

**EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN SILENCIADO:
LA DESNUTRICIÓN INFANTIL EN LA NACIÓN
LUEGO DE LA SANCIÓN DE LA LEY NACIONAL Nº 25.724, 2003**

*Flavia Carolina Demonte
Universidad de Buenos Aires / Universidad Nacional de San Martín (Argentina)*

Introducción

La sanción de la Ley Nº 25.724 de creación del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional en diciembre de 2002 fue el resultado de un debate profundo en el marco de un contexto social, político, económico e institucional crítico que trascendía ampliamente el proceso mismo de sanción. Ese contexto creó un clima que situó el problema de la desnutrición en la escena sociopolítica, suscitando definiciones e intervenciones de diferentes actores sociales (agencias del Estado, organizaciones sociales y comunitarias, redes de expertos, medios de comunicación). El momento posterior a la sanción de la ley es el que se aborda en este artículo, situando la indagación en el discurso del diario *La Nación* en tanto que condensó visiones y sentidos que han circulado en diferentes ámbitos, visibilizando problemas, condicionando las modalidades que asume la discusión en el espacio público, organizando iniciativas públicas y disputando sentidos en relación con la orientación de las políticas sociales alimentarias. A modo de itinerario, se mencionarán las implicancias del derecho a la alimentación y la relación entre los sujetos titulares de derechos y los poderes del Estado que le es inherente; se continuará con algunos datos contextuales para comprender el espacio en el que se inscribe la indagación; se mencionarán las cuestiones metodológicas a las que se apeló para la reconstrucción del modo en que *La Nación* abordó el problema, configuró y calificó a los actores y las intervenciones para, finalmente, proponer algunos debates a partir del análisis realizado.

El derecho a la alimentación

La actuación desde un enfoque de derechos implica algunas dimensiones que constituyen el marco de análisis para el caso seleccionado. Una primera dimensión refiere al reconocimiento de que independientemente de las condiciones económicas, sociales, culturales, religiosas o de género, las personas son titulares de derechos. Este reconocimiento genera diferentes obligaciones que interpelan al Estado involucrando a los diferentes poderes que lo integran. Los poderes políticos (Poder Legislativo como ámbito de delineamiento de la norma y Poder Ejecutivo como ámbito de implementación) son los encargados de cumplir con estas obligaciones; mientras que al Poder Judicial le cabe un papel subsidiario, correspondiéndole actuar cuando los demás poderes incumplen con las obligaciones (1). Así, las acciones que se emprenden no son consideradas como el cumplimiento de mandatos morales sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico (2). El Estado está obligado a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos (3).

Ello implica también al derecho a la alimentación. Éste forma parte de un conjunto de normas de derechos humanos aceptadas (4) que en nuestro ordenamiento jurídico gozan de jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994, además de estar especificado en diversos documentos no vinculantes (declaraciones, recomendaciones, resoluciones). Este ordenamiento brinda un marco susceptible para orientar la formulación, implementación y evaluación de políticas sociales alimentarias.

El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso físico o económico a una alimentación adecuada y suficiente o a medios para obtenerla que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria y digna. En su nivel mínimo, implica el derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición. Su contenido central implica: a) la disponibilidad de alimentos en una cantidad y de una calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, libre de sustancias adversas y aceptable culturalmente, b) el acceso a dicho alimento de modo que sea sostenible y que no interfiera con el disfrute de otros derechos.

De este modo, el Estado tiene la obligación de dar cumplimiento a estas condiciones esenciales. En relación fundamentalmente con el acceso (la formulación e implementación políticas públicas que incidan sobre este –precios, ingresos, políticas compensadoras–) (5), el punto de partida no es la existencia de personas con necesidades insatisfechas que deben ser atendidas mediante beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino titulares de derechos que pueden exigir o demandar prestaciones por parte del Estado como principal titular de las obligaciones.

El derecho a la alimentación en la Argentina reciente

Si bien la Argentina compartió los lineamientos acerca de las condiciones de la seguridad alimentaria (disponibilidad y acceso), el énfasis puesto en las cuestiones ligadas con el acceso planteadas por la FAO en la década del 70 y el vínculo que comenzó a establecerse entre ese concepto (como concepto político) y el derecho a la alimentación (como concepto jurídico), lo hizo sin demasiadas expectativas ya que la cuestión del acceso no era social ni políticamente problematizada. Esto se evidencia en el histórico carácter residual que han tenido los innumerables programas de asistencia alimentaria. Ello ocurría porque en Argentina y hasta la crisis de 2001, la problemática alimentaria se definía como un problema de disponibilidad de alimentos antes que como un problema de acceso, bajo el supuesto de que al producirse suficientes alimentos todos pueden comer (6), reduciendo la intervención a enclaves poblacionales específicos o a contextos críticos, como la crisis de 1982 o 1989 (7). Sin embargo, a fines de 2001 la Argentina experimentó una de las crisis más profundas de su historia reciente. En ese contexto, la alimentación se constituyó en una de las cuestiones sociales presentes en la agenda social, mediática y política. La cuestión alimentaria y la desnutrición infantil cobraron visibilidad y desde diferentes ámbitos se temía sobre el impacto de la crisis en el estado nutricional de la población en situación de pobreza. Esto trajo aparejado intensos debates respecto de las políticas y programas alimentarios vigentes, suscitando posicionamientos y generando el despliegue de diferentes acciones tendientes a intervenir sobre la problemática. Una de ellas fue la sanción de la Ley Nº 25.724.

La Ley Nº 25.724: el punto de partida

La Ley Nº 25.724 se sancionó en ese contexto particular. Tuvo su origen en un proyecto presentado en la Cámara de Diputados; sancionada en la Cámara de Senadores el 27 de diciembre de 2002 y reglamentada a través del Decreto 1018/03 en abril de 2003. Fue el resultado de la discusión de más de quince proyectos que tenían como objetivo normar las intervenciones ligadas con la cuestión alimentaria, específicamente con la desnutrición infantil en un momento en que diferentes medios difundían imágenes y artículos sobre esta, y en las que el diario *La Nación* impulsaba una campaña

denominada *El hambre más urgente* con el objetivo de lograr el tratamiento legislativo de una iniciativa que compartía con Horacio Rodríguez Larreta del Grupo Sophia, la Red Solidaria, Poder Ciudadano y el periodista Luis Majul. En sus primeros artículos establece la creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación "en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía". Se establece que "dicho Programa en la emergencia, está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza [...] se prioriza a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 (cinco) años de edad". Con las acciones previstas en la ley se buscaba "desterrar la desnutrición en todo el territorio nacional".

El derecho a la alimentación en La Nación: palabras y silencios

Como síntoma del contexto, los casos de hambre y desnutrición infantil se incluyeron en la agenda de los medios en general, pero en particular en *La Nación* desde mediados de 2002. Esta tematización continuó en el año 2003. Los objetivos de este trabajo fueron describir los sentidos y los significados asociados a la desnutrición infantil en relación con las causas, con la magnitud y con los afectados (niños/as y sus familias o cuidadores) y reconstruir el rol asignado al Estado en la intervención del problema y los posicionamientos político-ideológicos respecto de la política social alimentaria, teniendo como principal horizonte de indagación en qué medida los casos fueron "leídos y difundidos" desde la vulneración del derecho a la alimentación explicitado en la ley. Utilizando un enfoque cualitativo, el corpus se construyó a partir de la recolección de artículos periodísticos publicados en *La Nación*. La selección del medio y de las notas se realizó según criterios. Se seleccionó como caso el diario *La Nación* por el protagonismo activo que tuvo durante el período anterior a la sanción de la ley ya que ha sido uno de los impulsores de una iniciativa de tratamiento legislativo a través de la campaña *El hambre más urgente*. En relación con la selección de las notas, el criterio de inclusión fue la referencia temática directa, escogiendo toda aquella nota publicada que mencionara directamente a la desnutrición infantil como tema/problema desde la sanción de la ley (el 27/12/02) hasta diciembre de 2003. El corpus quedó constituido por 42 artículos y su análisis se realizó desde de una lectura determinada relacionada con el perfil editorial a partir de la cual se intentó reconstruir la trama argumental desplegada. En este sentido, no puede obviarse la inscripción del diario a las ideas representativas de los sectores de clase alta y media alta argentinos, defensores de los intereses del sector agro-exportador, conservadores en lo político y liberales en lo económico. "La Nación será una tribuna de doctrina", implica la construcción de una relación con su público lector de tipo pedagógica, mostrando "desde arriba" (8) las distintas visiones sobre los temas abordados sin dejar de presentar una posición determinada. En el caso analizado su posicionamiento implicó impartir doctrina y generar estremecimiento. El sentido de ambas acciones estuvo asociado a la iniciativa que impulsaba.

1. Las definiciones sobre el problema

En el análisis de los artículos se evidencia una serie de regularidades en el tratamiento del problema que vienen manifestándose sistemáticamente desde la post-crisis inmediata de 2001 y que fueron analizadas en otros trabajos (9). Si bien el tema estuvo presente en la agenda del medio desde ese período, durante el año 2003 la cobertura siguió siendo sistemática aunque no con la abundancia del

año anterior y no hubo diferencias significativas en relación con la cantidad de notas producidas según los meses (véase Tabla N° 1). En relación con las secciones y los géneros (véase Tablas N° 2 y 3), las notas publicadas fueron ubicadas, primordialmente, en la sección "Información General" asumiéndolo como un problema que incumbe a toda la sociedad. Esta ubicación tiene correlación con los géneros desde los que ha tratado el problema: prevalece en las notas informativas en desmedro de otro tipo de géneros como las columnas de opinión o los editoriales. Aunque es en los editoriales donde puede verse la asunción explícita de determinado posicionamiento, esto no invalida su reconstrucción a partir del análisis de otros géneros habida cuenta de que las fronteras que los definen son cada vez más difusas ya que en un género pueden superponerse y coexistir elementos de otro. Además, la selección y enfoque de los componentes del tema, de las fuentes convocadas y de la forma de informarlos, constituyen también formas de posicionamiento.

Tabla N° 1

Distribución de los artículos según los meses - 27 de diciembre de 2002 - diciembre de 2003 (N=42)

	Meses	Cantidad de notas N
2002	Diciembre	5
2003	Enero	8
	Febrero	1
	Marzo	1
	Abril	3
	Mayo	2
	Junio	2
	Julio	7
	Agosto	3
	Septiembre	2
	Octubre	2
	Noviembre	4
	Diciembre	2
	Totales	42

Fuente: Elaboración propia

Tabla Nº 2

Distribución de los artículos según las secciones - 27 de diciembre de 2002 - diciembre de 2003 (N=42)

Secciones	N
Información General	30
Opinión	4
Ciencia/Salud	8
Política	0
Economía	0
Totales	42

Fuente: Elaboración propia

Tabla Nº 3

Distribución de los artículos según el género - 27 de diciembre de 2002 - diciembre de 2003 (N=42)

Género	N
Nota informativa	35
Columna de Opinión	3
Editorial	3
Reportaje	1
Totales	42

Fuente: Elaboración Propia

En términos temáticos, durante todo el período el diario informó sobre las causas, las consecuencias, sobre la magnitud, sobre las y los afectados, sobre la sanción de la Ley Nº 25.724, la reglamentación y la implementación del programa, atribuyendo determinados sentidos al Estado y a otros actores en la resolución de la problemática.

En relación con las causas, dos cuestiones se dieron por sentado: una, que el problema no era una cuestión de alimentos disponibles, sino de alimentos accesibles; otra, que la crisis y su principal efecto el empobrecimiento constituían la explicación de la mayoría de los casos difundidos. Así, el nudo problemático no se centraba en la disponibilidad de alimentos sino en la accesibilidad a estos. Para ello, se citaron como fuentes diversas investigaciones e informes de organismos especializados: la palabra “autorizada” para construir un “efecto de seriedad”.

Según el balance de la (FAO), la Argentina durante muchos años considerada el granero del mundo podría abastecer los requerimientos calóricos mínimos de 262 millones de personas y exporta el equivalente a 8370 calorías diarias por habitante (Nota informativa, 17/01/03).

Se enfatizó en la imagen (que será difundida una y otra vez) de la Argentina como país productor de alimentos; y en que el problema no radicaba en la disponibilidad sino en la cuestión del acceso a los alimentos. Este es el primer quiebre que es preciso señalar. Este posicionamiento va a ser sostenido en los diferentes géneros periodísticos, pero lo que no va a ser explícito es la asunción del enfoque de derechos para analizar y actuar en el marco de la problemática.

Si el problema no estaba relacionado con la disponibilidad de alimentos sino con la accesibilidad, la explicación sobre las causas de la desnutrición estuvo asociada a la situación de pobreza y de indigencia. La desnutrición como enfermedad de la pobreza fue el eje central y como algo inconcebible en un país productor de alimentos. De este modo, las causas atribuidas al problema se las relacionó fundamentalmente con lo económico-social y con lo político; siendo las primeras las que han tenido el mayor peso en la explicación y de las que se derivaron las causas políticas. La situación de pobreza y de

indigencia podrá ser enunciada y explicada de diferentes maneras (condiciones de vida, indigencia, miseria, ausencia de ingresos, etc.) pero el nudo fue la ausencia de ingresos para acceder a los alimentos lo cual conlleva a situaciones de empobrecimiento.

“El agravamiento de la situación alimentaria durante 2002 está estrechamente vinculado con el aumento en los precios de alimentos, el deterioro de los ingresos y, como resultante de ambos, el crecimiento de la pobreza e indigencia (...)”, afirman los especialistas (Nota informativa, 17/01/03).

Las causas políticas se asociaron con el deficiente accionar del Estado y de la dirigencia, caracterizados los funcionarios como incapaces, corruptos, demagogos, indiferentes o indolentes y la acción estatal como deficiente, ineficaz, ineficiente y hasta negligente.

Que en la Argentina, país que hasta no hace mucho tiempo supo jactarse de su capacidad para producir alimentos, haya niños desnutridos denota la existencia de una inexplicable e inexcusable lacra. Crítica emergencia social que (...) marca con un indeleble sello infamante las gestiones de los gobernantes y los funcionarios cuyas falsas promesas, incapacidades, desidias y actos de corrupción han hecho posible que se llegase a estos extremos (Editorial, 15/01/03).

La imagen del Estado y de los funcionarios (en su función de implementación) se reconstruyó a partir de la proyección de la visión crítica según la cual dichas intervenciones en materia asistencial están fuertemente asociadas a manipulación y clientelismo, paternalismo y subordinación social, corrupción, pasividad, etcétera.

Complementaria con la caracterización dominante que se realizó de la gestión estatal (porque las acciones emprendidas no eran ni eficaces, ni eficientes, ni transparentes), la caracterización de las acciones realizadas por otros actores (organizaciones sociales y comunitarias, eclesiásticas, grupos de empresarios solidarios) se presentaron como más eficientes y eficaces e incluso portadoras de valores como la transparencia en la gestión y control de recursos de los que carecían las intervenciones estatales.

(...) una iniciativa que llevan adelante en forma conjunta empresarios y jóvenes mendocinos ha desatado un genuino proceso de cambio. Mediante una eficiente recolección, administración y distribución de productos donados por empresas, esta fundación contribuye a saciar parte de las necesidades alimentarias de más de diez mil niños de la provincia cuyana (Nota informativa, 06/08/03).

La información también enfatizó en las consecuencias del problema. Una de las consecuencias de mayor peso fueron las muertes infantiles por hambre y desnutrición relatadas con extremado detalle. Sólo para ejemplificar con un caso lo que fue un recurso extendido al informar cada uno de los casos de muerte, omitiendo la vulneración del derecho a estar protegido contra el hambre y contra la muerte:

(...) un pequeño identificado como E. S., murió el día de Navidad como consecuencia de un severo grado de desnutrición, complicado con varias enfermedades derivadas de su grave estado de salud. El nene se encontraba internado en el hospital (...) y, a pesar de los tratamientos intensivos a los que lo sometieron los médicos (...), no pudo salir del grave estado con que lo internaron sus padres (...). El pequeño fallecido anteayer (...) había sido internado en varias oportunidades en ese hospital (...). S. era un niño aborígen, el menor de nueve hermanos que habitan una humilde vivienda del barrio toba (...). El nene ingresó en el nosocomio en la Nochebuena, con un estado prácticamente irreversible (...) donde murió apenas transcurridas unas pocas horas (Nota informativa, 27/12/02).

Asimismo, la importancia del problema estaba dada además por la cantidad de afectados, es decir, con la magnitud del problema, evidenciándola a partir de datos referidos a la morbilidad y datos referidos a la mortalidad (mencionada líneas arriba como una de las consecuencias de la desnutrición).

La desnutrición infantil está haciendo de las suyas, al parecer, en casi toda nuestra geografía y no sólo en Tucumán (...) una investigación al respecto, efectuada por las autoridades de salud pública de la provincia de Entre Ríos, ha arrojado datos escalofriantes: 7000 niños entrerrianos están desnutridos en mayor o menor grado (Nota informativa, 15/01/03).

La presentación de estadísticas de diferentes provincias y localidades fue complementada con la presentación de los casos particulares, ligada más a las estrategias específicas de los medios, cualquiera sea su línea editorial. Los casos de hambre, desnutrición y muerte fueron presentados con nombre y apellido (10), los niños fueron definidos por su edad y peso acompañados de textos narrativizados que enfatizaron en cómo viven, qué comen o qué no comen, dónde lo hacen, qué actividades realizan los padres o cuidadores o sencillamente cómo fueron las últimas horas de vida.

Pero el Hospital de Niños no es el único lugar donde chicos con aspecto casi esquelético apenas pueden arrastrarse y lloran de dolor porque tienen hambre. A 20 cuadras de la Casa de Gobierno (...), viven M. y F. Cuando la mayoría de los chicos da los primeros pasos a los nueve o diez meses de vida, M. de los M., que duplica esa edad, no puede levantarse. Pesa 8,500 kilos y su familia hace seis meses que no recibe un bolsón de comida (Nota informativa, 06/10/03).

En todas las dimensiones analizadas, constituyó un acercamiento al problema cargado de sensacionalismo. El sensacionalismo no es simplemente la crónica "roja" y es mucho más que una retórica informativa. Basado en formas tradicionales del relato, busca propiciar la identificación por el miedo, la sorpresa que espanta, el sufrimiento extremo. Con este estilo, la información pública pierde calidad argumentativa y sustancia política, enfatizando el caso que estremece (11). Correlativo con lo

anterior, la presentación de los datos tuvo un fuerte tinte alarmista. La forma de exponerlos, que va sumando nuevos casos cada día, tiene dos grandes consecuencias relacionadas: demanda urgencia para actuar y la acción debe efectuarse en todos los lugares por su extensión espacial.

La descripción minuciosa del caso enmarcado en un contexto poblacional mayor también fue acompañada por la caracterización socio-económica de las familias como un recurso constante y sistemático.

El bebe pertenece a una familia del paraje Campo Volante y su padre, M. H., es un trabajador golondrina, en tanto que la madre cobra los 150 pesos del plan Jefes y Jefas de Hogar (Nota informativa, 30/12/03).

También complementaria con la situación socioeconómica de las familias, hubo referencias en algunos casos particulares a las prácticas en relación con la atención –restringida– del problema, presentando una imagen negativa de las prácticas de las familias ligada con la falta de educación o información y, en algunos casos, responsabilizándolas por no haber acudido a la medicina tradicional, por haber intentado resolverlo a partir de prácticas de “autoatención” (12), por no haber hecho “lo correcto”.

La responsabilidad por la muerte de la niña no sería del Estado, sino de los padres (...)
Los vecinos del lugar relataron que en reiteradas oportunidades recaudaron dinero para que el (...) padre de la niña, pudiese trasladar a la pequeña al hospital, pero en vez de ello J. fue llevada a un curandero (Nota informativa, 10/01/03).
(...) arribó a la guardia en grave estado debido a la mala alimentación y a la ingestión de infusiones caseras (Nota informativa, 08/01/03).

En la definición de las causas del problema, de las consecuencias y de la magnitud está implicada la caracterización de las y los afectados, de las acciones del Estado y de otros actores. Esta manera singular de presentarlos, denunciarlos o aplaudirlos (según sea el caso) permite reconstruir la configuración dominante de perfiles: un movimiento oscilante entre la culpabilización (por no saber y no hacer) o la victimización (por ser víctima de los poderes políticos, por no saber o no hacer a partir de lo cual se los denuncia), pero siempre desde una representación miserabilista, caracterizada por la carencia y la falta. En todos los casos, opacando la imagen de sujetos titulares de derechos vulnerados (a la alimentación adecuada o a estar protegidos contra el hambre y la desnutrición) y silenciando el rol del Estado como garante. Entre víctimas y culpables, las organizaciones de la sociedad civil como redentoras. Una clara definición sobre un modo de orientar las políticas sociales alimentarias. Este posicionamiento puede reconstruirse también en las notas referidas al proceso de sanción, reglamentación de la ley e implementación del Plan de Seguridad Alimentaria.

2. El proceso de sanción de la ley Nº 25.724, la reglamentación y la implementación

En *La Nación* no sólo puede verse la lógica general de los medios –desplegar una fuerte capacidad para plantear cuestiones, sostenerlas en el tiempo y dar forma al debate público– sino que

además puede verse el despliegue de una posición sumamente activa, como impulsor de una iniciativa pública, promoviendo una campaña para el tratamiento de un proyecto de ley como una de las medidas necesarias para la resolución del problema. Otorgó un espacio importante a la campaña *El Hambre más Urgente*, que comenzó a mediados de 2002 y continuó durante gran parte de 2003. El objetivo consistía en lograr el tratamiento legislativo de un proyecto de ley redactado por Horacio Rodríguez Larreta del Grupo Sophia e impulsado por la Red Solidaria, Poder Ciudadano, el periodista Luis Majul y el diario *La Nación*. García Delgado (13) en la lectura que realiza de este proyecto afirma que la estrategia intentaba establecer una política social de un piso más abajo, volviendo a apuntar a una mejora de la educación como la clave de un futuro mejor. Es una propuesta que tiene capacidad de configurar sentido común porque es difícil pensar que alguien pueda estar en contra, más aun si son instituciones conocidas las que apoyan la iniciativa.

El 27 y 28 de diciembre de 2002 y de manera simultánea y superpuesta con la cobertura de los casos de desnutrición, informó sobre la esperada sanción de la ley y, luego, sobre su reglamentación y la implementación del programa. En el tratamiento de estos diferentes momentos, enfatizó en que la propuesta había tenido su origen en la campaña realizada el año anterior. En relación con la sanción de la ley en ninguna nota publicada se hizo mención explícitamente al artículo 1º de la ley en el que se afirma la creación del programa “en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía”. Se enfatizó en la contención nutricional y en los orígenes de la iniciativa más que en la mención explícita al derecho a la alimentación, en la satisfacción de necesidades nutricionales mínimas más que en la alimentación adecuada en cantidad y de calidad.

Si bien en una columna de opinión firmada por otro de los impulsores de la iniciativa se menciona que los ciudadanos han obligado al Estado a garantizar la alimentación básica, se califica de dramático algo que además de dramático es una clara vulneración de derechos consignados en diferentes documentos ratificados por la Argentina.

La aprobación del proyecto de ley "El hambre más urgente" (...) refleja que el Congreso es consciente de este problema que atraviesa nuestro país que –a pesar de haber sido el granero del mundo– hoy tiene chicos que literalmente se mueren de hambre, lo cual es dramático (Columna firmada por H. Rodríguez Larreta, 28/12/02).

Estos silenciamientos están relacionados con la construcción histórica que desde diferentes ámbitos (no sólo mediáticos) se realiza de los “beneficiarios” y de las prestaciones: en lugar de considerarlos sujetos de derechos, se los considera población-objeto de programas merecedores de ayuda: “En nuestro país, siete de cada diez chicos nacen actualmente en la pobreza. La urgencia de la ayuda es cada día más apremiante” (Nota informativa, 16/02/03). La “ayuda” tiene un valor semántico con una fuerza simbólica profunda. Se ayuda sin obligación de ayudar y el que recibe la ayuda no tiene derecho a desestimarla, criticarla o exigirla. Además, la “ayuda” se construyó en términos de cantidad, silenciando las otras características que hacen que los alimentos sean adecuados: la calidad vinculada con la inocuidad y la aceptación cultural, valores no relacionados exclusivamente con lo biológico.

A medida que pasaban los días *La Nación* fue informando sobre el proceso de reglamentación y sobre los pasos necesarios para la implementación. Tanto en sus titulares como en las notas informaba

sobre el estado de situación: *El plan alimentario se pondría en marcha en marzo* (Titular, 16/02/03) o *Abril, clave para el plan de nutrición* (Titular, 16/03/03).

En este proceso también estuvo ausente el enfoque de derechos e incluso no se realizó mención a los considerandos del decreto reglamentario en los que el derecho a la alimentación está explícitamente citado (a partir de la alusión a diversos documentos; de la definición del derecho a la alimentación y de sus principales componentes).

Una vez concluida la etapa del gobierno provisional informaba que, a pesar de todos los avances, el gobierno saliente no había puesto en marcha el programa.

Con el gobierno de Néstor Kirchner (mayo de 2003), la ley entró en su etapa de implementación a través del Plan de Seguridad Alimentaria que implicó la unificación de todos los programas hasta entonces vigentes (algo que había comenzado durante el gobierno de Eduardo Duhalde); la implementación de un patrón único de beneficiarios y la asignación presupuestaria que se había delineado, entre otras nuevas orientaciones. La difusión de la implementación se realizó mostrando cierta expectativa en relación con estos cambios en la gestión y recordando los antecedentes de la propuesta.

Las imágenes del horror golpearon a los argentinos. Eran escenas desgarradoras que daban cuenta de chicos que morían de hambre. Y fueron los ciudadanos los que obligaron al Gobierno y a los legisladores nacionales a dar una respuesta (...) (Nota informativa, 06/07/03).

3. El posicionamiento respecto de las políticas sociales alimentarias

La implementación del Plan de Seguridad Alimentaria marca un punto de llegada en el proceso elegido para el análisis en relación con las intervenciones del Poder Legislativo y Ejecutivo. En este proceso se sucedieron diferentes intervenciones sobre el problema (más allá de las que aquí se analizaron) y se produjeron algunos sutiles quiebres discursivos, conforme pasaban los meses y las nuevas gestiones. Un núcleo irreductible guía para *La Nación* el sentido de la política social alimentaria conforme con su posicionamiento político-ideológico.

(...) sería menester que (...) esa preocupación se tradujese en acciones inmediatas para prestarles atención médica a todos los niños desnutridos y, asimismo, en la realización de urgentes campañas educativas, a fin de que las familias (...) conozcan cómo atenderlos y cuáles son los recursos que podrían tener a la mano para empezar a nutrirlos aunque más no fuere en forma rudimentaria (Editorial, 15/01/03).

En la cita precedente (que abre el período analizado) puede observarse el sentido que adquieren las intervenciones en relación con el problema: acciones inmediatas (atención médica y ayuda alimentaria) y realización de campañas educativas destinadas a las familias, congruente con la lectura de García Delgado. La obligación del Estado “deseable” (en el marco del Poder Ejecutivo) se asocia a la distribución ágil y transparente de la “ayuda”. Mientras tanto, educarlas para que, al menos rudimentariamente, puedan empezar a nutrirlos. El derecho a la alimentación prevé alimentación

nutricionalmente adecuada y suficiente y respetuosa de las pautas culturales, pero no rudimentaria. Y aun en las acciones mínimas e inmediatas para proteger contra el hambre y la desnutrición previstas en los casos extremos también se estipula suministro de alimentos nutricional y culturalmente adecuados. Las consecuencias del reconocimiento de este derecho en las normativas dejan en claro que no se puede dar plena efectividad al derecho a la alimentación a través de políticas y programas formulados para proveer una cantidad mínima de alimentos. Los Estados además deben tomar las medidas necesarias para crear condiciones que permitan a las personas ejercer su derecho a alimentarse las cuales deben intervenir sobre las causas de la pobreza y la desigualdad. Este es el sentido del concepto político de seguridad alimentaria. *La Nación*, una vez que anunció la implementación del plan, apeló al concepto de seguridad alimentaria como síntoma del nuevo discurso gubernamental pero continuó sosteniendo la necesidad de profundizar la educación de las familias y la asistencia alimentaria (en algunas notas comenzará incluso a hablar no solo de cantidad sino también de calidad) por parte del Estado o de donaciones de particulares o empresas con el activo seguimiento y control por parte de las organizaciones sociales.

Así, el enfoque liberal neo-filantrópico en el que se enmarca el posicionamiento de *La Nación* representa un modo de concebir la intervención ligado más con la contención social y política que con la inclusión social; con la asistencia con criterio focalizador que con criterio universal; con la ayuda para satisfacer necesidades básicas que con el derecho; en definitiva, con la privatización de las intervenciones. Enfoque histórico en relación con el problema alimentario que aglutina también en este período al voluntariado de las organizaciones convocadas por el diario, a la responsabilidad social pregonada por las empresas, a la emergencia de las acciones del gobierno.

4. La exigibilidad del derecho a la alimentación

Si bien constituye una de las dimensiones del enfoque de derechos, la exigibilidad del derecho a la alimentación implica un debate profundo. De acuerdo con este concepto, bien podría entenderse la iniciativa promovida por *La Nación* como un ejemplo de ello. El término refiere a diversos mecanismos (acciones judiciales pero también otras formas de exigibilidad social y política como las manifestaciones, iniciativas legislativas populares, audiencias públicas) a través de las cuales se puede exigir cambios en la legislación y en las políticas. La exigibilidad judicial comprende la reparación en caso de que haya sido determinada una violación de un derecho reconocido (14). Al respecto, el diario señalaba que “a fines del año pasado 1.200.000 argentinos pidieron al Gobierno que garantice la alimentación y la salud a los niños y mujeres embarazadas en condiciones de extrema pobreza. Ese pedido parece estar hoy muy cerca de ser cumplido” (Nota informativa, 16/02/03). El análisis de esta iniciativa desde esta lectura trasciende ampliamente los objetivos de este artículo en términos temporales (la iniciativa comenzó a mediados de 2002) pero además requiere de información detallada sobre los diferentes fundamentos legales y jurídicos en los que esta se basaba. Cabe sin embargo señalar que, tal y como fue presentada en los artículos publicados durante el año 2003, el argumento para “exigir” que el Estado garantizara la alimentación básica no se basaba en un concepto jurídico sino en “pedir”, “misionar por la causa” o “emprender una cruzada contra la desnutrición” bajo supuestos morales o incluso preceptos religiosos más que con normas jurídicas. Una columna de opinión firmada por H. Rodríguez Larreta tiene este sentido. Titulada “Los próximos pasos para cumplir con la misión”, afirma: *Esta ley [25.724] es un primer*

paso para comenzar a solucionar este problema; sin embargo, nuestra misión no va a estar cumplida hasta que ningún niño sufra hambre en este país (Columna, 28/12/03). O, en el proceso de reglamentación refería: *Nuestro sueño es que para principios del mes que viene los chicos (...) comiencen a recibir sus raciones y que tengan sus necesidades nutricionales satisfechas (...)* (Nota informativa, 16/03/03). Finalmente, y en referencia a la iniciativa, el diario mencionaba: *(...) se juntaron más de un millón [de firmas]. Las organizaciones (...) capacitaron entonces a 250 voluntarios, en su mayoría autoconvocados por las ganas de emprender esta cruzada contra la desnutrición* (Nota informativa, 06/07/03).

Teniendo en cuenta ello, aquí se realizarán algunas anotaciones (parciales) relativas a la cuestión de la exigibilidad judicial a partir de la publicación de una nota que sí podría leerse desde este prisma teniendo en cuenta que refiere a una acción judicial concreta. Sin embargo, la construcción de la nota no implicó una postura explícita acerca del derecho a alimentación y de los mecanismos para hacer exigible una reparación.

En esta provincia [Tucumán], donde el año último la muerte de muchos niños desnutridos conmovió al país, una intervención judicial logró que la Cámara en lo Contencioso Administrativo le ordenara al Estado asistir e internar a una niña de apenas 9 años que pesa sólo 9 kilos (Nota informativa, 12/12/03).

Ello está relacionado con la manera en que *La Nación* entiende el problema: *(...) una afrenta que desvirtúa las elementales normas éticas y morales que (...) deben regir la convivencia social* (Editorial, 15/01/03). Los casos pueden leerse desde la ética y la moral, sin embargo, en el marco del enfoque de derechos las acciones no son consideradas como el cumplimiento de mandatos morales, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico (15).

Los debates pendientes

La desnutrición ha sido objeto de tematización en el espacio mediático y de intervención en el espacio político en la Argentina reciente. A partir de esta constatación, se intentó describir la manera en que fue presentado en el diario *La Nación*. En términos analíticos, ha sido un tema/problema que podría definirse como paradigmático: porque la desnutrición es un caso de vulneración del derecho a la alimentación que conllevó diferentes acciones por parte del Estado en sus diferentes poderes (más allá de su reconocimiento explícito como caso de vulneración de derecho); porque se pusieron en juego imágenes mediáticas sobre los sujetos vulnerados, sus prácticas y las causas y consecuencias de sus padecimientos, sobre el rol del Estado y de otros actores. Así, se erigió como un espacio de intersección entre medios y políticas públicas, poniendo en juego las diferentes lógicas que los animan y orientan. ¿Por qué afirmamos que el derecho a la alimentación ha sido silenciado cuando no omitido si *La Nación* no solamente ha dicho “mucho” sobre los casos de desnutrición sino que ha intervenido protagónicamente en relación con el problema? ¿Cuáles son esas dimensiones problemáticas en las que aparece silenciado? ¿Son las características específicas que asume el discurso periodístico, las cuales no son ajenas a *La Nación*, las que brindan algunas respuestas? ¿Son los posicionamientos político-ideológicos que se promueven respecto de la política social alimentaria amparándose en esas mismas

características del discurso periodístico que construye y reproduce? Ninguno de estos interrogantes implica una sola respuesta que sea concluyente y menos excluyente.

La manera en que *La Nación* informó sobre el problema (en todas sus dimensiones) asumió rasgos propios de las tendencias del campo periodístico (casuística, conmoción, impacto, alarmismo). Sin embargo, ningún discurso puede ser analizado aisladamente del contexto sociopolítico en el que se produce. En este sentido, las noticias no sólo difunden los “casos” sino también una serie de definiciones sobre los mismos dadas por intereses económicos, políticos, profesionales, personales y por diversas representaciones sociales (16). Relacionado con lo anterior, se han podido reconstruir posicionamientos político-ideológicos congruentes con el perfil editorial del diario.

La concepción dominante ha sido la construcción del problema y de su resolución silenciando el enfoque de derechos. Algunas razones (que no son exhaustivas, pero contribuyen a seguir analizando) se mencionaron en otros apartados. Aquí las sintetizamos en una serie de proposiciones relacionadas: por la construcción de los y las afectados/as y sus familias como sujetos necesitados merecedores de ayuda y no como sujetos de derechos; en relación con la difusión de la ley, por la omisión de los debates que se realizaron no solamente en el marco del Poder Legislativo sino también en otros ámbitos y por la presentación de la ley como producto de una iniciativa en la que otros actores (no incluidos en el Estado) han presionado e incidido; en relación con la implementación del programa, por la materialización de esa ayuda y no como una normativa garante del derecho a la alimentación; en relación con la exigibilidad judicial del derecho, porque la difusión de un caso de exigibilidad judicial fue diluida y presentada como una cuestión “excepcional a la regla”. Finalmente, y esta razón engloba a todas las demás, por la justificación para intervenir sustentada en principios morales y no en la extensa normativa existente susceptible de orientar las políticas y de reparar en los casos de vulneración.

El posicionamiento político-ideológico que asume *La Nación* y que proyecta diferentes sentidos sobre el rol del Estado (como ineficiente, como negligente, como innecesario o como mal necesario y no como garante de derechos y titular de obligaciones que necesita fortalecerse), sobre las prestaciones (como ayuda y no como derecho) y sobre los beneficiarios (como culpables o víctimas) no son sin embargo exclusivos de *La Nación* sino que se sostienen en otros actores y en algunos de los supuestos que animaron las políticas sociales alimentarias. En este sentido, no podemos dejar de reconocer que tradicionalmente éstas se han formulado no a partir del cumplimiento de una ley sino como un acto solidario con una población carenciada. En consecuencia, los beneficiarios se convierten en meros receptores de políticas que tienen la particularidad de no otorgarles un “derecho” que eventualmente se puede reclamar (17).

El reconocimiento discursivo del derecho a la alimentación en la Ley N° 25.724, independientemente del tratamiento mediático propiciado, constituye un hecho simbólico con fuertes implicancias y, por lo tanto, merecedor de un debate profundo además de investigaciones para analizar en qué medida el nivel discursivo se ha relacionado con el nivel de las prácticas. Mientras tanto, constituye un imperativo político además de epistemológico seguir analizando posicionamientos que oscilan entre la omisión y el silencio del derecho y que se plasman en las noticias que habitualmente y aun hoy leemos en algunos diarios.

Notas

- (1) Abramovich, V. y Courtis, Ch., 2003.
- (2) Abramovich, V., 2006.
- (3) Abramovich, V. y Courtis, Ch., óp. cit. y Abramovich, V., óp. cit.
- (4) Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (vigente desde 1976); Convención sobre los Derechos del Niño (1989); Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (vigente desde 1978); Protocolo de San Salvador (vigente desde 1999).
- (5) Aguirre, P., 2005.
- (6) Aguirre, P., óp. cit.; Aguirre, P. 2010 y 2007.
- (7) Aguirre, P., 2010 y Golbert, L., 1992.
- (8) Sidicaro, R., 2004.
- (9) Autor, 2009 y 2011.
- (10) Si bien en las notas periodísticas se publicó el nombre completo de los niños afectados, en las citas que se seleccionaron para la ejemplificación se decidió solo escribir sus iniciales para no vulnerar el derecho a la preservación de su identidad.
- (11) Martini, S. y Luchessi, L., 2004.
- (12) Menéndez, E., 2004.
- (13) García Delgado, D., 2003.
- (14) FAO, 2009.
- (15) Abramovich, V., óp. cit.
- (16) Martini, S. y Luchessi, L., óp. cit.
- (17) Golbert, L., óp. cit.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, Víctor: "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo" en *Revista de la CEPAL N° 88*, 2006. pp. 35-50.
- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian: "Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales" en ABRAMOVICH, Víctor; AÑÓN, María; COURTIS, Christian (comps.), *Derechos Sociales: instrucciones de uso. Doctrina Jurídica Contemporánea*, México, Fontamara, 2003.
- AGUIRRE, Patricia: "La comida en los tiempos del ajuste" en TORRADO, Susana (dir.) *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. Buenos Aires, Edhasa, 2010.
- AGUIRRE, Patricia: "Comida, cocina y consecuencias: la alimentación en Buenos Aires" en TORRADO, Susana (comp.). *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia del siglo XX*. Buenos Aires, Edhasa, 2007.
- AGUIRRE, Patricia: *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. Buenos Aires, Ciepp. Miño y Dávila, 2005.
- GARCÍA DELGADO, Daniel: *Estado-Nación y la crisis del modelo*. Buenos Aires, Norma, 2003.
- FAO *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Roma, FAO, 2009.
- GOLBERT, Laura: "La asistencia alimentaria: un nuevo problema para los argentinos en GOLBERT, Laura; LUMI, Susana y TENTI FANFANI, Emilio: *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires, Miño y Dávila, 1992.
- MARTINI, Stella y LUCHESSI, Lila: *Los que hacen la noticia*. Buenos Aires, Biblos, 2004.
- MARTINI, Stella *Periodismo, noticia y noticiabilidad*. Bogotá, Norma, 2004.
- MENÉNDEZ, Eduardo: "Modelos de atención de los padecimientos: de exclusiones teóricas y articulaciones prácticas" en SPINELLI, Hugo: (comp.) *Salud Colectiva: cultura, instituciones y subjetividad; epidemiología, gestión y políticas*. Buenos Aires, 2004.

SIDICARO, Ricardo: "Consideraciones a propósito de las ideas del diario *La Nación*" en WAINERMAN, Catalina y SAUTU, Ruth (comps.): *La Trastienda de la Investigación*. Buenos Aires, Lumiere, 2004.

Otras fuentes

LEY N° 25.724 y DECRETO REGLAMENTARIO N° 1018/03.