴² e igualitaria en su efectivo ejercicio⁴³.

³⁷ La Constitución Nacional establece en su artículo 75 inc. 23 que el Congreso debe: “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.

³⁸ ODS, 2015 y ODS, 2016/2030) (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

³⁹ Declaración de Quito 24. Los instrumentos internacionales y constitucionales de protección de los derechos económicos, sociales y culturales son operativos y establecen derechos exigibles directamente por las personas, incluso ante su omisión en la reglamentación legal. En tal sentido, los jueces están obligados a aplicar directamente estos instrumentos y a reconocer en los casos concretos sometidos a su jurisdicción los derechos que éstos consagran”. Así, los tratados tienen efectos directos, aun sin mediación de la ley, descartando la habitual doctrina argentina sobre el carácter programático de estos derechos.

⁴⁰ La CN argentina en su art. 43 crea un mecanismo común de exigibilidad para todos los derechos y garantías “reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley”, a través del amparo. La exigibilidad implica que ante una violación actual o inminente de este derecho, existen mecanismos jurídicos para reclamar que el Estado garantice su cumplimiento efectivo. Su respeto no depende de la buena voluntad del gobierno, personas privadas o particulares, ni representa una concesión o dádiva; no pueden subordinarse a la agenda política coyuntural, ni a la discrecionalidad partidaria o plazos burocráticos. (Etchichury, 2013) - Declaración de Quito, Capítulo II Principios sobre la exigibilidad y realización de los DESC inc.23. “Los DESC son exigibles a través de diversas vías: judicial, administrativa, política, legislativa...” (Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe (24 de julio de 1998) Consultado en <https://www.escri-net.org/es/recursos/declaracion-quito-acerca-exigibilidad-y-realizacion-derechos-economicos-sociales-y> el 30/05/2018

⁴¹ Todos los derechos tienen un contenido mínimo que debe ser asegurado por los Estados con independencia de los recursos disponibles. Principios de Maastricht “un Estado incurre en violación del Pacto cuando no cumple lo que el Comité de DESC denomina “una obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos [...]”

⁴² Principios de Limburg: “Todos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar inmediatamente a adoptar medidas dirigidas a cumplir sus obligaciones bajo el Pacto”.

⁴³ La reforma constitucional de 1994, trajo consigo fundamentales avances en la conexión derechos e igualdad, entendida como aquella posibilidad de elegir el propio plan de vida, sin condicionamientos, hacia la libertad y autonomía personal, destacándose los artículos relevantes como la “igualdad de oportunidades” en todo el territorio nacional prevista en el art. 75 inc.2 y la autorización al Congreso para que promueva “medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes” con especial atención a la situación de los niños y demás grupos vulnerables del art. 75 inc. 23.

Así, el Estado argentino resulta responsable directo de la realización de acciones positivas en tres niveles de obligaciones⁴⁴ encaminadas a:

- *Respetar* el acceso a una alimentación adecuada, evitando que se dañen las fuentes de alimentos⁴⁵;
- *Proteger*, adoptando medidas para velar que las empresas o particulares no priven a las personas de una alimentación adecuada y
- *Realizar*. Ésta última, se escinde a la vez en la obligación de *Facilitar* a través de la adopción de medidas legales, políticas o administrativas que fortalezcan el acceso y utilización del máximo de los recursos y medios disponibles generadores de situaciones en las que cada uno pueda por sí mismo satisfacer su propia alimentación y la de su familia (Principio de autoabastecimiento)⁴⁶ y *Hacer efectivo*⁴⁷ de manera directa este derecho en los niños, atento su incapacidad para gozarlo por sus propios medios (de Sebastián, 2007).

Por primera vez, en consonancia con las declaraciones y pactos firmados por la Argentina ratificando el derecho a la alimentación, y partiendo su proyecto de ley de uno de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución Nacional reformada en el año 1994⁴⁸, en el año 2002 se sanciona la Ley 25724⁴⁹ que crea el ⁵⁰Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (PNAN⁵¹) destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en

⁴⁴ Esta clasificación surge de la recomendación de expertos sobre la realización de DESC en general, y del derecho a una alimentación adecuada en particular, revalorizando la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, incluidos los derechos civiles y políticos (ONU. Observación General N° 12. Comité DESC 20° periodo de sesiones 1999).

⁴⁵ Esta obligación coincide con la clásica representación de los derechos humanos como derechos negativos o de defensa frente a la intervención estatal evitando adoptar medidas que lo impidan (Bonet, 2013).

⁴⁶ Este principio puede cumplirse directamente a través de la producción de alimentos o indirectamente a través de la obtención de un sueldo que permita adquirirlos. (Bonet, 2013)

⁴⁷ El deber de proveer alimentos de manera directa es supletorio y se aplica sólo en casos excepcionales de incapacidad individual o grupal para acceder por los medios a su alcance a una alimentación adecuada, extendiéndose además a personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole. La extrema vulnerabilidad en la que se encuentra la población infantil en situación de exclusión y pobreza extrema, se considera como un supuesto más dentro de las excepciones, merecedora de una atención urgente y preferencial

⁴⁸ El proyecto de ley se basó en una propuesta técnica realizada por el Grupo Sophia en conjunto con Poder Ciudadano y Red Solidaria, denominada “El Hambre más urgente”, acompañada por una campaña del diario La Nación para reunir firmas y lograr el estatus de iniciativa popular (art. 39 CN). En julio de 2002 el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales realizó “un Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, con la participación de 300 técnicos de organismos gubernamentales, legisladores, investigadores de universidades y centros de investigación, y miembros de organizaciones no gubernamentales” (Abeyá Gilardón, 2016, p. 597) cuyas conclusiones moldearon el texto luego promulgado en 2003.

⁴⁹<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=57BB9DD1E9E68BD1D89B82047E35AE82?id=81446>

⁵⁰ La ley 25.724 resultó del debate que se originó “en la opinión pública y algunas instituciones, oficiales y de la sociedad civil respecto de las políticas alimentarias” que requería la Argentina de entonces, en un contexto de marcada crisis económica y consecuente hambre en amplios sectores de la población (Britos et al, 2003, p. 35)

⁵¹ El responsable del mismo es el Ministerio de Producción y Trabajo, a través de diversas líneas de acción como la transferencia de dinero en tarjetas magnéticas para la compra de alimentos; transferencias de fondos bajo proyectos a los estados provinciales destinados a reforzar el trabajo de comedores escolares y organizaciones sociales.

situación de pobreza, con el objetivo de posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres regionales. A partir de esta norma se detecta la articulación entre emergencia alimentaria y derecho humano a la alimentación (Bonet, Marichal, 2020), al responder la misma explícitamente al Dec. de necesidad y urgencia N° 108 de enero de 2002⁵² que manda su creación.

Lamentablemente, esta ley cita el Derecho a la alimentación en su artículo 1, sin retomarlo o desarrollarlo en los subsiguientes artículos; planteando además una notoria contradicción al reconocer un derecho a la alimentación del cual es titular toda la ciudadanía, pero limitando posteriormente el alcance del mismo sólo a un sector de la población considerado vulnerable.

Posteriormente, la Ley 27.519/19 extiende la declaración de emergencia alimentaria de 2002 hasta 2022, que retoma la perspectiva del derecho humano a la alimentación en relación a la problemática alimentaria. Sobre la misma, se dicta la resolución 8/2020 del Ministerio de Desarrollo Social mediante la cual se crea el Plan Argentina Contra el Hambre⁵³ (PACH) cuyo objetivo es abordar el problema de la alimentación desde un explícito enfoque de los derechos humanos, y con un encuadre de este derecho desde la perspectiva de la soberanía alimentaria. (Bonet, Marichal, 2020)

En octubre de 2005 se promulga la Ley 26061⁵⁴ de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que tiene como objeto la protección de los menores argentinos hasta los 18 años de edad y la garantía de su condición de sujetos de derecho. Todos los derechos reconocidos por esta ley son asegurados para su máxima exigibilidad sustentados en el principio del interés superior del niño y son considerados de orden público, irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransigibles. Todo ciudadano queda habilitado a interponer las acciones administrativas y judiciales a fin de restaurar el ejercicio y goce de tales derechos, a través de medidas expeditas y eficaces ante la omisión en la observancia de los deberes que corresponden a los órganos gubernamentales del Estado. También prevé la aplicación obligatoria de la Convención de los Derechos del Niño en todo

⁵² Este decreto declaraba la Emergencia Alimentaria Nacional hasta el 31 de diciembre de 2002 y ordenaba la creación del mencionado Programa destinado a la compra de alimentos, en el ámbito del entonces Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

⁵³ Este Plan se apoya en el ya existente PNAN (Ley 25.724/02) y sobre todo otro programa institucional que lo complementa o tenga por fin dar respuesta a la cuestión alimentaria.

⁵⁴ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26061-110778/actualizacion>

acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que se adopte respecto de los menores de 18 años, otorgándoles el derecho a ser oídos y atendidos cualquiera sea la forma en que se manifiesten, en todos los ámbitos.

Si bien el articulado no contempla el DHAYNN, el mismo puede considerarse implícito en un Derecho a la Salud (art 14) que ordena a los organismos del Estado garantizar el acceso a servicios de salud, respetando las pautas familiares y culturales reconocidas por la familia y la comunidad a la que pertenecen, y la atención prioritaria de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas en instituciones de salud, otorgándoles el derecho a la atención integral de su salud, a recibir la asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de oportunidades a los servicios y acciones de prevención, promoción, información, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y recuperación de la salud.

Kemelmajer de Carlucci⁵⁵ considera que esta ley 26.061 puede ser calificada como una "reglamentación" de la Convención Internacional de los Derechos del Niño al pretender regular en el derecho nacional cada uno de los derechos del niño reconocidos en aquel instrumento internacional incorporado al bloque de constitucionalidad en el año 1994, siendo uno de los aspectos más significativos la aspiración a la llamada "desjudicialización" de muchos problemas relativos a la niñez y la adolescencia⁵⁶.

A pesar de existir un Protocolo de Procedimientos para la aplicación de medidas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes⁵⁷, no se han podido relevar casos concretos de su aplicación.

⁵⁵ <https://www.universidad.com.ar/la-deuda-con-los-ninos-y-las-ninas>

⁵⁶ El punto de partida de la ley, sintéticamente expuesto, es el siguiente: la mayoría de los problemas que aquejan a los niños y adolescentes son económico-social-culturales. Estos aspectos son de competencia del Poder Ejecutivo, no del Poder Judicial. Por ejemplo, si un niño se encuentra en estado de abandono material (no está bien alimentado, no tiene vivienda, etcétera), normalmente no es porque los padres no quieran alimentarlo, sino porque no pueden, y el Estado debe instrumentar políticas públicas para apoyar a esa familia. Si esos apoyos, en la práctica, no dan resultado porque el problema no era sólo económico, entonces pueden tomarse medidas excepcionales (por ejemplo, ese niño se institucionaliza, o pasa a familias guardadoras). Esa medida excepcional es la que el juez controla, para ver si ha sido tomada respetando los parámetros de la ley y de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. La línea divisoria es teóricamente aceptable. Por ejemplo, si el juez dispone que se otorgue una vivienda a una familia en situación de calle, es el Poder Ejecutivo quien tiene que cumplir esa orden pues incluye aspectos presupuestarios, sociales, etcétera, que no están en la órbita del Poder Judicial. De hecho, muchas veces, antes de la ley 26061, los jueces ordenaban medidas cuyo cumplimiento no estaba en sus manos, sino en las del Poder Ejecutivo. Cuando este no las cumple, la única alternativa (poco eficaz, por cierto) es denunciar al funcionario por incumplimiento de las funciones. Este se defenderá diciendo que no tiene recursos económicos, ni estructuras suficientes.

⁵⁷ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/protocolo_fin.pdf

2.2 El enfoque de derechos en las políticas sociales.

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.(Quiroga, Levín, 2019).

El mismo, subraya que los derechos reconocidos en tratados y pactos internacionales requieren medidas positivas de los Estados para que su vigencia sea efectiva. Estas medidas positivas se expresan a través de políticas públicas cuya definición corresponde ya sea al Poder Legislativo o al Ejecutivo, siendo el último, el responsable de su implementación. A partir de allí se estructura un andamiaje conceptual, pero a la vez teórico-operativo, que identifica diversos mecanismos de seguimiento y responsabilidad que involucran a los actores políticos, sociales y económicos en el proceso de definición de políticas, incorporando el principio de igualdad y no discriminación, como también de responsabilidad. (Pautassi, 2010, Marichal, Bonet, 2021).

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) y controlar el quehacer del Estado (rendición de cuentas) (Abramovich, Pautassi, 2009). 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.

A manera de ejemplo, los programas de transferencias condicionadas (PTC), como estrategias focalizadas, ocupan el centro de la escena en materia de política social en América Latina (Pautassi, 2010). No constituyen una política social en sí misma pero por su estructura resultan útiles a los fines de identificar este vínculo previamente mencionado (beneficiarios - necesidades satisfechas) que precisamente fundamenta la necesidad de este verdadero

cambio⁵⁸ de lógica que parta del enfoque de derechos⁵⁹ al momento de la definición del conjunto de políticas sociales, sobre una nueva matriz que favorezca el pleno y efectivo ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y del conjunto de derechos humanos en general.

Las políticas sociales con enfoque de derechos deben tomar como criterio el conjunto de principios, reglas y estándares que integran los derechos humanos fundamentales. Estas pautas, constituyen la base para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo y de acciones para su fiscalización y evaluación, traducidas en estándares jurídicos (obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos, obligación para los Estados de no aplicar políticas regresivas, obligación de garantizar la participación ciudadana) y en principios (igualdad, no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, acceso a la información pública) que deben ser respetados.

Incorporar el enfoque de derechos en el diseño e implementación de las políticas públicas demanda la creación de un sistema integral que efectivice el gozo de derechos y que cumpla con estándares mínimos específicos que aseguren que se respete y cumpla los compromisos jurídicos asumidos por cada Estado (Pautassi, 2010). La obligación de respetar exige, fundamentalmente, la adopción de medidas legislativas y jurisdiccionales que la efectivicen y que se ejecuten en el campo de la política pública. (Pautassi, 2016)

La ausencia a nivel nacional de una ley marco del derecho a la alimentación, imposibilita el cumplimiento de los preceptos pre citados, alejando además la posibilidad de establecer una auténtica política de Estado que goce de amplio consenso y compromiso político, institucional y social para la realización efectiva de este derecho. La inexistencia de procedimientos administrativos homogéneos de acceso a los programas sociales, su transparencia, publicidad, coordinación, aplicación y control por órganos especializados (Salvia y cols. 2020; Abramovich, 2020), sumada a la falta de participación ciudadana⁶⁰ por

⁵⁸ El enfoque de derechos humanos, el modelo social, aún no se consolida y enfrenta resistencias y contramarchas. La comunidad de derechos humanos, los activistas, los organismos internacionales, los marcos legales nacionales inspirados en esos instrumentos, impulsan una determinada perspectiva que está en tensión con otra que no termina de morir. (Abramovich, 2020)

⁵⁹ El enfoque de derechos busca contribuir a que los Estados puedan cumplir con las obligaciones que les compete en virtud de los mandatos incorporados en las Constituciones políticas, sus compromisos aplicados en los Pactos y Tratados Internacionales, que en muchos países de la región tienen jerarquía constitucional y el marco actual en que se desarrollan el conjunto de políticas y de estrategias focalizadas, que en la mayoría de los casos distan de ser respetuosas de los derechos humanos. (Pautassi, 2010)

⁶⁰ La participación ciudadana es un instrumento central tanto en el proceso de creación de las políticas públicas en materia alimentaria, como en su ejecución y contralor, los cuales posibilitan la recepción de la información generada por los mismos beneficiarios de los programas. (De Martini y cols. 2016)

falta de concientización respecto de la alimentación como un derecho reclamable (De Martini y cols. 2016). La falta de monitoreo, información estadística y datos concretos sobre la realidad cambiante⁶¹, los programas sociales y la articulación con otros⁶², condiciona negativamente toda posibilidad de control, evaluación y reformulación de objetivos de futuras políticas sociales alimentarias que promueven una toma de decisiones superadora de la anterior.⁶³

El Derecho internacional provee instrumentos que, si bien no resultan jurídicamente vinculantes (recomendaciones, directrices, resoluciones o declaraciones), son aceptados por los Estados y sirven para dar orientación acerca del cumplimiento del derecho a la alimentación.

El más directo y detallado, es el de las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional⁶⁴. Constituyen un instrumento práctico para ayudar⁶⁵ a aplicar el derecho a la alimentación adecuada. Abarcan la diversidad de acciones que han de considerar los gobiernos en el plano nacional a fin de formar un entorno que permita a las personas alimentarse con dignidad y de establecer redes apropiadas de seguridad para quienes no puedan hacerlo, así como medidas para hacer responsables a los gobiernos frente a los titulares de los derechos. En su contenido se alienta a los Estados para que utilicen este instrumento en la formulación de estrategias y programas nacionales encaminados a luchar

⁶¹ El monitoreo de la situación de la infancia con base en la información estadística pública encontró un obstáculo en los problemas de fiabilidad, actualización y acceso de las estadísticas nacionales que comenzaron en 2007 y se agudizaron entre 2012 y 2015. Estos obstáculos se suman a la desigualdad en las capacidades para recoger y publicar estadísticas de los gobiernos provinciales y los problemas de cobertura y articulación que tienen los sistemas de información sobre distintos aspectos de la situación de las niñas y los niños, en particular los sistemas que refieren a los colectivos más vulnerables. (UNICEF, 2016)

⁶² En términos de ejecución de la política, la situación es aún más grave ya que, salvo excepciones, en general cada programa social actúa de manera autónoma con los otros, sin establecer interacciones para dar respuestas conjuntas a una misma problemática. Así, programas nutricionales tienen poca vinculación institucional con programas de salud o de empleo, como tampoco establecen áreas de trabajo común con el sector educación o infraestructura, y menos aún se visibiliza la necesidad de cuidado. (Pauttasi, 2016)

⁶³ Dentro del análisis de este tipo de políticas, es importante la función de corroborar el cumplimiento de las metas y el correcto empleo de los recursos públicos aplicados a los programas de desarrollo social. Las instituciones de evaluación apuntan a generar conocimiento y aprendizajes sobre las políticas públicas para tomar mejores decisiones sobre las intervenciones estatales que afectan la vida de las personas. En este sentido, es menester destacar que la Argentina carece de una política nacional de evaluación ordenadora de la función política de monitorear y evaluar. Tampoco cuenta con una arquitectura normativa capaz de dotar de direccionalidad política a la función de evaluación en el Estado. Las leyes que existen se enfocan en el control de gasto y no interpelan sistemáticamente los resultados de desarrollo que se logran. (De Martini y cols. 2016)

⁶⁴ Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Disponible en <https://www.fao.org/3/y7937s/y7937s.pdf>

⁶⁵ Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, adoptadas por el Consejo de la FAO en noviembre del año 2004 están dirigidas a todos los Estados hayan ratificado o no los tratados de derechos humanos relevantes. Las Directrices no crean obligaciones legales nuevas, pero son una herramienta práctica para los Estados que quieran implementar el derecho a la alimentación. La naturaleza obligatoria del derecho a la alimentación se deriva de la legislación internacional y de las constituciones y legislaciones nacionales, no de las Directrices mismas.

contra el hambre y la desnutrición y se invita además a las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado a promover y reforzar la aplicación efectiva del derecho a la alimentación adecuada.

Otros de los instrumentos internacionales relevantes en la materia, son las Recomendaciones emitidas por las instituciones nacionales de derechos humanos, las comisiones nacionales de derechos humanos y los defensores de derechos humanos, como parte de su mandato de promover y proteger la realización del derecho a la alimentación. Estas recomendaciones también pueden provenir del Relator especial sobre derecho a la alimentación⁶⁶ que cuenta entre sus funciones “presentar recomendaciones sobre posibles medidas destinadas a lograr progresivamente la plena realización del derecho a la alimentación, en particular medidas para promover las condiciones que permitan que ninguna persona padezca hambre y que, tan pronto como sea posible, toda persona pueda disfrutar plenamente del derecho a la alimentación, teniendo en cuenta las enseñanzas obtenidas en la aplicación de los planes nacionales de lucha contra el hambre.”

La Relatora Especial Hilal Elver realizó una visita a la Argentina del 12 al 21 de septiembre de 2018 en el contexto de una situación de crisis económica y financiera. Su informe analiza el impacto de esta crisis en el derecho a la alimentación⁶⁷ y realiza observaciones específicas relativas al vínculo entre esta situación y la pobreza.: “...una mayor cantidad de personas acude a comedores comunitarios, se saltea comidas y muchos niños dependen exclusivamente de los programas escolares de alimentación para comer. La elevada inflación tiene impacto negativo entre quienes ya son vulnerables a la inseguridad alimentaria: campesinos sin tierra, trabajadores agrícolas, migrantes, pueblos indígenas, sectores urbanos más pobres, niños en edad escolar (pauperización de los alimentos que reciben en la escuela) y migrantes, excluidos del sistema de beneficios sociales como la asignación universal por hijo.”⁶⁸

⁶⁶ En 2000 la Comisión de Derechos Humanos designó un Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. El primer Relator Especial sobre el derecho a la alimentación completó su mandato en 2008, y el cargo se renueva cada 8 años.

⁶⁷Visita a la Argentina. Informe de la Relatora especial sobre Derecho a la alimentación. Disponible en <https://www.refworld.org/es/pdfid/5c65e2c84.pdf>

⁶⁸ Ante el creciente nivel de endeudamiento del Estado argentino, la Relatora recordó que la Argentina es firmante del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ese compromiso implica “que el Estado tiene la obligación de asegurar que estos derechos sean debidamente atendidos antes de utilizar los recursos públicos para lograr otros objetivos del Estado que no se encuentran relacionados con los derechos humanos como, por ejemplo, el servicio de la deuda”. Además, “deben tomarse todas las medidas necesarias para que los medios de subsistencia, así como los derechos de las personas, no se vean afectados por la pérdida del poder adquisitivo y el aumento en los precios de los alimentos”. Por otra parte, remarcó que “el derecho a una alimentación adecuada requiere una accesibilidad económica”, destacando que el crecimiento económico de años recientes no fue inclusivo, la pobreza sigue siendo elevada en algunas partes del país, se está arraigando no sólo en las áreas rurales sino también en los centros urbanos, brecha que se puede profundizar ante la situación de crisis económica vigente. (CELS, 2019)

Resulta vinculante la aplicación del Protocolo de San Salvador⁶⁹, que frente a un Derecho a la alimentación previsto en su art 12, ordena asumir las obligaciones de adoptar medidas⁷⁰, adoptar disposiciones de derecho interno⁷¹, de no discriminación⁷² así como de no admisión de restricciones⁷³, pudiendo limitar el alcance de estas restricciones “mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.”

La actual actuación interadministrativa entre Nación, Provincia y Municipios, así como la actuación transversal al interior de cada uno de ellos, enfrenta numerosos desafíos enmarcada en la responsabilidad que les cabe como órganos estatales y actores institucionales de la aplicación, coordinación y ejecución de las políticas sociales.

2.3. Gobierno multinivel

El Estado democrático reconoce un papel central al Congreso y, a su vez, una Administración Pública abierta y participativa. Por su parte, el Estado social incorpora el reconocimiento y exigibilidad judicial de los derechos sociales y los nuevos derechos. Así, asume el compromiso de conformar el orden social en términos de igualdad debiendo garantizar el acceso de todos a ciertos niveles de bienestar. En este contexto, el Estado debe satisfacer derechos por medio de servicios esenciales, tales como la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda, entre otros. (Balbín, 2018)

El Derecho Administrativo, nace, crece y se constituye a partir de este Estado social de derecho, de allí su vinculación directa con los derechos sociales como pilar fundamental y las

⁶⁹ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales : “Protocolo de San Salvador” : Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el décimo octavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

<https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

⁷⁰ Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo

⁷¹ Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

⁷² Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

⁷³ No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

obligaciones estatales en cuanto el cumplimiento de los mismos⁷⁴. Opera como un instrumento de este Estado social para la regulación de las relaciones entre las autoridades estatales y el ciudadano, cuya actividad depende de una fuerte institucionalidad. Un Derecho Administrativo Social (Arana Muñoz, 2019) que evoluciona a la par de un contexto social cambiante, sobre la base del respeto de la dignidad de las personas y los derechos que le son inherentes. En ese contexto, no hay espacio para la irresponsabilidad administrativa (Delpiazzi, 2015)

El entramado de derechos humanos constitucionalizado, en un esquema de organización federal, coloca ante un replanteo del derecho administrativo y la necesidad de pensar un nuevo y especial tipo que puede denominarse Derecho Administrativo Multidimensional (Reyna, 2012). Son las administraciones endonacionales, como importantes ejecutoras de las políticas públicas, las que deben encabezar de manera sincronizada la tutela en red de derechos fundamentales. (Reyna, 2014)

El diseño de una nueva institucionalidad administrativa para el sector público nacional en la República Argentina constituye uno de los desafíos más importantes que deben encarar los argentinos en la primera década del siglo XXI, hecho que plantea su avance hacia los nuevos paradigmas que el estado democrático y social trae consigo: democratización de las estructuras administrativas; el carácter transparente y participativo de las decisiones estatales; la incorporación de las nuevas herramientas tecnológicas; y el gobierno abierto.^{75 76}

Dotadas de las competencias administrativas y políticas necesarias, se constituyen como estratégicos espacios donde debiera ser posible la realización de estos derechos, evitando de esta forma recurrir a la instancia de reclamo en sede judicial.⁷⁷

Las administraciones locales, por su cercanía con los ciudadanos, son las receptoras primarias y directas de un volumen de reclamos por necesidades insatisfechas y derechos vulnerados. Las lógicas limitaciones físicas, logísticas, presupuestarias y de recursos que las

⁷⁴ Cabe señalar que el derecho administrativo recién en las últimas décadas comenzó a afianzar los derechos sociales e incorporar los derechos de tercera generación en el marco de su conocimiento y avance científico. (Balbín, 2020)

⁷⁵ Concepto de Gobierno abierto: el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo. Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Disponible en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>

⁷⁶ Balbín, Carlos. Conferencia “Derechos versus Derechos versus Corporaciones”. Paraná, 2015.

⁷⁷ Este hecho resulta inviable para un sector doblemente vulnerado por la situación de pobreza y exclusión en la que se encuentran, que los aleja de toda posibilidad de acceso a un reclamo para vehicular sus reclamos como legítimos titulares de los mismos. Este último aspecto es el que tiene menor visibilidad desde las políticas sociales ya que, en general, los decisores públicos no suelen advertir la importancia de los sistemas y políticas de acceso a la justicia y las instancias de reclamos de derechos, como componentes esenciales para enriquecer la participación social, la transparencia, fiscalización y, en definitiva, la efectividad de las propias políticas. (Pautassi, 2016)

caracterizan, imposibilitan que su actuación aislada o independiente del gobierno provincial y nacional logre dar respuestas suficientes al contexto.

Siendo la obligación y responsabilidad para responder eficientemente a estas demandas respecto de la tutela del núcleo mínimo de derechos fundamentales, compartida por todos los niveles de gobierno, urge trabajar sobre un campo de intergubernabilidad, que en el plano jurídico endonacional y sobre la base del “principio constitucional de actuación conjunta para la tutela de los derechos fundamentales” (Reyna, 2014) sostenga la existencia de un espacio de convergencia obligatorio de los distintos niveles de gobierno para proteger al ciudadano en casos particulares vinculados a la satisfacción de sus derechos fundamentales.

Se requiere una Administración Pública eficaz, en tanto eje de organización social llevada a cabo por el Estado⁷⁸ dotada de personal que sostenga una adecuada proporción entre el técnico y el político⁷⁹, calificado, formado técnicamente para la toma de decisiones que persigan el bien común y se desempeñe sobre una cultura de trabajo basada en la celeridad y la eficiencia. Una “administración colaborativa” (Barnes, 2011) que sea capaz de articular acciones y requiera la colaboración de otras administraciones, incluso del sector privado y la sociedad civil⁸⁰, para el abordaje de situaciones complejas en las que, actuando aisladamente, no pueden resultar autosuficientes.

La población infantil no puede ejercer sus derechos por sus propios medios. El desarrollo saludable y la nutrición son producto de lo que brindan los padres, las familias, los barrios, las escuelas, las comunidades, el Estado y la sociedad civil (Repetto et al., 2015). Una política que asegure el pleno ejercicio de los derechos de todos los niños requiere de un abordaje integral, con las debidas instancias de coordinación intrainstitucional (intersectorial), interinstitucional (entre poderes del Estado y otras instituciones) e interjurisdiccional (Estado nacional, provincial y municipal) (Levín, 2019).⁸¹

⁷⁸ Barnes, Javier. El Derecho Administrativo tradicional y el Derecho Administrativo del Sg XXI como Desarrollo complementario. España -Teleconferencia inicio Maestría de Derecho Administrativo Cohorte 2016, FCJS - UNL -03/06/2016.

⁷⁹ Ninguna persona puede priorizar, teniendo competencia para hacer cesar el hambre y satisfacer el mínimo de alimentación, cuestiones personales, políticas y de cualquier otra índole que se anteponga al padecimiento ajeno.

⁸⁰ Puede también recurrirse a considerarse las propuestas que, en el tratamiento del método del Derecho Administrativo contemporáneo, focalizan el predominio del postulado de la “teoría de la dirección” en el plano jurídico: teoría esta que apunta a la efectividad del derecho y a su capacidad real para la resolución de los problemas. Pone su acento en la acción interactiva; es decir una dirección orientada a la actividad concebida como un proceso de interacción entre todos los actores públicos y privados comprometidos, en donde ellos participan y trabajan a modo de red. Esta visión dogmática de la ciencia del derecho administrativo considera que un sistema de dirección de carácter jerárquico cerrado e imperativo predominante tiene debilidades frente a constataciones de orden sociológico donde se evidencia que la Administración pública y en sector privado (empresarial y ciudadanos) cooperan cada vez más frente a los problemas jurídicos y acciones que se plantean. (Vobkuhle, 2021)

⁸¹ Ley 26061 art. 42: la política integral de derechos debe ser implementada mediante una acción articulada y conjunta de los organismos de nivel nacional y subnacional: El nivel nacional se debe especializar en derechos de infancia y adolescencia; El nivel federal constituye el órgano de articulación y concertación para el diseño, planificación y efectivización de las políticas

La Ley 26061 en su art. 32 ordena que la política integral de derechos debe ser implementada mediante una acción articulada y conjunta de los organismos de nivel nacional y subnacional: el nivel nacional se debe especializar en derechos de infancia y adolescencia; el nivel federal constituye el órgano de articulación y concertación para el diseño, planificación y efectivización de las políticas públicas en todo el territorio nacional; el nivel provincial es el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determinará cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes. Además, las provincias pueden celebrar convenios con municipios y comunas.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, la Relatora especial sobre derecho a la alimentación, cuando visitó la Argentina (2018) entre otras recomendaciones mencionó que se debe: “Desarrollar y adoptar un marco legislativo nacional en relación con el derecho a la alimentación basada en los derechos humanos, con referentes y planes para una efectiva implementación en cada región. El presupuesto deberá también incluir las fuentes financieras necesarias, teniendo en cuenta la sostenibilidad en el largo plazo. Las autoridades responsables de la implementación, el monitoreo adecuado y la rendición de cuentas deberán desarrollar un mecanismo para una participación plena y activa de todos los actores en cuestión en la toma de decisiones, incluidos los más vulnerables.”

2.4. Presupuesto y costo del mínimo de los DESC.

En el siglo XXI, el problema del hambre y la malnutrición, paradójicamente no está en la falta de alimento, sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la exclusión y marginación (ONU, 1999; Aguirre, P. 2004; Sen, A. 1982). El esfuerzo principal entonces, debe dirigirse a resolver la “aporía de la desigualdad” (Soldano, 2018) que incrementa los niveles de exclusión y marginación social, a través de la intervención de políticas públicas sociales y económicas que garanticen el acceso a los alimentos y cubran las necesidades básicas (salubridad, vivienda, vestido) que conjuntamente contribuyen a la salud y estado nutricional de las personas. Si se considera que erradicar la pobreza mundial puede

públicas en todo el territorio nacional; El nivel provincial es el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determinará cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes. Además, las provincias pueden celebrar convenios con municipios y comunas.

constituirse en una utopía casi irrealizable, puede acordarse al menos que lograr la “indigencia cero” es un deber moral impostergable de la sociedad toda ubicada por encima de esta línea.

Entre los obstáculos que impiden, cada vez con mayor éxito, la vigencia efectiva y exigibilidad de derechos como el derecho a la alimentación en la niñez, se encuentran: 1- el margen de discrecionalidad que el desarrollo de estas obligaciones deja a cada Estado para la elección de medidas específicas destinadas a garantizarlos (con especial atención al costo de estos últimos y presupuesto para implementar aquellas) y 2- el desarrollo extremadamente limitado en la aplicación de estos derechos en Latinoamérica en general y Argentina en particular, como consecuencia de los elevados niveles crónicos de pobreza estructural y especialmente de desigualdad.

Todos los derechos cuestan dinero y los estados no tienen recursos ilimitados para garantizarlos. La prioridad de los mismos se ve reflejada no sólo por los principios que los respaldan y el marco jurídico que los establecen, sino también en la forma de asignar y ejecutar los fondos para garantizarlos. Su satisfacción depende día a día de cuánto dinero se esté dispuesto a gastar en ellos y de cómo hacerlo (Holmes, S. y Sunstein, 2011). Definir cuál es el costo real que conllevan y quién deberá costearlos, teniendo en cuenta que la discrecionalidad del gasto determina una discrecionalidad en el goce de los derechos, implica que los derechos deban necesariamente pelearse en la arena política y no sólo en un plano normativo, sociológico o ideológico.

En países como el nuestro, las obligaciones constitucionales derivadas de los derechos de cualquier clase, implican “una autolimitación de la discrecionalidad del Estado en materia de disposición presupuestaria” (Abramovich y Courtis, 2002), aún ante la ausencia en los instrumentos internacionales de pautas sobre políticas fiscales específicas. El presupuesto, debería contener una planificación sobre la realización de los Derechos Humanos y las partidas suficientes para garantizar el núcleo mínimo existencial⁸², con especial atención – si no obligación – del mínimo necesario para la satisfacción del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas de la población infantil.

⁸² Los ministerios sociales deben reservar en sus presupuestos, tras estudios empíricos solventes, recursos que permitan atender los derechos sociales mínimos, la base y el fundamento, de los derechos sociales fundamentales ordinarios. A partir de ahí, el principio de promoción de los derechos sociales fundamentales y el de prohibición de la regresividad en esta materia, al margen de banderías partidarias, permitirán que el libre y solidario desarrollo de la personalidad de los ciudadanos deje de ser esa quimera en que se ha convertido en los últimos años. Arana Muñoz, Jaime. El derecho administrativo y la dignidad del ser humano. Disponible en <https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/JAIME-DerechoAdministrativo.pdf>

Entre las atribuciones del Congreso, el art. 75 inc. 8 menciona que le corresponde “Fijar *anualmente*, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2º de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas.” Las “pautas” a las que remite la norma, derivan y están conectadas con la distribución de los recursos tributarios “entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas”, de modo que ella sea efectuada en “relación directa de las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto: será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (CN tercer párrafo del inc. 2º art. 75). Por lo tanto, existe una “relación condicionante entre la ley de presupuesto - la ley de leyes – y la efectiva protección y operatividad de las garantías constitucionales” (Lamuedra y Alesio, 2005, p.526).

El Estado, por interpretación del “máximo disponible” debido, no cuenta con una amplia discrecionalidad política para fijar el *quantum* de recursos, sino que está obligado – frente a “un estándar que grava a los poderes públicos con un deber positivo impostergable- a realizar una evaluación objetiva y no arbitraria mediante la cual logre una distribución de ingresos y gastos de la hacienda pública con especial atención de los derechos sociales” (Bidart Campos, 2002). Así, los derechos constitucionalmente reconocidos y garantizados no deben ser anulados por la ley presupuestaria (Corti, 1997) que funciona como indicador clave, a partir de los montos destinados a políticas sociales, del compromiso de un gobierno (o sociedad) para igualar oportunidades y reducir la pobreza y la exclusión social.

Si bien se ha comprobado en la década pasada que el crecimiento de la economía desempeña un papel clave en las condiciones de vida de la población, habiéndose registrado importantes reducciones en las tasas de pobreza y una disminución significativa del hambre, por sí es insuficiente para lograr su control y generar cambios estructurales superadores de las inequidades sociales, económicas y ambientales. Por lo tanto, la pobreza y la pobreza extrema no pueden ser enfrentadas y erradicadas sin un marco amplio de políticas de carácter redistributivo que reduzcan los niveles extremos de desigualdad socioeconómica que caracterizan a regiones tan vastas y diferentes como las que conforman nuestro país.

La disponibilidad de alimentos está relacionada con la oferta alimentaria⁸³ siendo la capacidad productiva interna la principal fuente de provisión de alimentos. Se puede asegurar

⁸³ Según la FAO, la oferta alimentaria está determinada por la producción, las importaciones y las exportaciones y el almacenamiento de alimentos

que todos los países de América Latina y el Caribe (incluyendo los que tienen altas tasas de incidencia de hambre) cuentan con una cantidad de alimentos para cubrir los requerimientos mínimos de calorías de sus habitantes. Si bien la disponibilidad alimentaria estaría garantizada, no ocurre lo mismo con el acceso a estos alimentos en la cantidad y diversidad necesaria para garantizar una alimentación adecuada a su población.

El acceso a los alimentos, resulta una de las variables más importantes de la seguridad alimentaria⁸⁴ y se relaciona con las diversas formas en que las personas pueden obtener física y económicamente los alimentos, ya sea a través de los ingresos del trabajo, auto producción o mediante el apoyo de políticas públicas como programas de transferencias condicionadas, asistencia alimentaria y alimentación escolar.

En Argentina, como en tantos otros países del hemisferio sur, los históricos altibajos económicos afectan de manera cíclica el mercado laboral, el nivel de estabilidad de los ingresos y la tasa de inflación particularmente de los alimentos, disminuyendo directamente las posibilidades de acceso a los alimentos por parte de las personas y los hogares. Aquí cobran especial importancia las políticas de protección social orientadas a mejorar los ingresos de las familias con mayores grados de vulnerabilidad, la protección del consumo de bienes básicos, su capacidad de respuesta ante las contingencias y la construcción de capital humano, todos ellos elementos clave de la seguridad alimentaria y nutrición.

En nuestro país, las políticas públicas nutricionales actuales, tendientes a garantizar la alimentación infantil, destinan sus mayores esfuerzos a paliar el hambre y captar casos críticos de subnutrición en menores de 6 años expuestos a los niveles de mayor vulnerabilidad, exclusión y subalimentación. En los últimos años, el incremento en las cifras de niños entre los 6 y 18 años con sobrepeso y obesidad, ha obligado a incorporar el tema en las agendas públicas para evaluar las estrategias con las que se abordará esta nueva y creciente tendencia mundial, que en los sectores pobres resulta de la imposibilidad de adquisición de alimentos nutritivos y frescos, cuyo consumo es reemplazado por productos más económicos y ricos en hidratos de carbono, grasas, azúcar y sal.

En el primer semestre de 2018 (INDEC) se registraron en el Gran Santa Fe 177.240 personas pobres e indigentes, sobre un total poblacional de 524295, que viven en

⁸⁴ El concepto de Seguridad Alimentaria surge de la Cumbre Mundial de Alimentación en 1996 y expresa que “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen *acceso* físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana.”

aproximadamente 39.600 hogares (con 1700 ranchos censados) representando un 33.8% del área Metropolitana que sobrevive en esa realidad. Según datos relevados por la ONG *Los Sin Techo* en almacenes de barrios donde desarrollan su tarea social, en el año 2018 una familia conformada por dos adultos y dos chicos necesitaba \$8000 para cubrir mensualmente las necesidades alimentarias nutritivas de todos sus integrantes. Recibiendo \$ 1684⁸⁵ por cada hijo en concepto de Asignación Universal por Hijo, aún les faltan \$4631 sólo para cubrir gastos de alimentación, y dejar de ser indigentes para pasar a ser pobres. Desde la organización sostienen que con menos de 15 millones de pesos por mes, la meta “Indigencia cero” es posible para esas 1700 familias⁸⁶.

Los programas alimentarios nacionales han sido parte del presupuesto nacional⁸⁷. Ello implica que el acceso a la alimentación de los sectores más vulnerables es en nuestro país una política de estado. Sin embargo, luego de veinticinco años de intervenciones en materia alimentaria, estas continúan consistiendo centralmente en intervenciones asistencialistas focalizadas (Bonet de Viola y Marichal 2020; Abeyá Gilardon 2016; Carrasco y Pautassi 2015) y las deficiencias nutricionales aún son una problemática a resolver, lo que prioriza como uno de los desafíos más importantes, identificar mecanismos eficaces que permitan transferir capacidades a los beneficiarios más allá de la duración de los programas asistenciales (Salvia, Britos y Díaz Bonilla 2020; FAO, 2006; Maceira y Stechina, 2008).

En el período 2010–2020, se observa que fue produciéndose una disminución en términos relativos del gasto presupuestario ejecutado de las políticas alimentarias destinadas a la provincia con respecto al gasto ejecutado total de la Administración Pública Nacional; más abrupta entre 2010 y 2012, y menos acentuada entre 2012 y 2019, con momentos de leve crecimiento en 2014 y de mayor caída en 2015, pero llegando a su mínimo en 2019 con una participación del 0,018%. En términos porcentuales, el conjunto del gasto alimentario presupuestado, asumido de forma conjunta por los Ministerios de Desarrollo Social y

⁸⁵ En diciembre de 2019 el importe ascendió a \$2746. Consultado el 08/06/2022 en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_auh_4deg_trim_2019.pdf

⁸⁶ “En Santa Fe hay 1700 ranchitos”. Octubre 2018. Movimiento Los Sin Techo <http://www.sintecho.org.ar/>

⁸⁷ Los presupuestos públicos muestran las prioridades reales fijadas por un gobierno y permiten comprender qué grupos, qué instituciones y qué programas se benefician con el acceso a los recursos del Estado. La inversión de recursos asignados por la ley de presupuesto para un ejercicio determinado se encuentra expresada en la Cuenta de Inversión, a manera de rendición de cuentas. Es decir que si bien los presupuestos públicos son un indicio de la distribución del gasto y la recaudación de recursos que se espera realizar en un año, la Cuenta de Inversión refleja la real erogación de los gastos y la verdadera percepción de recursos estimados para las arcas estatales, ya sea nacionales, provinciales o locales. Por lo tanto, al momento de analizar en detalle el gasto público no es suficiente con relevar los rubros presupuestarios que reflejan la importancia dada por los gobiernos a las distintas dimensiones que hacen al cumplimiento y ejercicio de los derechos, sino que es también fundamental constatar que dichos supuestos se hayan cumplido realmente, mediante el análisis de los gastos y recursos ejecutados en el año (Levin, 2019).

Educación, desciende durante todo el período 2011–2019, siendo este último el año que presenta el menor valor porcentual.

Focalizando en el comportamiento del gasto alimentario del Estado provincial (detalle de la estimación presupuestaria durante el período 2011-2020), no es posible acceder a información detallada del gasto ejecutado en políticas alimentarias provinciales, es decir, el gasto realmente erogado al finalizar el año presupuestario, debido a que las Cuentas de Inversión que se encuentran publicadas no cuentan con un nivel de detalle en sus categorías que posibilite identificarlo, como sí es posible hacerlo en el desglose presupuestario para cada año⁸⁸. (Levín, 2021)

Idéntica situación ocurre respecto del total de Presupuestos de la Municipalidad de Santa Fe correspondientes a los períodos 2015 a 2019. La falta de detalle en las publicaciones oficiales impide la posibilidad de identificar las sumas presupuestadas y finalmente ejecutadas respecto del comportamiento del gasto alimentario del gobierno local.

Un reciente informe publicado en el año 2021 (Levín, 2021)⁸⁹, indica que en el año 2015 la TUC alcanzaba a 185.000 titulares, con un presupuesto total de \$38.600.000 compuesto en un 65% por presupuesto provincial y el 35% restante por presupuesto nacional. Para 2019, según el informe de gestión del Ministerio de Desarrollo Social, la cifra de personas titulares ascendía a 189.500, superando en 4.500 la cantidad de 2015.⁹⁰ Respecto de la actividad en comedores comunitarios,⁹¹ durante el año 2015 el Programa de Asistencia a Organizaciones No Gubernamentales o Tarjeta Institucional realizó 523 convenios con organizaciones, mientras que, en 2019, se realizaron 583 convenios según el Informe de Gestión del Ministerio de Desarrollo Social. Otro de los programas históricos del MDS es el Programa Social Nutricional (PRO.SO.NUT) destinado a niños y niñas de 2 a 12 años de edad. En el año 2015 y en el marco de este programa, los convenios sumaban a 103 municipios y comunas y 63 organizaciones sociales, 348 comedores y 301 copas de leche fueron financiados, y entre 2011 y 2015 se invirtieron \$200.056 (Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, 2015). En el año 2019, se trabajó con 112 Municipios y

⁸⁸ Para el Ministerio de Desarrollo Social provincial, el gasto alimentario se detalla bajo la categoría «Seguridad Alimentaria»³² y se compone de los siguientes ítems: Tarjeta Única de Ciudadanía, PROSONUT Raciones y PROSONUT Copa de leche, Programa RAE, Tarjeta Institucional, Aportes a Municipios y Comunas, Programa de Complemento Nutritivo Alimentario, Ayuda social a personas varias, Promoción y asistencia social a instituciones, Personal, y se detallan gastos varios de administración y funcionamiento. En el caso del Ministerio de Educación de la provincia, puede identificarse el gasto presupuestado correspondiente a comedores escolares y copa de leche, incorporados bajo la categoría «Infraestructura y asistencia social al escolar»

⁸⁹ El presente informe, si bien fue publicado de manera reciente y posterior al cierre de la presente investigación, fue incorporado a la misma teniendo en cuenta el acceso a datos a los cuales no se había podido acceder previamente.

⁹⁰ Informe de Gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Pcia. de Santa Fe 2011–2015.

⁹¹ Otra de las líneas de trabajo que históricamente desarrolla el Ministerio es a través de comedores comunitarios que, en forma de raciones de comida o bolsones de alimentos, copas de leche, o transferencia de recursos a organizaciones, asisten a las familias en cada territorio. (Levín, 2021)

Comunas y 61 instituciones en toda la provincia, con una inversión de \$192.394.652 (Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, 2019)

Evaluar la inversión requerida para la implementación de dichas políticas en base a datos provistos por evidencia derivada de investigaciones, constituye una condición fundamental para un planeamiento responsable y con mayores posibilidades de éxito. Contar con esta información resulta indispensable al momento de priorizar, fijar ritmos de implementación o incluso desestimar determinadas políticas (Acuña, 2015).

Urge rever el monto de las partidas presupuestarias destinadas al efecto, así como las políticas y programas en marcha, implementando mecanismos que aseguren el monitoreo, recolección de datos y evaluación, la administración eficiente y eficaz de los recursos, la rendición de cuentas y transparencia propios del buen gobierno y buena administración. (Etchichury, 2013; Holmes y Sunstein, 2011; Lamuedra y D'Alesio, 2005)

Lejos estamos de las necesarias políticas públicas de corte universal, integral e interdependientes que sostengan los programas alimentarios dirigidos a la totalidad de la población (o al menos a la población de niños, niñas y adolescentes) entendiendo que la cuestión alimentaria incide transversalmente en toda la sociedad y no sólo en los grupos vulnerables. La afectación de derechos va concatenada⁹², perturba todo el ciclo de vida y cronifica el circuito pobreza - hambre - desnutrición a través de generaciones.

⁹² Si madres y padres están excluidos del sistema de protección social y del mercado de trabajo, y padecen de ciertas enfermedades crónicas, la alimentación del niño o de la niña se verá amenazada, como también la propia salud de los padres. (Pautassi, 2016)

3- Capítulo III

El derecho humano a la alimentación y nutrición en la niñez (DHAyNN) en la ciudad de Santa Fe

3.1. Políticas alimentarias que inciden en la población local

Las políticas alimentarias implementadas por el Estado nacional comprenden una multiplicidad de acciones⁹³. La responsabilidad sobre el servicio de comedores y copa de leche para las niñas y los niños en edad escolar recae en el Ministerio de Educación de la provincia. El Ministerio de Desarrollo Social se presenta en la provincia de Santa Fe como encargado de asegurar la llegada a los territorios de las políticas de asistencia alimentaria⁹⁴. La Dirección Provincial de Programas Alimentarios, dependiente de la Subsecretaría de Políticas de inclusión y desarrollo territorial, tiene como función implementar los programas de asistencia provinciales y nacionales.

⁹³ El derecho a una alimentación adecuada, en la dimensión de capacidades estatales, no puede abordarse desde la única perspectiva del consumo de los alimentos. Hay que, además, evaluar la calidad y las modalidades en que éstos llegan a la ciudadanía y los efectos sobre la salud de la población. La interpretación del esquema completo es un desafío en tanto se requiere garantizar la producción, distribución, venta y consumo de los alimentos, así como la promoción de hábitos saludables, atención de necesidades nutricionales específicas y hasta acceso a alimentos en términos de ingreso. (Levin, 2021)

⁹⁴ Los programas alimentarios se implementaron mayoritariamente desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. A partir del Decreto Nacional 7 del año 2019, surgido en el contexto de crisis agravada por la pandemia COVID, en el nivel nacional, el Ministerio de Desarrollo Social es el órgano encargado de la política orientada a la asistencia, promoción, cuidados e inclusión social, seguridad alimentaria, reducción de la pobreza y desarrollo de igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerados, con particular énfasis en personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes, mujeres y personas adultas mayores. Se destaca su atribución de entender en la formulación, normatización, coordinación, monitoreo y evaluación de las políticas alimentarias implementadas en el ámbito nacional, provincial y municipal, como así en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de todos los programas alimentarios implementados en el ámbito nacional (decreto Nacional 7, 2019). El hoy Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación cumple ciertas atribuciones que tienen impacto en la garantía del derecho humano a la alimentación, tales como la protección de los derechos de los consumidores y usuarios y aumento en la oferta de bienes y servicios (decreto Nacional 7, 2019). En particular, la Secretaría de Comercio Interior dependiente de este Ministerio tiene la potestad de supervisión y verificación de todo lo relacionado con la aplicación de las leyes 20.680 de abastecimiento y 24.240 de defensa del consumidor, y sus normas modificatorias y complementarias 07 (Resolución Nacional Ministerio de Desarrollo Productivo 199, 2020)

En la provincia de Santa Fe se relevaron dos programas de políticas públicas relacionadas con el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía: El Programa Tarjeta Única Ciudadanía, destinado a atender las necesidades nutricionales de toda la población como política integral vinculada a la erradicación de la pobreza, implementado por el Ministerio de Desarrollo Social; y el Programa de alimentación saludable para niños asistentes a jardines de infantes, implementado por Decreto N° 654 provincial. Estas políticas públicas no se encuentran reglamentadas por norma alguna, ni cuentan con organismos especiales de implementación o control. No obstante, debe destacarse la existencia de órganos de control general tanto interno como es la Sindicatura General de la Provincia, que se desenvuelve dentro de la órbita del Poder Ejecutivo y externo a través del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia, incorporado por el Artículo 81 la Constitución Provincial y enmarcado dentro del ámbito del Poder Legislativo. (De Martini y cols. 2016)

La Tarjeta Única de Ciudadanía⁹⁵ se implementa a nivel provincial desde el año 2008 como parte de los programas de transferencia de recursos para la adquisición de alimentos. A partir de enero del año 2020, lo hace la Tarjeta Alimentar a nivel nacional⁹⁶. Si bien su inicio resulta posterior al cierre del período bajo estudio, resulta importante su mención en tanto continuación del histórico modelo de intervenciones focalizadas surgidas en contexto de crisis (en este caso, la crisis alimentaria que sobrevino a partir de la pandemia Covid 2019, hecho que visibilizó y posicionó la temática como prioridad urgente dentro de la agenda de los gobiernos). Resulta interesante destacar que en el primer caso se menciona que la misma está “basada en los principios de la transparencia, equidad y universalidad”, en tanto la segunda es

⁹⁵ Se trata de una ayuda social directa, implementada como parte de una política social que reemplace la modalidad de tickets y cajas de alimentos, basada en los principios de la transparencia, equidad y universalidad, que está centrada en la posibilidad de compra de alimentos en una amplia red de comercios adheridos en todo el territorio de la provincia. Pueden acceder al programa aquellos grupos familiares cuyos ingresos no superen el salario mínimo vital y móvil. Para realizar el trámite deben dirigirse a su municipio o comuna, o a las sedes territoriales del Ministerio de Desarrollo Social. [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118638/\(subtema\)/93754](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118638/(subtema)/93754)

La implementación del programa Tarjeta Única de Ciudadanía a cargo del gobierno provincial se realiza en coordinación con la gestión de los gobiernos locales (Municipios o Comunas de la provincia), en las sedes territoriales o a partir de equipos del Ministerio de Desarrollo Social; quienes también tienen la responsabilidad de priorizar a las personas destinatarias de acuerdo a la mayor necesidad de cada grupo familiar. La organización del programa incluye los siguientes componentes: Tarjeta Única de Ciudadanía; Emergencia social alimentaria (hogares que, de manera transitoria, estén atravesando alguna situación de emergencia social); Riesgo Nutricional (niños y niñas menores de 6 años pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social y que, de acuerdo a la evaluación médica, presenten riesgo nutricional); y el componente celiaco (asistencia a todas las personas en situación de vulnerabilidad social que, de acuerdo al diagnóstico médico, presenten enfermedad celíaca, teniendo cobertura en todo el territorio provincial) (Defensoría del Pueblo – UNR, 2017).

⁹⁶ La Tarjeta Alimentar se implementa en el marco del Plan Argentina contra el Hambre y se sustenta en el fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Es un instrumento de transferencia de recursos para la compra de alimentos de la canasta básica alimentaria. Esta tarjeta «está destinada a madres o padres con hijos de hasta seis años que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH), embarazadas a partir de los tres meses de gestación que cobran la Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE); y personas con discapacidad que reciben la AUH sin límite de edad. Su acreditación se realiza de forma automática y de manera mensual» (Tarjeta Alimentar, 2021)

presentada por el gobierno como “un instrumento que entrega el Estado nacional para que todos accedan a la canasta básica alimentaria”⁹⁷ para limitar a renglón seguido el alcance de la primera a aquellos “grupos familiares cuyos ingresos no superen el salario mínimo vital y móvil” y en la segunda, “a madres o padres con hijos e hijas de hasta 14 años de edad que reciben la AUH. También a embarazadas a partir de los 3 meses que cobran la asignación por embarazo, personas con discapacidad que reciben la AUH. Madres con 7 hijos o más que perciben Pensiones No Contributivas.”

Según información oficial, brindada por la actual gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe, no existen bases de datos consolidadas que permitan al día de hoy realizar una evaluación de la incidencia del programa en relación a la calidad de la alimentación de las personas destinatarias de la TUC dado que las fichas de seguimiento de las familias se encuentran desactualizadas. Al mismo tiempo, la gran amplitud de cobertura de la Tarjeta, cuya resolución de creación hace referencia al concepto de vulnerabilidad, no hace posible un análisis segmentado por ciclo de vida.

A nivel provincial, el presupuesto 2019 registra incrementos del 45.7% en el área de Niñez del Ministerio de Desarrollo Social, que junto al Ministerio de Salud, se ubican en segundo lugar dentro del presupuesto respecto de los Ministerios de Educación y Seguridad. En el área específica de políticas sociales alimentarias, se lleva adelante el Proyecto Familias y Nutrición en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, pero sólo se implementa en nueve localidades de la provincia entre las cuales no figura el departamento La Capital.

La Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Provincial, lleva adelante el Programa “Nutrir Más”⁹⁸, en coordinación con el Ministerio de Salud y Municipios, y brinda asistencia integral a niños menores de 6 años en riesgo nutricional.

Se encuentran otras líneas de acción vinculadas a la cuestión alimentaria bajo la dependencia de otros organismos. Entre los más relevantes, cabe mencionar los siguientes programas:

- Abordaje comunitario: Ministerio de Desarrollo Social, junto a las organizaciones comunitarias brinda ayuda alimentaria a niñas, niños y

⁹⁷ <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/prestacion-alimentar>

⁹⁸ Programa “Nutrir Más” MDS, Dirección Provincial de Asistencia Crítica, Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria. El programa aspira a facilitar el acceso a los alimentos a través de transferencias de dinero que se acrediten en la TUC e incluye como contraprestación la concurrencia a controles médicos y talleres de capacitación.

adolescentes de 0 a 18 años, entre otros grupos vulnerables. (articulación Provincia - Municipio)

- Programa Pro Huerta: INTA, brinda asistencia técnica, desarrollo de cadenas productivas, extensión e información en nutrición, insumos productivos. Su objetivo apunta a que las familias accedan a una alimentación nutritiva y saludable. (articulación Nación, Provincia, Municipios)
- Educación Nutricional: Ministerio de Desarrollo Social, brinda extensión e información en nutrición. (articulación Provincia - Municipio)
- Proyecto Familias y Nutrición.⁹⁹ : Cuadernos de Bitácora Sistematización del “Proyecto Familias y Nutrición”, Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (articulación Nación, Provincia, Municipio PERO no se incluyó el departamento La Capital)

El presupuesto 2019 de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe (Ordenanza N°12611) en su art. 25 crea un Fondo de Asistencia Alimentaria, destinado a reforzar el financiamiento del gasto que demanda a instituciones de la ciudad el sostenimiento de comedores comunitarios y merenderos. Se destina casi el 62% de la inversión en obras públicas para calles y desagües, considerados factores indirectos fundamentales del estado de salud general de las personas y salubridad de los entornos sociales con implicancias en el estado nutricional (agua potable, alcantarillado, eliminación de aguas servidas, etc.).

Hasta el final de la gestión en el año 2019, la Secretaría de Educación en coordinación con la Fundación CONIN “Hoy por Mañana”¹⁰⁰, desarrollaron una iniciativa conjunta denominada “Huertas urbanas, hacia la soberanía alimentaria”, cuyo objetivo consistió en contribuir a través de la educación e información nutricional a la disminución de la inseguridad alimentaria de las 1600 familias de los niños y niñas que asisten a los Jardines Municipales. Además, la fundación recibe en sus cuatro Centros de Desarrollo Infantil a niños con déficit nutricional de 0 a 5 años y situación de vulnerabilidad derivados de los Centros de Salud barriales, incorporando al grupo familiar a los programas de recuperación de niños con bajo peso, entre los que últimamente se observa la coexistencia intrafamiliar de niños con bajo peso y sobrepeso u obesidad, lo que obliga a la institución a formular nuevos protocolos de abordaje y tratamiento de estas nuevas situaciones.

⁹⁹ Disponible en <https://plataformacelac.org/programa/438>

¹⁰⁰ <http://www.xn--hoyxmaana-q6a.org.ar/metodologia.php>

En sus trece Solares (antiguamente denominados comedores escolares) la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe trabaja sobre políticas de inclusión social en relación a nutrición, salud, educación, deportes y cultura, además del trabajo articulado con los comedores comunitarios que funcionan en las Asociaciones Vecinales y Organizaciones de la sociedad civil (Movimiento Los Sin Techo, por ejemplo) brindando alimentos a niños y en los últimos meses, cada vez a mayores cantidades de adultos que concurren en busca de una ración de comida.

3.2 El desempeño de la gestión municipal en Santa Fe

Este estudio abarcó la gestión municipal comprendida entre el año 2015 – 2019¹⁰¹ como garante local del Derecho a la Alimentación y Nutrición en la niñez.

La estructura de gobierno es definida por cada una de las autoridades electas período tras período¹⁰². Luego de obtenida la conformación de la estructura correspondiente al período bajo estudio¹⁰³, la investigación se dirigió a la identificación de aquellos sectores involucrados en aspectos directamente vinculados con el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición en la Niñez.

La Secretaría de Desarrollo Social tenía a su cargo actividades vinculadas con los Problemas Sociales y la Dirección de Acción Social. Se envía correo electrónico (08/01/2019) a quien se desempeñaba en el cargo (Sra. Graciela de Paula) comentando la investigación en

¹⁰¹ La gestión tuvo como presidente del Ejecutivo Municipal a José Manuel Corral, abogado y político argentino, perteneciente a la Unión Cívica Radical, siendo su segundo período consecutivo (la primera transcurrió durante el período 2011-2015).

¹⁰² El Concejo Municipal avaló el Mensaje N° 48/15 para dar conformidad a la nueva estructura que tendrá el Gobierno Municipal durante el período 2015-2019, así como las competencias de cada una de las Secretarías y Direcciones del Ejecutivo.

¹⁰³ Información obtenida de la página web oficial de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (Santa Fe Ciudad) durante el período 2015 – 2019 y de la página del Consejo Municipal

<https://www.concejosantafe.gov.ar/noticias/5379-aprueban-la-nueva-estructura-que-tendra-el-gobierno-municipal/>

La estructura de gobierno estuvo conformada por 13 secretarías: General, Gobierno, Comunicación y Desarrollo Estratégico, Obras Públicas, Recursos Hídricos, Desarrollo Social, Producción, Planeamiento Urbano, Cultura, Educación, Salud, Hacienda y Control. También dependían del Intendente, las Direcciones de Gestión de Riesgos, Derechos Ciudadanos, Escuelas de Trabajo, además de la Secretaría Privada, la Fiscalía Municipal, la Sindicatura General Municipal y la Administración General de la Justicia Municipal de Faltas. La distribución de las distintas áreas por Secretaría fue: General (Subsecretarías de Descentralización y de Coordinación), de Gobierno (Legal y Técnica, Prevención y Seguridad Ciudadana, y de la Función Pública), de Comunicación y Desarrollo Estratégico (de Comunicación Institucional y de Innovación Tecnológica), de Obras Públicas (subsecretaría de Obras Urbanas), de Recursos Hídricos (subsecretaría Operativa de Recursos Hídricos), Desarrollo Social (Acción Social, Ambiente y Deportes); Producción (Industria, Comercio y Turismo), Planeamiento Urbano (Ordenamiento Territorial, Planeamiento de la Movilidad y Obras de Arquitectura), Educación (Subsecretaría de Gestión Educativa), Cultura (Subsecretaría de Programación Cultural), Salud, Hacienda (Hacienda, Ingresos Públicos y de Reforma y Modernización del Estado) y de Control (Subsecretarías de Control y Operativa de la Movilidad).

curso y solicitando acceso a información al respecto y la posibilidad de realizar una entrevista personal. No se obtuvo una respuesta de ningún tipo.

Esta Secretaría, según consta en información provista por el PWSFC, tiene bajo su órbita la Dirección de Seguridad Alimentaria. Entre las actividades identificadas que desarrolla, sólo se detectan aquellas vinculadas con la dimensión de la Seguridad Alimentaria, específicamente la temática vinculada a la Inocuidad de los Alimentos. Esta dependencia trabaja en coordinación con funcionarios de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentarias, brindando la capacitación requerida para acceder al carné de Manipulador de Alimentos¹⁰⁴. Si bien contribuye a un área muy importante dentro del DHAYNN, la misma no se vincula con la dimensión estudiada en esta investigación, que es el acceso a los alimentos.

La Secretaría de Desarrollo Estratégico y Resiliencia desarrollaba actividades en el marco del apartado denominado *Santa Fe Saludable* (en conjunto con otras Secretarías que se mencionan oportunamente) dirigidas a la promoción de la salud. Las mismas se plantean en dos sub sectores: 1- Seguridad Alimentaria: actividades exclusivamente dirigidas a la Inocuidad de los alimentos, a partir de la difusión del contenido del Manual de Buenas Prácticas de Manufactura, la correspondiente capacitación en la temática y emisión del carnet de Manipulador de alimentos (actividad dependiente de la Dirección de Seguridad Alimentaria) y 2- Alimentación Saludable: charlas en los Jardines Municipales sobre temáticas diversas (Consumo de sal; Consumo de Frutas y Verduras; Encuentros en la cocina; Alimentación Saludable en Familia). Estas actividades fueron desarrolladas conjuntamente con la Secretaría de Educación de la Municipalidad de Santa Fe; alumnos del último año de la carrera Licenciatura en Nutrición de la Universidad Nacional del Litoral y alumnos practicantes de la carrera Licenciatura en Nutrición de la Universidad Católica de Santa Fe; la Fundación Hoy por mañana, bajo la dirección de la Sra. Inés Larriera y el Programa “Huertas urbanas: hacia la Soberanía alimentaria” a cargo de la abogada Mirtha Massi.

En esta secretaría tampoco se identifican actividades vinculadas directamente con la dimensión de acceso a los alimentos dentro del DHAYNN.

Se envía correo electrónico (08/01/2019) a quien se desempeñaba como Directora de Acción Social (Sra. Andrea Válsaga) informando acerca de la investigación en curso y

¹⁰⁴ La credencial es necesaria para desempeñar tareas en todo establecimiento que elabore y comercialice alimentos en las cinco regiones de la provincia. Santa Fe se consolidó como la primera provincia del país en implementar el Carné de Manipulador de Alimentos. De la misma forma, la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (Assal) se establece como el primer organismo de su tipo a nivel nacional en abrir sus bases de datos a los consumidores. (2016, disponible en <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/226469/>)

solicitando información al respecto, además de la posibilidad de entrevista personal. Como respuesta, informa que la totalidad de la información acerca de la gestión municipal es publicada anualmente en el informe denominado Santa Fe Cómo Vamos (Programa Santa Fe Cómo Vamos¹⁰⁵), cuya última edición corresponde al año 2018¹⁰⁶.

Se envía correo electrónico (08/01/2019) a quien se desempeñaba como Directora Ejecutiva del Programa de Información y Análisis Estadístico Secretaría de Desarrollo Estratégico y Resiliencia del Gobierno de la Ciudad de Santa Fe (Prof. Laura Boncompagni) informando acerca de la investigación en curso y solicitando información al respecto, además de la posibilidad de entrevista personal. Responde informando que la publicación correspondiente al año 2018 ya ha sido publicada, facilitando el correspondiente link de acceso¹⁰⁷.

De un análisis preliminar surge la continuidad de acciones a través de gestiones sucesivas¹⁰⁸, y se destaca como información valiosa a los fines de la investigación, el sostenimiento del Programa Jardines Maternales Municipales iniciado en la gestión pasada (2011 – 2015)¹⁰⁹, así como del funcionamiento del Centro de Salud Nuevo Horizonte¹¹⁰. De la búsqueda de datos vinculados de manera directa o indirecta al Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición en la Niñez, en el informe SFCV 2015 no aporta información alguna. SFCV 2016 sólo reporta una atención del 23.87% de menores de cinco años en el centro de salud Nuevo Horizonte; SFCV 2017 informa la atención de un 33% de niños,

¹⁰⁵ Es elaborado a partir de la información aportada por un Consejo Asesor constituido por representantes de la Universidad Nacional del Litoral (Adolfo Estrubia y Dr. Roberto Meyer, Director del Observatorio Social); Universidad Católica de Santa Fe; Universidad Tecnológica Nacional; Fundación Ejercicio Ciudadano).

¹⁰⁶ En el transcurso de la investigación, se accede posteriormente al informe final de la gestión en el año 2019. A través de la búsqueda virtual se accede a los informes correspondientes a los años 2015, 2016, 2017 y 2018

<http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/07/Santa-Fe-Como-Vamos-2015.pdf>

<http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/07/Santa-Fe-Como-Vamos-2016.pdf>

https://www.santafeciudad.gov.ar/blogs/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/12/SantaFe_ComoVamos2017_vf_Digital.pdf

https://www.santafeciudad.gov.ar/blogs/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/12/SFCV_2018.pdf

¹⁰⁷https://www.santafeciudad.gov.ar/blogs/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/10/SFC_SantaFe_ComoVamos_Especial-10-A%C3%B1os-2019_web.pdf

¹⁰⁸ Independientemente que, como en este caso, corresponde a la misma bandera política.

¹⁰⁹ El 26 de marzo de 2012 abrió sus puertas el Jardín Municipal Roca, primero de los 17 que hoy tiene el Sistema Municipal de Educación Inicial. Está en barrio 29 de Abril y para que funcione se acondicionó el CIC Roca. Luego, en ese año, se inauguraron los edificios en Varadero Sarsotti, en el CIC de Facundo Zuviría, en Pro Mejoras Barranquitas, San Agustín, Loyola Sur, Hipódromo y el Abasto. En 2013 comenzó a funcionar el jardín para los niños de los empleados municipales, una experiencia en conjunto con Asoem; y ese mismo año se inauguró un edificio emblemático de la ciudad, el Jardín de Barranquitas Sur. Dos años más tarde, se habilitó el segundo con estas características en Coronel Dorrego, que es co gestionado con el Movimiento Los Sin Techo. Disponible en <https://30diasdenoticias.com.ar/nota/13050-gestion-corr-al-17-jardines-municipales-en-8-anos>

¹¹⁰ El centro de salud Nuevo Horizonte fue construido en mayo de 2011 bajo la modalidad de Presupuesto Participativo desarrollado por el Gobierno de la ciudad de Santa Fe, el mismo busca garantizar atención primaria a los vecinos del distrito Noroeste y alrededores.(Santa Fe Cómo Vamos 2015 p 6). Es el primer centro de salud municipal y recupera la decisión de los vecinos del noroeste de la ciudad respecto del destino de los fondos comprometidos en dicho presupuesto participativo (Santa Fe Cómo Vamos 2016 p 67).

modificando el rango etéreo a menores de 10 años, y amplía las acciones dentro de sus políticas municipales en salud incorporando talleres dinámicos a cargo de la Subsecretaría de Salud y Deportes para abordar - entre otros - temas vinculados con la promoción de la alimentación saludable y nutrición. El reporte de SFCV 2018 destaca entre las acciones de promoción de la salud, la “importancia de la promoción de hábitos saludables desde la infancia tendientes a generar acciones de autocuidado que formarán niños y niñas con pleno desarrollo de todo su potencial de crecimiento, y adultos responsables con su salud” informando una población total de 907 niños de la ciudad (sin discriminación de grupos etéreos), a los cuales se les practicaron medidas antropométricas destinadas a analizar diferentes variables de interés en torno a la problemática de la nutrición.

La Secretaría de Educación continuaba con el Programa de Jardines Municipales Maternales iniciado en la gestión anterior, trabajando además y de manera conjunta con la Fundación Hoy por Mañana (CONIN), estudiantes universitarios y el Programa Huertas Urbanas: hacia la soberanía alimentaria. Se mantiene encuentro presencial con quien se desempeñó como secretaria a cargo (Sra. Erika Figueroa) informando acerca de la investigación en curso y comentando acerca de la posibilidad de participación a través de la respuesta a una entrevista que le sería posteriormente remitida vía correo electrónico. La entrevista fue enviada en dos oportunidades, así como el pedido de respuesta atento la necesidad de procesar la información para finalizar la investigación. No se obtuvo respuesta a la solicitud.

Un hallazgo interesante, surgido de la información contenida en el Portal Santa Fe Ciudad, fue un apartado denominado *Santa Fe, ciudad inclusiva*. El mismo estaba dirigido a Niñez y Adolescencia, en el marco de las actividades desarrolladas por el ECINA (Equipo Central de Intervención de Niñez y Adolescencia, bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe). Se transcriben sus acciones:

- Articulación e intervención crítica *en situaciones de vulnerabilidad y exclusión social*.
- Recepcionar y reconocer *casos de niños, niñas y adolescentes con Derechos vulnerados*.
- Indagar y Evaluar las situaciones (*con Técnicas de Registro y Estadística*)

Describía además, para el abordaje de la promoción y protección de los Derechos de niños, niñas y adolescentes, cuatro líneas de acción:

- 1- Abordaje de situaciones singulares (co-responsabilidad con otros sectores, en situaciones particulares).
- 2- Formación y Capacitación del personal (Formación continua y especialidad).
- 3- Articulación con integrantes del Sistema de promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Gobierno Abierto Multinivel).
- 4- Solares y Actividades institucionales y territoriales (Inclusión social, Desarrollo, Resolución de Demandas).

Asistí presencialmente a las oficinas en las que el ECINA desarrollaba sus actividades (Área Mujer y diversidad sexual) y mantuve una conversación con un abogado que se desempeñaba en dicho organismo (Dr. Julio Cortés), presentándome y exponiendo el motivo de mi visita. Si bien, a partir de una valiosa charla obtuve información respecto de las actividades que mayoritariamente se realizaban en dicho sector (atención de casos de violencia doméstica, abusos, articulación con asistentes sociales, sectores vinculados a la educación y la salud entre los más importantes) se debe mencionar que se desconocía la fuente consultada (portal web) de la cual se obtuvo la actividad “que en teoría” debería realizar dicho sector, como la sorpresa expresada por el interlocutor al ser consultado si, entre los derechos vulnerados en niños, niñas y adolescentes se consideraba, incluía y/o prestaba especial atención al Derecho a la alimentación y nutrición en la niñez.

Es decir que el sector específicamente encargado en la municipalidad de la ciudad de Santa Fe en la detección de situaciones de vulnerabilidad, el reconocimiento de derechos vulnerados en NNyA, la evaluación, registro y estadística de estas situaciones registradas, y la articulación con integrantes del Sistema de promoción y protección de los derechos de uno de los sectores más vulnerables, desconoce en sus consideraciones al Derecho a la alimentación en la niñez, como uno de los fundamentales y prioritarios.

Respecto de la cuestión presupuestaria, se logró acceder vía web al total de Presupuestos de la Municipalidad de Santa Fe correspondientes a los períodos 2015 a 2019, pero la falta de detalle que se encuentra en las publicaciones respecto de las diferentes dimensiones involucradas en la cuestión alimentaria (producción, acceso, disponibilidad, etc), así como la modificación de las unidades de medidas utilizadas cada año¹¹¹, imposibilitaron la

¹¹¹ A manera de ejemplo, en la ordenanza correspondiente al presupuesto del año 2015, sólo una meta es identificada entre las directamente vinculadas al acceso de los alimentos: Atención y Nutrición Población Atendida en Solares, cuyas unidades de medidas se mencionan bajo la denominación Capacitación y Seguimiento Familias Involucradas, Talleres de Capacit. Una Alimentación Saludable y Comedores incorporados al Sistema Volver a Casa. Los presupuestos de los años posteriores, modifican estas metas, así como sus unidades de medida.

identificación del total de recursos con los que anualmente contó el gobierno local, las sumas asignadas a la Secretaría de Desarrollo Social para destinar a los Programas de Promoción Social ejecutados por la Subsecretaría de Desarrollo Social, y las sumas presupuestadas y finalmente ejecutadas respecto del comportamiento del gasto alimentario del gobierno local.

El Consejo Municipal de la ciudad de Santa Fe informó que el presupuesto 2019 de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe (Ordenanza N°12611) en su art. 25 crea un Fondo de Asistencia Alimentaria, destinado a reforzar el financiamiento del gasto que demanda a instituciones de la ciudad el sostenimiento de comedores comunitarios y merenderos. También, que se destina casi el 62% de la inversión en obras públicas para calles y desagües.

Este aspecto resulta de interés, por tratarse de factores vinculados a la pobreza estructural, considerados fundamentales en el estado de salud general de las personas y salubridad de los entornos sociales con implicancias en el estado nutricional (agua potable, alcantarillado, eliminación de aguas servidas, etc.). Podría ser considerado como parte de las acciones ejecutadas por el gobierno local para la realización del DHAYNN a partir de su intervención sobre variables indirectas que lo influyen y condicionan.

Al no lograr realizar entrevistas presenciales con funcionarios de la Municipalidad de Santa Fe, las conclusiones se arribaron a partir del análisis de información obtenida de portales y páginas web como único recurso. No se logró determinar si durante el período en estudio y respecto del DHAYNN, el gobierno local: asumió las obligaciones previstas en la normativa nacional y TTII para su realización y lo contempló dentro de su agenda inicial; ponderó su magnitud dentro de la órbita de los DESC para asignarlo posteriormente a la secretarías correspondientes; lo consideró como prioritario para la población general y para la niñez en situación de pobreza en particular como grupo vulnerable; contó con datos de la gestión anterior respecto de la situación de las diversas dimensiones involucradas en este derecho en la ciudad de Santa Fe; planificó acciones progresivas para su realización de manera independiente o articuladas con otras administraciones, sector privado u organizaciones de la sociedad civil; realizó monitoreos sobre la ejecución de las acciones vinculadas al DHAYNN; contó con un sistema de registro de datos y qué tipo de información se registró; evaluó su actuación periódicamente para redefinir objetivos.

Tampoco se pudo conocer sobre la base de qué tipo de información se asignó dentro del presupuesto la partida correspondiente a programas y acciones vinculados a la realización

del mismo; ni discriminar y determinar dentro del presupuesto total previsto para cada uno de los años de gestión municipal comprendidos en este estudio, cuál fue el porcentaje asignado de manera directa o indirecta para la realización del DHAYNN, y cual el finalmente ejecutado; si recibió en tiempo y forma las partidas presupuestarias provenientes del gobierno provincial o nacional correspondientes a programas alimentarios contemplados en políticas sociales en general y alimentarias en particular; si se mantuvieron convenios con organismos internacionales que transfirieron dinero para su implementación. En este sentido, una de las mayores limitaciones enfrentadas radicó en la imposibilidad de lograr acceder a información del área presupuestaria.

Respecto de la articulación de acciones con otros niveles de administración y organismos de la sociedad civil, la información recuperada vía web menciona principalmente aquellas desarrolladas junto a la Fundación Hoy por Mañana (CONIN), Movimiento Los Sin Techo, referentes de INTA, egresados y alumnos de universidades locales (UNL y UCSF), profesionales nutricionistas del Ministerio de Desarrollo Social y merenderos de barrios populares. Entre ellas, se destaca un componente vinculado a la Educación Alimentaria Nutricional, con una acción respecto del DHAYNN en su dimensión de acceso a los alimentos que no ha podido ser cuantificada.

3.3. El desempeño de las organizaciones sociales

3.3.1 Las organizaciones sociales vinculadas con el Derecho a la alimentación y Nutrición en la niñez en la ciudad.

Referentes de organizaciones identificadas por su trabajo en espacios vinculados con el Derecho humano a la Alimentación y Nutrición en la niñez (instituciones, comedores, merenderos) fueron seleccionados como unidades informantes de la presente investigación.

Durante el período bajo estudio, la Fundación CONIN “Hoy por Mañana”¹¹², desarrolló junto a la Secretaría de Educación de la Municipalidad de Santa Fe y su programa de Jardines Municipales Maternales una iniciativa denominada “Huertas urbanas, hacia la

¹¹² CONIN es una Organización Sin Fines de Lucro fundada por el Dr. Abel Pascual Albino en la provincia de Mendoza, en la Argentina, el 4 de septiembre de 1993. Albino tomó el método CONIN de Chile, ideada por su fundador el Dr. Fernando Monckeberg. Su lucha contra la desnutrición infantil hizo de Chile un país con altos estándares en salud, baja mortalidad infantil, e indicadores de desarrollo humano y social superiores a los de países con ingreso per cápita de similar cuantía. El método chileno (Centros de Tratamiento) fue completado en Argentina con los Centros de Prevención de Desnutrición Infantil y Promoción Humana. <http://www.xn--hoyxmaana-q6a.org.ar/metodologia.php>

soberanía alimentaria”, cuyo objetivo consistió en contribuir a través de la educación e información nutricional a la disminución de la inseguridad alimentaria de las 1600 familias de los niños y niñas que asisten a los Jardines Municipales. De la actividad participaban también egresados y alumnos del último año de la carrera Licenciatura en Nutrición de la UNL y alumnos practicantes de la carrera Licenciatura en Nutrición de la Universidad Católica de Santa Fe brindando talleres de Educación Alimentaria Nutricional (Alimentación saludable en la infancia; Importancia del consumo de frutas y hortalizas; Promoción de Huertas familiares y entrega de semillas, INTA).

Esta fundación, recibe en sus cuatro Centros de Desarrollo Infantil a niños con déficit nutricional de 0 a 5 años y situación de vulnerabilidad derivados de los Centros de Salud barriales, incorporando al grupo familiar a los programas de recuperación de niños con bajo peso, entre los que últimamente se observa la coexistencia intrafamiliar de niños con bajo peso y sobrepeso u obesidad, lo que obliga a la institución a formular nuevos protocolos de abordaje y tratamiento de estas nuevas situaciones.

Respecto del trabajo que la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe realiza en los Solares junto con los comedores comunitarios que funcionan en las Asociaciones Vecinales y Organizaciones de la sociedad civil, no existe información publicada en el Informe Santa Fe cómo vamos, ni se ha podido acceder a entrevistas con funcionarios que se desempeñaron en aquel período para acceder a estadísticas o cifras que reflejen la población asistida, edades de la misma, cantidad de comidas que recibían al día, situación nutricional, evolución del peso, etc.

Entre los principales colaboradores, identificamos al Movimiento Los Sin Techo¹¹³. Esta ONG resulta un referente indiscutido por su antigüedad, trayectoria y modalidad histórica de trabajo articulado y en coordinación con la administración en sus tres niveles (además de otras organizaciones de la sociedad civil, casas de estudios, etc). En sus comedores barriales, lo que desde un comienzo constituyó su actividad brindando alimentos a niños, fue proyectándose cada vez hacía una población de adultos que concurren en busca de una ración de comida y que incrementa su número a medida que empeora la crisis y aumentan los niveles de pobreza estructural. Durante el período en estudio, esta organización trabajó coordinadamente con la Fundación Hoy por Mañana en un Programa de alimentación

¹¹³ El Movimiento Los Sin Techo es una organización no gubernamental que trabaja para el desarrollo integral y la organización comunitaria del sector marginado de la ciudad de Santa Fe. Desde 1985 ha desarrollado distintas iniciativas tendientes a encontrar respuestas a los problemas estructurales de los más pobres.

continúa que brindaba el almuerzo a una población destinataria de niños y niñas de 4 y 5 años en 8 salas pertenecientes a Los sin techo, en las que se preparan y sirven las raciones correspondientes.

Otras dos organizaciones identificadas por su trabajo en comedores populares y merenderos vinculados con el Derecho a la Alimentación y Nutrición en la niñez también fueron contactadas.

La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)¹¹⁴ fue contactada a través de comunicación vía whatsapp con el representante de los comedores, Sr. Juan Acosta, informando acerca de la investigación en curso y comentando acerca de la posibilidad de participación a través de la respuesta a una entrevista que le sería posteriormente remitida vía correo electrónico. Nunca se obtuvo respuesta al mismo. De la misma forma y por el mismo medio, se contactó a la Sra. María Claudia Albornoz, representante nacional de la Organización La Garganta Poderosa. Tampoco se obtuvo respuesta.

3.3.2 Acciones y aportes de estas organizaciones para el DHAYNN

Dos fueron las organizaciones que finalmente participaron completando la entrevista. En el caso de la Fundación Hoy por Mañana, CONIN, mediante quien fuera durante aquel período la Directora, Sra. Inés Larriera¹¹⁵. En el caso del Movimiento Los Sin Techo, fue la Sra. Silvana Mana, en representación de su Director, el Ing. José Luis Ambrosino. Teniendo en cuenta la congruencia prácticamente total en las respuestas, se detallan a continuación los puntos sobresalientes.

Circunscribiendo la actividad realizada por estas organizaciones durante la gestión municipal correspondiente al período 2015 – 2019, ambas consideraron que el DHAYNN se ubicó en primera posición por sobre cualquier otro desafío a tratar. Este lugar prioritario, se

¹¹⁴ La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) es una organización gremial independiente de todos los partidos políticos, representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias.

¹¹⁵ Se desempeña actualmente como Concejala en el Honorable Consejo de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe. Durante la entrevista preliminar, entre otros temas la Concejala Inés Larriera me informó sobre la Ordenanza N° 12726 de su autoría, aprobada a fines del año 2020. La misma menciona en su art 1 “Establézcanse las bases para la detección, promoción, intervención institucional, investigación y recopilación de experiencias sobre la detección temprana y atención de los casos de malnutrición infantil de la Ciudad.” Entre sus objetivos, y sobre una propuesta de actuación interadministrativa articulada, el art 6 menciona: a) Asumir como un instrumento de política pública la prevención como espacio de construcción social a partir de la acción colectiva, buscar desactivar tempranamente la posibilidad de manifestaciones de exclusión, para avanzar con certeza en la construcción de una Ciudad más inclusiva y amigable; b) Promover la inclusión, la no discriminación como base y condición para la construcción de un destino común, involucrando a las familias, las instituciones y la sociedad en general; c) Servir como línea de base para la evaluación de programas sociales y políticas con potencial de impacto en el estado nutricional de la población infantil.

Disponible en https://www.concejosantafe.gov.ar/wp-content/uploads/Ordenanza/Ordenanza_12726.pdf

mantiene desde su creación y comienzo de funcionamiento y se mantiene intacto a través del tiempo y el cambio de autoridades. Consideran que también debería serlo a la hora de la programación en cualquier ámbito, principal y fundamentalmente en consideración de los estatutos públicos gubernamentales, en sus tres niveles y sin distinción de quién esté al frente de dicha gestión, evitando resultar negativamente afectadas a partir de los cambios político partidarios. Destacaron además el trabajo articulado y conjunto entre ambas organizaciones.

Considerando la alimentación dentro de la órbita específica de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) estas instituciones cuentan con mecanismos internos con el fin de priorizar el tratamiento que se da a los mismos. En el caso de CONIN, trabajan dentro de los marcos legales tomando como referencia la ley 26.061, los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. En los estatutos de la Fundación se fijan la misión y la forma de abordarlo. Además en el tema nutrición específicamente se sigue el manual de procedimientos de Fundación CONIN y su abordaje multidisciplinario.

Por su parte, el Movimiento Los sin techo utiliza diversos mecanismos para tal fin, considerando la afectación de todos los derechos vulnerados característicamente en el marco de la pobreza estructural. En el caso específico de la alimentación, cuentan con cocinas dentro de los jardines de infantes por ellos gestionados. Allí se elaboran y ofrecen las “copas de leche” y se persigue aportar una ración diaria de alimentación saludable para sus educandos, extendiendo muchas veces esta misma ración para el entorno familiar.

Con respecto a las viviendas, se trabaja en la erradicación de ranchos en los barrios más populares y carenciados de la ciudad de Santa Fe, contribuyendo así a un problema habitacional de gran parte de la población. En educación, trabajan en diversas áreas, atendiendo los niveles básicos iniciales y brindando a la comunidad cursos de oficios diversos (con salidas laborales), como así también de apoyos escolares para las diversas modalidades.

Entre las actividades desarrolladas por estas organizaciones, vinculadas de manera directa o indirecta con el DHAYNN, se menciona la realización de cursos intensivos y capacitación del personal encargado de cocina; la interacción con instituciones y profesionales de la salud, educación y alimentación para mejorar la calidad y resultado final en cuanto a la nutrición escolar.

CONIN trabajó fundamentalmente en generar incidencia política para poner en agenda el tema a través de: charlas, convenios con universidades, organizaciones sociales y agencias

estatales. Desarrolló un programa de comunicación para comprometer a la prensa, creó cuatro centros de atención en los barrios más vulnerables de la ciudad y realizó operativos de control nutricional en diferentes barrios y comunidades.

Ambas instituciones resultaron beneficiarias de Programas sobre Alimentación y Nutrición. El Movimiento Los sin techo refirió que desde hace muchos años se trabaja con el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) de nivel nacional. No aporta información respecto de la realización de registros y/o recolección de datos (de los beneficios obtenidos como beneficiarios del programa en ejecución o como información recabada por esta ONG) respecto de la población alcanzada. Tampoco si el programa comprendía dentro de sus etapas el Seguimiento, Control y Evaluación del mismo (a cargo de representantes de la administración que lo ejecutaba o sub ejecutaba, o de personal interno de Movimiento Los Sin Techo). Por su parte, CONIN resultó beneficiaria del Programa Nacional de primera infancia desde 2017 hasta 2019; se realizaron auditorías internas y externas para el seguimiento, control y evaluación de todas las etapas del mismo.

Además de las actividades comprendidas dentro del programa, ambas instituciones realizan actividades propias y específicas vinculadas con el DHAyNN. Trabajan articuladamente con otras organizaciones buscando permanentemente optimizar la utilización de los escasos recursos disponibles, con el objetivo de implementar acciones y herramientas eficaces en todo aquello vinculado a la nutrición y alimentación saludable. Mencionan entre estas, actividades dirigidas al control nutricional y pediátrico (evolución de peso, crecimiento y desarrollo); talleres de cocina y alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes; controles de mujeres embarazadas; talleres de huertas familiares; formación laboral. En este sentido, mientras CONIN refiere todas sus acciones cuentan con registros, legajos y evaluaciones, la organización de Los sin techo se apoya en los registros elaborados por aquellas instituciones con las que trabaja conjuntamente.

En cuanto a la existencia de articulación con la Municipalidad, otra ONG o movimiento social, u otro organismo de la administración provincial o nacional en actividades vinculadas a la Alimentación, Nutrición, Seguridad Alimentaria u otra temática relacionada con el DHAyNN, el MLST expresa que siempre se trabaja con cualquier tipo de institución y/o programa (nacional, provincial o municipal) que resulte efectivo para el desarrollo de las actividades programadas por esta organización, tendientes al cumplimiento de los objetivos planificados con el fin de reducir la inseguridad alimentaria y todas las formas de

malnutrición que puedan presentarse en la población más vulnerable de la ciudad. En tanto CONIN, refiere a acuerdos propios y acciones desarrolladas con diferentes sectores de los tres niveles de administración, como por ejemplo la Municipalidad de Santa Fe, Ministerio de desarrollo Social de la Provincia: programa de centros de día; Ministerio de Desarrollo Social de nación: Plan nacional de primera infancia; y UNL (PEIS, Programa de extensión de interés social).

Ambas organizaciones consideran imprescindible contar con información, registros y estadísticas sobre las actividades desarrolladas por los diferentes niveles de la administración y ONGs vinculadas al DHAYNN, tanto para la realización del diagnóstico de situación como para la orientación de acciones y diseño de políticas públicas. Contar con datos estadísticos o de otro tipo, contribuye al mejor aprovechamiento y utilización de los recursos disponibles.

En relación a la posibilidad que estas organizaciones tuvieron durante el período de estudio, de acceder a información, estadísticas y datos recabados por la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe u otro ente de la administración pública vinculada al DHAYNN (con el fin de ser tomados en cuenta para el diseño y planteamiento de objetivos) ambas refieren que no había datos referidos a nutrición infantil. A partir de otro tipo de datos, se trataba de construir un panorama socioeconómico, orientador de las acciones. Agregan además, que parte de su trabajo consiste en hacer los controles y generar datos, diagnósticos, derivaciones y planificación de estrategias. Puede apreciarse que se trata de instituciones generadoras de datos empíricamente fundados.

Ambas organizaciones coinciden respecto del nivel de obligación y responsabilidad que le cabe a la administración municipal respecto del DHAYNN, fundamentada no sólo en la potestad de administración de los recursos, sino también en la cercanía con el ciudadano y el territorio, como en la obligación que asumen de brindar mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos, desarrollando políticas públicas inclusivas que contribuyan al desarrollo.

Resaltan también que por múltiples razones, los gobiernos locales no reciben el presupuesto que les corresponde de los demás niveles de gobierno, hecho que imposibilita o limita el accionar respecto de esta temática. Por otro lado, en cuanto al nivel de obligación y responsabilidad que les cabe como organizaciones de la sociedad civil, se describen como colaboradores de la administración en tanto optimización de la distribución de los recursos a los que acceden, siendo también quienes se encargan de todo aquello que el Estado no hace, pero pudiendo sólo hacerlo (muy a su pesar) como un mero abordaje asistencialista.

Sobre la actuación de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe durante el período bajo estudio, MLST refieren no estar en condiciones de poder realizar una evaluación, atento que no cuentan con registros de lo efectuado por la misma. CONIN, expresa que el gobierno municipal hasta el año 2019 tenía como prioridad en sus políticas a Niños, Niñas y Adolescentes, crea el Sistema Municipal de Educación fundando diecisiete jardines maternales en los barrios más carenciados y siete escuelas de trabajo para jóvenes en situación de vulnerabilidad. Consideran que fue mucho lo que se hizo respecto a promoción y protección de derechos, entre ellos el de la alimentación, agregando que, lamentablemente esas políticas se abandonaron por acciones de carácter asistencialista. Mencionan que el área de estadística del municipio se desarticuló a partir de la siguiente gestión, por lo que el convenio con CONIN dejó de cumplirse.

Entre los condicionantes que afectan negativamente (por su ausencia, mala implementación o inadecuación) la realización del DHAYNN, MLST sostiene su postura de no poder identificar condicionantes ajenos a la institución que representa, agregando que resultaría fundamental disponer de políticas económicas y sociales que impulsen la transformación estructural a favor de los pobres. CONIN amplía respecto de la falta de políticas de estado que trascienden las gestiones de gobierno, destacando que los programas que se proponen siempre tienen fines electoralistas.

3.4. Principales condicionantes de la eficacia del Derecho a la alimentación en Santa Fe

Los condicionantes identificados en la ciudad de Santa Fe no encuentran diferencias significativas respecto de los que el DHAYNN enfrenta en el resto del país. El nivel de obligaciones y responsabilidad impuesto a los tres niveles de gobierno respecto de lograr la progresiva realización de los DESC en general y el DHAYNN en particular, destinando el máximo de los recursos disponibles, no encuentra su recepción dentro de las propuestas realizadas durante la gestión estudiada.

El bajo nivel con el que este derecho formó parte a nivel retórico dentro del plan de trabajo propuesto por la gestión municipal durante el período comprendido entre los años 2015 y 2019, se condice con igual nivel de la traducción al plano de su concreción práctica.

A nivel argumental, los informes oficiales destacan la importancia de la alimentación en los primeros 1000 días, en las infancias, en la población comprendida en estos grupos etarios en situación de pobreza y exclusión así como las implicancias negativas sobre la salud y vida futura. Se describe una situación crítica, prioritaria y urgente que requiere “asistencia” como parte de las soluciones, pero que finalmente no logra ser vinculada al derecho que la contiene, reclamable y exigible, que además obliga a la realización de acciones positivas para garantizarlo. Se responsabiliza a la administración, sus instituciones y funcionarios ante la falta de las debidas acciones y las omisiones.

El sector asignado por la municipalidad para la detección de casos de vulneración de derechos en niños, niñas y adolescentes destina todos sus esfuerzos a los casos graves de violencia o abusos, pero no reconoce dentro del núcleo mínimo de derechos fundamentales al DHAYNN. Las necesidades básicas insatisfechas vinculadas a la pobreza, como falta de alimento, vestimenta, educación, vivienda, quedan relegadas a la actividad de un listado incierto de dependencias que proveerán de alguna manera ayuda paliativa para el caso concreto, y seguramente a la actividad de organizaciones sociales que ponen voz, intermedian y vehiculizan los reclamos urgentes de estos sectores.

Una gestión que no planifica desde un enfoque de derechos, perpetúa el circuito “asistencialismo - beneficiarios - discrecionalidad del estado - imposibilidad de reclamo - falta de responsabilidad” alejado del pretendido “derechos - titulares de derechos - obligación del estado - mecanismos de reclamo - responsabilidad estatal por omisiones”.

El DHAYNN es restringido a la dimensión de la Seguridad Alimentaria en tanto Inocuidad alimentaria y focaliza la gran mayoría de sus acciones en la Educación Alimentaria Nutricional. No se identifican otras destinadas a mejorar la Disponibilidad y Acceso a los alimentos, que deben ser satisfechas de manera previa o concomitante con aquel aporte teórico que capacite respecto de su manipulación, elaboración y consumo. Se enseña a familias pobres o indigentes cómo elegir alimentos saludables para cubrir los requerimientos nutricionales de niños, padres, madres, embarazadas, cuando son ellos mismos quienes asisten a comedores escolares, comunitarios o merenderos donde están imposibilitados de elegir qué, cómo y cuánto van a comer. Y a consumir raciones de alimentos que distan de proveerles

aquello considerado “suficiente en cantidad, calidad y adecuación” para limitarse a ofrecer la cantidad máxima de energía que un siempre desactualizado costo por ración permita.

La articulación con organizaciones de la sociedad civil se interpreta como vital para la subsistencia, cuando el sentido es desde las asociaciones hacia el gobierno local y como un vínculo más entre tantos, cuando se da a la inversa. Mientras que las primeras tienen un rol irremplazable en el marco de su accionar junto a los sectores más necesitados, requieren en gran medida de la ayuda que reciben del gobierno y procuran que sus vínculos sobrevivan gestión tras gestión. En cambio de parte del gobierno -que siempre las valora positivamente - no se observa que se les provea el apoyo institucional y económico acorde al alto nivel de intervención social y abordaje en situación de crisis y vulneración de derechos, como así tampoco el lugar en las mesas de discusión, como fuente de información directa de la situación problemática en territorio para enriquecer y orientar la toma de decisiones.

Mientras las organizaciones de la sociedad civil cuentan con mecanismos de registro de la totalidad de actividades realizadas y recolección de datos vinculados con el DHAYNN que utilizan como base para el diagnóstico de situación sobre el cual planificar acciones y plantear objetivos, la administración municipal no publica datos respecto de las políticas de inclusión social y sus acciones no reflejan estar orientadas sobre la información provista por organismos de las administraciones provincial y nacional (salud, educación, desarrollo social) respecto de las alarmantes cifras que posicionan la afectación de este derecho en la niñez como prioritaria y urgente.

Los cambios de facciones y partidos políticos en las sucesivas gestiones afectan negativamente la continuidad del trabajo de los sectores ajenos a la administración que organizan su actividad sobre la base de un DHAYNN prioritario por sobre cualquier otro derecho. El cambio de funcionarios, la modificación del esquema de gobierno con redistribución de competencias en nuevas secretarías, la interrupción en la ejecución de programas en curso sin invocación de motivos, la propuesta de programas sólo con fines electoralistas, la priorización de cuestiones políticas por sobre las impuestas normativamente como obligación y la omisión de las morales en tanto cumplimiento de las funciones que les fueron asignadas, figuran entre los obstáculos más relevantes a los que se enfrentan luego de un cambio de bandera política.

La realización del DHAYNN enfrenta múltiples desafíos para su efectiva realización. Mayoritariamente se identifican aquellos cuya implementación depende y es posible de ser

implementada por los sectores que ocupan el poder y están a cargo del proceso de toma de decisiones públicas, en este caso, la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe.

El gobierno local debe ser capaz de asumir las obligaciones impuestas normativamente y traducirlas en acciones positivas al momento de planificar la actividad anual de la gestión; contar con mecanismos para una eficiente recolección de datos y estadísticas específicamente vinculados a este derecho; programar como parte de las políticas alimentarias programas destinados a fortalecer y asegurar las dimensiones de la disponibilidad y el acceso a los alimentos, delimitados temporoespacialmente y pasibles de control en su ejecución, monitoreo de indicadores, medición y evaluación de resultados; destinar el máximo de recursos que posibiliten la implementación de las mismas; capacitar a personal y funcionarios que desempeñen su trabajo en el marco del enfoque de derechos previsto normativamente, donde es el Estado quien tiene que estar obligatoriamente a disposición de los titulares de derechos en tanto organismo asignado con las competencias y el poder para posibilitar su efectivo goce; optimizar la articulación multidimensional de manera transversal y horizontal, instaurando redes de acción que sobrevivan a los cambios de gestión y/o banderas políticas; facilitar a las organizaciones sociales mecanismos directos para la articulación con la administración y espacios en las mesas de diálogo, discusión y toma de decisiones.

Finalmente y como en todas las dependencias de un Estado social y democrático de derecho debiera suceder, se debe asegurar una gobernanza multinivel que garantice la participación ciudadana en la toma de decisiones, el control y ejecución de los presupuestos y las políticas públicas sociales y alimentarias; la rendición de cuentas; los mecanismos para reclamos y denuncias por falta de acción u omisiones; la sanción por responsabilidad de sus funcionarios; el derecho a la transparencia, al buen gobierno y a la buena administración que exigen la administración de recursos de manera eficiente, eficaz, transparente, y fundamentalmente, de manera que propenda al goce del mínimo de derechos fundamentales que permitan el crecimiento y desarrollo de aquellos sectores más vulnerables y excluidos.

4- Capítulo IV

Conclusiones

En el marco de sus competencias, todos los niveles de gobierno resultan doblemente obligados por el ordenamiento normativo interno respecto del DHAyNN. Por una lado, a utilizar el máximo de los recursos disponibles a fin de lograr progresivamente su plena efectividad y por otro, a asegurar su contenido mínimo con independencia de los recursos disponibles.

Las cifras negativas en progreso respecto de la situación de malnutrición en la niñez de la ciudad de Santa Fe indican que las acciones implementadas a través de las políticas públicas alimentarias resultan insuficientes o no han sido adecuadamente planteadas, monitoreadas y evaluadas. Cualquiera de las dos situaciones, requiere una urgente revisión que permita identificar los problemas y los obstáculos que lo afectan para facilitar la toma de medidas correctivas.

Propender al desarrollo de los habitantes de una nación a partir de la realización de sus derechos fundamentales, requiere necesariamente el máximo nivel de articulación entre los gobiernos y sus administraciones (nacional, provincial, municipal, internacional), los sectores e instituciones en que se distribuyen las competencias (salud, educación, desarrollo social, igualdad y género, trabajo, economía) y los diferentes actores en territorio (estado, sociedad civil, sector privado, sector científico). Las acciones independientes, aisladas, descoordinadas y privadas del necesario enfoque de derechos continuarán en sus fracasos perpetuando los niveles de malnutrición. El costo y la complejidad del abordaje de la cuestión alimentaria en sus múltiples dimensiones exige la articulación de una red que cohesionen en todos los sentidos los agentes y elementos mencionados, cuya continuidad resista y trascienda el paso del tiempo, los cambios de partidos políticos que ocupen el gobierno, y las diferencias personales.

En el plano del gobierno local, considerando las limitaciones presupuestarias y competenciales respecto del planteamiento de políticas públicas alimentarias, y destacando incluso que la gestión bajo estudio ha puesto el énfasis en aspectos vinculados a la pobreza estructural que agrava con su impacto sobre el DHAyNN, se observa una débil y superficial valoración de este derecho. Las acciones principales enfocadas a lograr el acceso a los

alimentos por los sectores más vulnerables permanecen, como viene sucediendo desde hace años, a cargo de organizaciones de la sociedad civil que han desarrollado una expertise digna de ser considerada como modelo local de gestión. Por su parte, las implementadas a nivel municipal, refieren a la EAN, una dimensión de este derecho que si bien es de gran importancia, no resulta urgente ni prioritaria como sí lo es garantizar el núcleo mínimo correspondiente a una alimentación completa, suficiente y variada para un sector de niños pobres y en condiciones de extrema vulnerabilidad cuya desarrollo y crecimiento futuro se encuentra supeditado a la efectiva realización de este derecho.

El monitoreo del DHAYNN no puede reducirse a la revisión de sentencias de los recursos interpuestos judicialmente por aquellos titulares de derechos, que individual o colectivamente sientan que un derecho ha sido violado como resultado de una acción o inacción del Estado. Quienes sostienen esta postura consideran, no llegan a comprender que es precisamente la situación de extrema vulnerabilidad y exclusión en la que se encuentran estos sectores - cada vez más numerosos de la población- la que imposibilita acceder a la instancia de reclamo judicial.

La medición de efectividad es más amplia e incluye de manera previa a la instancia judicial un despliegue a nivel administrativo que permita determinar si los impactos de las medidas políticas y las acciones del Estado son coherentes con la realización progresiva de los derechos humanos. Es preciso evaluar si el respeto y protección de los derechos humanos se ha incrementado con el tiempo y si estos se cumplen progresivamente en la práctica y si las decisiones, las acciones y la conducta de los sistemas políticos, económicos, sociales e institucionales y de los actores involucrados contribuyen a la realización de los derechos.

Se debe trabajar fuertemente sobre la instancia administrativa porque es a partir de su actuación sobre la base del reconocimiento de los derechos humanos y los principios que los sustentan, que la progresiva realización del DHAYNN - al menos en su núcleo mínimo indispensable- pueda ser posible para sus legítimos titulares.

Finalizo con algunas propuestas complementarias y superadoras respecto de las mencionadas que son consideradas necesarias y de urgente implementación por los gobiernos y administraciones locales:

- Reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas y del DHAYNN como prioritario y urgente en tanto condicionador de la vida futura de quienes no logran su realización hasta los 5 años y como posibilitador del goce efectivo del resto de los derechos.

- Incorporación excepcional en las gestiones en curso y preliminar en la planificación y etapa pre electoral de aquellas que se postulen, de un sector específico u órgano especializado (Secretaría, Dirección) para el abordaje integral del DHA en todas sus dimensiones, con funciones específicas de monitoreo, control de ejecución y de indicadores y articulación con la totalidad de actores involucrados, protegido normativamente (por Ordenanza, por ejemplo) para garantizar su continuidad a través de las sucesivas gestiones.
- Enfoque de derechos en la totalidad de acciones previstas vinculadas con la realización de los derechos fundamentales en general, y del DHAyNN en particular. Se trata de construir una administración a disposición de los titulares de derechos.
- Transparencia en publicación del detalle de la totalidad de los recursos provenientes de la administración nacional y provincial, los recursos provenientes de organismos internacionales vinculados con la niñez, programas en curso que incluyen a la población perteneciente al municipio de la ciudad de Santa Fe y porcentaje del presupuesto provincial destinado específicamente a acciones destinadas a favorecer la disponibilidad y el acceso a los alimentos a las familias con niños y en situación de vulnerabilidad y exclusión.
- Rendición de cuentas sobre el destino de las partidas de dinero recibidas de las administraciones superiores y del presupuesto ejecutado.
- Apertura y desarrollo de espacios para facilitar la participación ciudadana; diseño y difusión de mecanismos claros y eficaces que permitan exponer y visibilizar reclamos ante la vulneración del DHAyNN.
- Articulación en red interadministrativa y con ONGs (asociaciones, fundaciones, Banco de Alimentos, productores locales), universidades públicas y privadas, profesionales y estudiantes, sector privado (industrias, comercio, desarrollo de alimentos) para la optimización de las acciones en cursos a partir del aporte en función de la expertise de cada uno de los sectores, con participación en mesas de diálogo, discusión y planificación de futuras acciones para la realización del DHAyNN.
- Articulación y facilitamiento del espacio público municipal a productores frutihortícolas locales y del periurbano o cinturón verde santafecino, generando mecanismos de compras subsidiadas para proveer a comedores comunitarios,

escolares, merenderos que estén por fuera de la órbita de aquellos que reciben aporte de dinero de programas alimentarios, o permitan la comercialización directa a sectores de bajos recursos con el fin de facilitar la disponibilidad y acceso a precios accesibles.

- Propuesta de nuevos espacios en la comunidad, facilitadores del desarrollo del DHAyNN a partir de la organización para la autoproducción de alimentos (huertas comunitarias barriales); ferias u otros espacios para posibilitar el trueque de alimentos de producción en el hogar o familiar (frutos frescos, secos, vegetales, miel, quesos, otros) u oferta de trabajo colaborativo en la producción de alimentos con parte de la producción en concepto de retribución.

5- Bibliografía

- AADYND. (2010) Grupo de Estudio sobre Soberanía Alimentaria, Subgrupo Derecho a la Alimentación. *Diaeta* (B:Aires) ISSN 0328-1310, p.24.
- Abeyá Gilardón, E. O. (2016). Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Salud Colectiva*, 12(4), 589–604. <https://doi.org/10.18294/sc.2016.935>
- Abramovich, V., Courtis, c.. (2004) *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta.
- Abramovich, V., Pautassi, L. (2009). «El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales». En *La revisión judicial de las políticas sociales: estudio de casos*, 279-340. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Abramovich, V. (2006). «Una aproximación al enfoque de derechos, en las estrategias y políticas de desarrollo». *Revista CEPAL*..
- Abramovich, V. (2020). Los derechos humanos en las políticas públicas. *Qué relación tienen los derechos humanos con los procesos de formulación e implementación de políticas públicas*. Disponible en <http://rec.defensoria.org.ar/2020/12/10/los-derechos-humanos-en-las-politicas-publicas/>
- Acuña, M. (2015). El costo de las políticas prioritarias destinadas a la primera infancia en la Argentina. Período 2016-2019. CIPPEC Documento de Trabajo N°144.
- Aguirre, Patricia. (2010) *Ricos flacos y gordos pobres: la alimentación en crisis*. 3°. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Aguirre, P. (2004). Seguridad Alimentaria. Una visión desde la soberanía alimentaria. Publicado en : *Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido*. Fundación CLACYD- Córdoba.
- Aguirre, P. (2021). “Devorando el Planeta: cambiar la alimentación para cambiar el mundo” 1° ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Arana Muñoz, J.R. (2019) El derecho administrativo y la dignidad del ser humano. Disponible en <https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/JAIME-DerechoAdministrativo.pdf>
- Arcidiácono, P. Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2011) Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado: los casos de los Programas de Transferencia Condicionadas de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina. En: *Boletín Científico Sapiens Research*, Vol. 1 (2), pp. 54-59.
- Aulicino, Gerenni, Acuña. (2015) «Primera infancia en Argentina: políticas a nivel nacional. Documento de Trabajo N°142. CIPPEC». Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1166.pdf>
- Balbín, C. (2018) *Manual de derecho administrativo: 4ta. edición actualizada y ampliada* / Carlos Balbín.- 4aed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.

- Barnes, J. (2011). «Tres generaciones del procedimiento administrativo». *Revista de la Facultad de Derecho*.
- Bidart Campos, G. J. (2002) «La Constitución Económica (un esbozo desde el derecho constitucional argentino)». *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional* [S.I.].
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/rt/captureCite/5636/7355>.
- Bonet de Viola, A.M., y Marichal, M.E. (2020). «Emergencia alimentaria y derecho humano a la alimentación. Un análisis del Programa Argentina contra el Hambre». *Revista Derechos en Acción* 5(14): 489-522.
- Bonet de Viola, A.M. (2014) «Entre seguridad, soberanía y democracia alimentaria: consecuencias políticas de una disgregación terminológica». *Derecho y Justicia* 4: 7-23.
- Britos, S., O'Donnell, A., Vanina, U., & Clacheo, R. (2009) Programas alimentarios en Argentina. CESNI Centro de Estudios Sobre Nutrición Infantil, 8-10, 8-12. Disponible en <https://doi.org/10.1896/020.010.0106>
- Carrasco, M., y Pautassi, L. (2015). «Diez años del “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” en Argentina. Una aproximación desde el enfoque de derechos». *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales* 4(5): 1-22.
- Cassese, S. (2010). “El estado presente del Derecho Administrativo italiano”. *Revista de Administración Pública* ISSN: 0034-7639, núm. 183, págs. 283-293, Madrid.
- CDESC, Comité de Derechos Económicos, S. y C. (1999). Observación general 12: Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. United Nations Economic and Social Council, pp. 1–11.
- CELS. (2019) Derecho a la alimentación: duras advertencias de la relatora de la onu sobre el impacto del ajuste. Disponible en <https://www.cels.org.ar/web/2019/02/derecho-a-la-alimentacion-duras-advertencias-de-la-relatora-sobre-el-impacto-del-ajuste/>
- CEPAL. (2010) «Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe». https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1421/1/S2010900_es.pdf.
- CEPAL. (2015) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Desarrollo Social Inclusivo: “Una nueva generación de Políticas para superar la Pobreza y Reducir la Desigualdad en América Latina y el Caribe”*. Enero de 2016. Publicación emitida con posterioridad a la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Capítulo 1.
- CIDH. (2017) Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 7 de septiembre de 2017 / [Preparado por la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/pobrezaddhh2017.pdf>
- Corti, H. G. (1997) *Derecho financiero*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

De Schutter, O. (2012). *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. ONU.

De Martini, C. y cols. (2016) Análisis crítico de la implementación de políticas públicas alimentarias en la Argentina. Centro de Investigación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica de Argentina (“CISI”-UCA), en el marco de la V Convocatoria de Investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe.

Declaración de Alma Ata, 6 de septiembre de 1978.

<https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2012/Alma-Ata-1978Declaracion.pdf>.

Delpiazzo, C. E. (2015) Despliegue del principio de responsabilidad en el estado constitucional de derecho. *Revista de derecho público*. Año 24. Número 47. pp 27-48.

Díaz Langou, G, Car Sachetti, F., Karczmarczyk, M. (2018) «Transferencias del Estado a la niñez: herramientas para reducir la infantilización de la pobreza. CIPPE. Documento de políticas públicas. Área de Desarrollo Social. Programa de Protección Social». <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/08/DPP-205-14.8.pdf>.

Díaz Langou, G. y Acuña, M. (2018) «Cómo revertir la infantilización de la pobreza (CIPPEC)», s. f. <https://www.cippec.org/como-enfrentar-la-pobreza-infantil>.

Elver, Hilal. (2015) *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. ONU. Ante la Asamblea General.

Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Encuesta. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.(2019).

Etchichuri, H. (2013). *Igualdad desatada: la exigibilidad de los derechos sociales en la Constitución Argentina*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

FAO y OPS. (2019) «Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019». Santiago de Chile: FAO, OPS, WFP y UNICEF.

FAO. (2006) *Directrices Sobre El Derecho a La Alimentación*. Food & Agriculture Org.

Filardi, Marcos. (2012) «El Derecho Humano a la Alimentación adecuada». En *Problemas Actuales de Derechos Humanos*, ed. Sebastian Rey. Buenos Aires: EUDEBA. derechoalaalimentacion.org/.../Filardi-Marcos-El-derecho-humano-a-la-alimentacion.

Gordillo, A. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. 8o edición. Vol. I Parte General. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

González, E. (2011), *La Unión europea y la crisis alimentaria: impactos de la política agraria común en el derecho a una alimentación adecuada*, Barcelona, Observatorio DESC.

Holmes, S., y Cass R. Sunstein. (2011) *El costo de los derechos por qué la libertad depende de los derechos*. Siglo XXI Ed. Iberoamericana, S.A.

INDEC. (2018) «Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2018».

https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_18.pdf.

Jusidman Rapoport C. (2014). El derecho a la alimentación como derecho humano, Salud Pública México; 56 supl I:586 -591, p.587.

Lamuedra, A., D'Alesio, I. (2005) «La Ley de Presupuesto y las garantías constitucionales.» El Derecho a la Salud, ED Constitucional.

Levín, S. (2021). Progresos y desafíos II. Evaluación de los avances de los Derechos en la Provincia de Santa Fe: alimentación, trabajo y medio ambiente; 1a ed. – Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.

Maceira, D. y Stechina, M. (2008) «Inequidades nutricionales entre provincias. CIPPEC», s. f. <https://www.cippec.org/publicacion/inequidades-nutricionales-entre-provincias/>.

Marichal, M.E.; Bonet, A. (2021) La regulación administrativa de la cuestión alimentaria. Un análisis a partir del Plan AccionAR y el Programa Argentina contra el Hambre. Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686 Año 6/Nº 19.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2017) «Aportes al Informe Preliminar “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América” de la CIDH». <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf?platform=hootsuite>.

Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. (2019) «Sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes según datos del primer nivel de atención en la Argentina.» Estudio. https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-07/0000001387cnt-2019-01_sobrepeso-y-obesidad.pdf.

Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2018). Sobrepeso y Obesidad en niños, niñas y adolescentes según datos del primer nivel de atención en la Argentina. Buenos Aires.

Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, Resolución 2319/2012, disponible en <https://e-legis-ar.msal.gov.ar/htdocs/legisalud/migration/html/20852.html>

Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe (2019) Dirección Provincial de Información para la Gestión. “Situación nutricional de menores de 5 años. Provincia de Santa Fe. 2018” Fecha de elaboración: 16-9-2019 (consultado 30/05/2022) Disponible en [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/256021/1347725/file/Situacion%20nutricional%20en%20menores%20de%205%20a%C3%B1os%20de%20Santa%20Fe%20\(2018\)%20.pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/256021/1347725/file/Situacion%20nutricional%20en%20menores%20de%205%20a%C3%B1os%20de%20Santa%20Fe%20(2018)%20.pdf)

Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe. (2022) “Conceptos básicos y generales” (consultado 30/05/2022) Disponible en <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228703/1197588/>

Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos. (2012) Los principios rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos.

OEA, CIDH «Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. » Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

OEA, Departamento de Derecho Internacional. Tratados Multilaterales. «A-52: Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". San Salvador, 11/17/88. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>

- OMS. (2018) «Informe de la Comisión Independiente de alto nivel de la OMS sobre Enfermedades No Transmisibles». Ginebra.
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272712/9789243514161-spa.pdf?ua=1>.
- OMS. (2021) “Malnutrición”, Nota descriptiva.. Disponible en
<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition> (consultado 30/05/2022)
- ONU. (1948) «Declaración Universal de los Derechos Humanos» Resolución AG 217 A (III), 10 de Diciembre de 1948. Disponible en
<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- ONU. (1966) «Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Resolución. » Resolución AG 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Disponible en
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- ONU. (1989) «Convención sobre los Derechos del Niño. » Resolución AG 44/25, 20 de noviembre de 1989. Disponible en
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>
- ONU. (1999) Observación General N° 12. Comité DESC 20° período de sesiones 1999
- ONU. (2010) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El derecho a la alimentación adecuada. Folleto informativo N° 34.. Disponible en
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>
- OPS. (2018) «Buscan avanzar en políticas para promover la alimentación saludable y detener la obesidad.».
https://www.paho.org/arg/index.php?option=com_joomlabook&view=topic&id=234&Itemid=214.
- ONU. (1999) Observación General N° 12. Comité DESC 20° período de sesiones 1999
- Pautassi, L. (2013). *De la demanda a la exigencia. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la CABA*. En: Asesoría General Tutelar CABA. Niñez, adolescencia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe final de gestión del ministerio público tutelar 2007-2013. Buenos Aires, EUDEBA-Ministerio Público Tutelar, pp.90-92
- Pautassi, L.(2010) El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales Una breve revisión. Taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones” CEPAL.. <http://www.ccgsm.gob.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/pautassi.pdf>
- Pautassi, L. (2015) Los Derechos en las políticas sociales. Desafíos teóricos y opciones estratégicas. Revista Debate Público. Reflexión de trabajo social. Disponible en
https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/70256/CONICET_Digital_Nro.3c066fc2-ea6d-48b4-a9fc-5bc2376fd9dc_A.pdf?sequence=2
- Pautassi, L. (2016). La complejidad de articular derechos: alimentación y cuidado. Salud colectiva.;12(4):621-634. doi:10.18294/sc.2016.94.
- Quiroga, H., Levín, S. (2019) La Niñez en el centro de la democracia de derechos. Una política de alimentación adecuada para la provincia de Santa Fe. ANÁLISIS N°40.

- Repetto, Veleda, Mezzadra, Días Langou, Aulicino, Acuña. (2015) «Argentina Debate: primera infancia. Buenos Aires: CIPPEC.».
- Reyna, J. (2012). «Derecho Administrativo Multidimensional. Redes interadministrativas para la tutela especial de derechos fundamentales». Tesis Doctoral en Derecho, Universidad Nacional del Litoral.
- Reyna, J. (2014) Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, año 14, n. 55, p. 23-50..
- Reyna, J. (2015) La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, vol. 2, n. 1, p. 185-241.
- Salvia, A; Britos, S.y Díaz Bonilla, E. (2020) «Reflexiones sobre las políticas alimentarnutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID-19».
- Sebastián, L. de (ed.) (2007)“El derecho a la alimentación es urgente: Campaña Derecho a la alimentación”, Documentación Social, 146 pp. 177–197.
- Sen, A. (1982). Poverty and Famines: an essay of entitlement and deprivation. Claredon Press. Oxford.
- Soldano, D. (2018). Disertación Curso “Gestión e Innovación en Gobiernos Locales”. CEMUPRO.
- Tuñon, I. (2018). «Diferentes representaciones de la pobreza infantil en la Argentina (2010-2017). Documento de investigación- 1o ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa, 2018».
- UNICEF, CEPAL.(2010) «Pobreza infantil en América Latina y el Caribe”Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1421/1/S2010900_es.pdf
- UNICEF. (2016) Estado de la situación de la niñez y la adolescencia en Argentina. <https://www.unicef.org/argentina/media/2211/file/SITAN.pdf>
- UNICEF (2018) Programa El Desarrollo de la Primera Infancia. <https://www.unicef.org/lac/desarrollo-de-la-primera-infancia>.
- UNICEF. (2018) «La primera infancia en el documento final del G20». https://www.unicef.org/argentina/historias/primera-infancia-documento-final-g20?fbclid=IwAR1K8_9OkXe2abYEBvO-hbdCedQcXbNBj5uzshuxfot-4TnAhlDCjPRSNps.
- Vivero Pol, J.L. (2010) «El enfoque legal contra el hambre: el derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria». En *Exigibilidad y realización de derechos sociales. Impacto en la política pública*, eds. Ximena Erazo, Laura Pautassi, y A. Santos. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 163-88.
- Vobkuhle, A.. (2021) Sobre el método del Derecho Administrativo. Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo. Sevilla: Derecho Global, p. 145 - 188. p. 155.

Ziegler, J. (2001). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. ONU. Ante la Asamblea General.