

Los programas de transferencia de ingresos y el Derecho a la Alimentación Adecuada en la Ciudad de Buenos Aires: El caso del Playón de Chacarita.

Paula Sagel.

psagel@hotmail.com

Estudiante de 5to año de la carrera de Abogacía en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Orientación en Derecho Administrativo y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, especialmente derecho a la vivienda y derecho a la migración en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Federico Sautua.

federico.sautua@hotmail.com

Estudiante de último año de la carrera de Abogacía en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Orientación en Derecho Administrativo, Derecho Penal y en Relaciones colectivas de trabajo.

Mirta Beatriz Gómez.

mirtabeatrizramones@speedy.com.ar

Estudiante de 4to año de la carrera de Abogacía en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Orientación en Derecho de Familia y Derecho Penal.

Resumen/Abstract

El presente trabajo de investigación se propone como meta analizar dos programas de asistencia alimentaria presentes en un barrio informal de la CABA, llamado el Playón de Chacarita.

Si tomamos en cuenta que la mayoría de los beneficiarios a los que los programas están dirigidos viven en barrios informales, éste solamente representa a uno de los tantos que co-existen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyas problemáticas suelen ser similares en lo que el derecho a la alimentación respecta.

Así, examinaremos estos dos programas (Asignación Universal por Hijo y Ciudadanía Porteña) desde un enfoque de derechos, para indagar si dichos programas logran cumplir con los requisitos que distintos organismos internacionales de derechos humanos indican que deben encontrarse presentes para poder hablar de “alimentación adecuada”; o si, por el contrario, constituyen solamente políticas “parche”, que causan que el beneficiario se encuentre en una situación de precariedad tal que nunca podrá alcanzar por sí mismo su soberanía alimentaria.

Para analizar las ventajas y deficiencias que ambos programas presentan, hemos analizado las normativas que le dan nacimiento y ejecución a los mismos para luego, tomando entrevistas a los habitantes del lugar a través de una investigación de campo, contrastarlos con su real funcionamiento entre sus beneficiarios.

De esta manera, pudimos comprobar que los programas de transferencia condicionada de ingresos no marchan como la norma prevé, ya sea por trabas burocráticas para el ingreso, exclusiones arbitrarias de grandes porciones de la población o incluso montos insuficientes para cubrir las necesidades alimentarias básicas de adultos y niños.

Quizás esta investigación sea de utilidad para revertir estos conflictos en la ejecución de los programas. De ser así, nuestro trabajo como estudiantes de Derecho estará cumplimentado.

*“Todo lo vence el hombre, menos el hambre.”
Séneca*

Los datos duros (una breve introducción)

Según un informe de la FAO¹ (Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas), correspondiente al año 2011, a nivel mundial y regional el hambre aumenta dramáticamente: golpea a 1020 millones de personas, y 170 millones más que en el período 2006-2008, siendo que el aumento internacional de los precios de alimentos pudo agravar aún más la situación.

Según este mismo organismo internacional, alrededor de una sexta parte de los seres humanos sufren hambre y subnutrición en todo el mundo. La actual es la mayor cifra de personas hambrientas registrada desde 1970. Así, cada 7 segundos muere en alguna parte del mundo un niño menor de 10 años, como resultado directo o indirecto del hambre.

A nivel regional, según la ONU, el hambre y la desnutrición afectan a cerca de 53 millones de personas de América Latina y el Caribe (10 por ciento). Casi 9 millones de niñas y niños menores de cinco años (16 por ciento) padecen desnutrición crónica o retardo en talla².

Además, se estima que hay 9 millones de niños adicionales que están en riesgo de desnutrirse o que en la actualidad presentan algún grado leve de desnutrición, haciendo un total aproximado de 18 millones de niñas y niños que necesitan atención inmediata preventiva para evitar un mayor deterioro en su estado nutricional.

De este total, aproximadamente 13 millones tienen menos de 3 años de edad, etapa crucial para intervenir y evitar daños irreversibles por el resto de sus vidas.³

Si entendemos que existe una estrecha relación entre hambre y pobreza, es importante destacar en este contexto que existen 180 millones de latinoamericanos que actualmente viven en la pobreza, 72 millones de los cuales son extremadamente pobres. Alrededor de uno de cada tres latinoamericanos es pobre, y uno de cada ocho no alcanza siquiera a satisfacer sus necesidades básicas⁴.

En la Argentina, según fuentes oficiales y sólo tomando en cuenta los aglomerados urbanos, la pobreza alcanza al 8,3% de la población (3,7 millones de personas), mientras que la indigencia afecta al 2,4% (880 mil personas). Otras fuentes no oficiales señalan que al menos 9 millones de personas se encontrarían bajo la línea de pobreza.

Se suma, como un problema estructural, la alta desigualdad en la distribución del ingreso. En ese sentido, América Latina y el Caribe no solo es la región más desigual del mundo, sino que, de acuerdo con CEPAL, en la última década la distancia entre ricos y pobres solo se ha reducido levemente y en algunos casos (Guatemala, República Dominicana y Costa Rica) incluso ha aumentado.⁵

Uno de los grandes factores que inciden en los índices de hambre y subnutrición en el mundo son los altos precios de las commodities. A medida que los mismos suben, también lo hacen los riesgos a la inseguridad alimentaria de los países importadores netos de alimentos, reduciendo el acceso a los alimentos de la población más pobre, quienes gastan una mayor proporción de sus ingresos en alimentos.

¹ El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, FAO, 2011.

² La desnutrición crónica en América Latina y el Caribe año 2011. Programa Mundial de Alimentos, ONU, 2011.

³ Op cit, ONU 2011.

⁴ Op cit, FAO, 2011.

⁵ Op cit, FAO, 2011: 30.

A partir de junio de 2010 los precios de los alimentos volvieron a elevarse, y en agosto de 2011 nos encontramos en un nuevo nivel de precios de los alimentos, **130 % mayor** que el que hubo en promedio en el período 2000-2005. Este nuevo nivel es incluso 3,1 % mayor que el punto máximo que alcanzaron los precios en junio de 2008, en plena crisis financiera y económica⁶.

Según los pronósticos de la FAO y la OCDE, los precios permanecerán altos y volátiles en los próximos años. Éste es el escenario en que debemos manejarnos.

¿Qué son el derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria?

Según la Observación General nº 12 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la alimentación se ejerce cuando " todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla"⁷.

El derecho a la alimentación no es solamente el derecho a estar protegido contra el hambre. Aunque el primero de ellos es fundamental, el derecho a la alimentación adecuada es uno mucho más amplio, ya que solamente se podrá hablar del mismo siempre que se cumplan con los requisitos de Disponibilidad, Sostenibilidad, Accesibilidad Económica, Accesibilidad Física, así como también Adecuación Cultural.

Así, el contenido básico del derecho a la alimentación engloba tanto la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; así como la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.⁸

En este sentido, la accesibilidad económica implica que "los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas"⁹.

Cada persona tiene el derecho a estar libre del hambre, a la alimentación adecuada y el derecho al agua segura y libre de contaminantes.

Hay otros derechos relacionados al derecho a la alimentación y a veces es imposible separarlos:

- El derecho a gozar el nivel más alto de salud físico y mental. La consecución de este derecho es imposible sin la alimentación adecuada.
- El derecho a beneficiarse del progreso científico, en especial con respecto a la alimentación segura.
- El derecho a la no discriminación. Este derecho es necesario en situaciones donde la distribución de alimentos es desigual entre personas.

El derecho a la alimentación adecuada conlleva el cumplimiento de tres tipos de obligaciones:

➤ Respeto: el estado miembro tiene que reconocer que todas las personas tienen el derecho a la alimentación segura, y por eso tienen el derecho al

⁶ Según el "Panorama del hambre en América Latina y el Caribe 2011" de la FAO, los precios de los alimentos se encuentran en un nuevo nivel, más alto que el histórico y, al mismo tiempo, presentan una mayor volatilidad que la registrada en los últimos 30 años.

⁷ Observación General nº 12, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ONU.

⁸ Op cit, OG 12, apartado 8

⁹ Op cit, OG 12, apartado 13.

acceso alimentario. Respetando este derecho, el estado no puede impedir el acceso a los alimentos.

➤ Protección: el estado también tiene que garantizar que ninguna persona física o jurídica afecte y dificulte el acceso a la alimentación.

➤ Realización: para satisfacer la necesidad de alimentos, el estado tiene que facilitar y proveer las soluciones de largo y corto plazo para la carencia de alimentos y la desnutrición. En el proceso de facilitar, el gobierno implementa programas que aseguran la seguridad alimentaria, asegurando las medidas para ser autosuficiente, como la educación de las personas sobre el uso más eficiente de los recursos, la reforma y redistribución de la tierra cultivable, o el empleo para que personas tengan dinero y puedan comprar comida. En situaciones de emergencias, el gobierno es responsable de proveer los alimentos a la población directamente.

La Seguridad Alimentaria es, en cambio, un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que contribuya al logro de su desarrollo (INCAP, 2010).

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, la Seguridad Alimentaria "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".

Desde sus inicios, las Naciones Unidas han establecido el acceso a una alimentación adecuada como derecho individual y responsabilidad colectiva. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 proclamó que "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..." Casi 20 años después, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1996) elaboró estos conceptos más plenamente, haciendo hincapié en "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación...", y especificando "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre".

El Playón de Chacarita

Con el fin de constatar qué niveles de cumplimiento existen localmente con los compromisos asumidos internacionalmente con el derecho a la alimentación, hemos realizado un trabajo de investigación de campo, circunscripto en uno de los barrios informales de la Ciudad de Buenos Aires, donde suele encontrarse gravemente vulnerado este derecho.

Para esta investigación hemos realizados diversas entrevistas a beneficiarios de los Programas Alimentarios presentes en el barrio informal "Playón de Chacarita". Consideramos, sin embargo, a éste como un caso a título paradigmático y ejemplificativo de lo que sucede en la mayoría de las villas de emergencia, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios de la CABA, ya que las problemáticas padecidas respecto de los programas se tienden a repetir en la mayoría de ellos.

El Playón es uno de los barrios que ha registrado mayor crecimiento demográfico en los últimos dos años. El mismo se encuentra emplazado en un polígono entre las calles Céspedes, Fraga, Teodoro García y Av. Guzmán. Originalmente, era un predio cedido por la Administración de Inmuebles Ferroviarios (ADIF, ex ONABE) a los trabajadores del tren General Urquiza que provenían de distintas provincias del litoral, para que pudieran construir sus viviendas y mudarse a la

Capital Federal con sus grupos familiares. Luego, con la privatización de las líneas ferroviarias, muchos de éstos fueron despedidos aunque permanecieron en el predio. Con la crisis del año 2001, y sin otro lugar adonde ir, el barrio comenzó a tener cada vez más nuevos pobladores, en su mayoría cartoneros y ex inquilinos que ya no podían afrontar los costos del alquiler. Desde ese entonces, ha sufrido un crecimiento exponencial, calculando los mismos vecinos que cada semana arriban al Playón una o dos familias nuevas.

En un relevamiento realizado con anterioridad a esta investigación, desde noviembre de 2009 hasta mayo de 2010, se pudo comprobar que sólo la cantidad de viviendas superaban las 450, y el número de familias rondaba las 750, estando el 40% de la población conformada por niños menores a 14 años.

En una gran situación de precariedad habitacional, la mayoría de los pobladores se encuentran en el mercado informal de trabajo, son cartoneros o realizan changas esporádicamente.

En la investigación de campo, hemos podido observar que, de los entrevistados, se podría calcular que solamente el 30% de ellos eran beneficiarios de algún programa de asistencia alimentaria. Básicamente, encontramos dos programas alimentarios que coexisten entre sí. Ellos son la Asignación Universal por Hijo, de carácter nacional, y Ciudadanía Porteña, aplicable solamente en el ámbito de la CABA.

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)

La asignación universal se crea en el mes de octubre del 2009 a partir del Decreto presidencial nº 1602. En sus fundamentos para su implementación se sostiene que, si bien se ha producido una mejora en la situación económica del país que ha logrado reducir los índices de pobreza y marginalidad, subsisten no obstante situaciones de exclusión que requieren atención.

La asignación se plantea como una política destinada a "mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social" aclarándose que "por sí sola no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social".

La AUH es un Subsistema no contributivo subsumido dentro de la órbita de Asignaciones Familiares, destinado a las niñas, niños y adolescentes cuyos padres, tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil (SMVyM).

A partir de reformas que se implementaron posteriormente a la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 1602/09 que le dio origen, la prestación también alcanza en los hechos a las hijas e hijos del personal doméstico con sueldo inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil¹⁰ y a los niños de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario¹¹.

El límite de edad de los hijos, para que el padre pueda percibir la prestación, es hasta los 18 años o inexistente cuando se trate de personas con discapacidad. En cuanto a la nacionalidad se exige que los niños sean argentinos, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con situación migratoria regular en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud.¹²

Previo a la implementación de la AUH, el régimen de Asignaciones Familiares se encontraba circunscripto a un sistema contributivo, en el caso de los trabajadores

¹⁰ Resolución 393/09 de la ANSES, Art. 4º.

¹¹ Según el artículo "Los trabajadores temporales cobran salario familiar todo el año", mientras [los trabajadores] estén recibiendo las remuneraciones por parte de sus empleadores percibirán las asignaciones familiares del régimen general y, en los meses en que no lo hagan, serán receptores de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

¹² Art. 6º, Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09.

que prestaran servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo; y un subsistema no contributivo destinado a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez.

Finalmente, este año, el Decreto 446/2011 y la Resolución 235/2011 de la ANSES crean la Asignación por Embarazo para Protección Social, ampliando los alcances del programa a las mujeres embarazadas, con el fin de "reducir los índices de mortalidad materna, perinatal y neonatal".

En relación a este punto, vale aclarar que la AUH y la AUE supusieron una novedad respecto a la clásica política asistencial al incorporar los componentes no contributivos al sistema de Asignaciones Familiares. A su vez, se constituyeron en prestaciones de carácter permanente y masivo, y cuentan con una forma de selección de los receptores a través de un registro de actualización automática que evita la selección discrecional y agrega mayores grados de objetividad a las técnicas de selección de la población a cubrir.

Ciudadanía Porteña Con Todo Derecho (CP)

El programa "Ciudadanía Porteña Con Todo Derecho" fue creado en el año 2005 por la ley 1878¹³ de la CABA. El mismo consiste en una prestación monetaria mensual por hogar beneficiario, no retributiva, intransferible e inembargable¹⁴ y que tiene por objeto sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como a promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos¹⁵. Según la página web institucional del GCBA "...Su objetivo general es disminuir los niveles de desigualdad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires."¹⁶

Los beneficiarios de dicho programa son aquellos hogares:

- a. cuyos ingresos resultan hasta un 25% por encima de la línea de indigencia.
- b. cuyos ingresos resultan superiores al previsto en el inciso anterior y hasta la línea de pobreza, con hijos a cargo de hasta dieciocho (18) años de edad cumplidos y/o mujeres embarazadas y/o adultos mayores de sesenta y cinco (65) años a cargo y/o personas con necesidades especiales a cargo.
- c. cuyos ingresos resultan superiores al previsto en el inciso a) y hasta la línea de pobreza, sin hijos a cargo de hasta dieciocho (18) años de edad cumplidos, sin mujeres embarazadas, que no tienen adultos mayores de sesenta y cinco (65) años a cargo ni personas con discapacidad a cargo, según el grado de intensidad en función de la demanda efectiva para este programa.¹⁷

Se trata de una transferencia monetaria mensual por hogar beneficiario. Estos reciben una tarjeta mediante la cual pueden realizar compras exclusivamente de productos alimentarios, elementos indispensables de limpieza e higiene y combustión necesarios para la cocción, sólo en algunos comercios autorizados. Es importante aclarar que la tarjeta no es un medio para retirar dinero del banco.

La Ley 2408/2007 aclara que en todos los casos en los que los hogares tengan hijos de hasta dos años, se considerará como adulto equivalente por cada uno de los

¹³ Ley 1878, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁴ Art 2º, ley 1878.

¹⁵ Art 3º, op cit.

¹⁶ Buenos Aires Ciudad, Ciudadanía Porteña. Portal web: Descripción del programa: antecedentes y desarrollo.

¹⁷ Ley 1878, CABA, Art 4º.

hijos en esta franja etaria un monto que no podrá ser inferior al establecido en la ley de asignaciones familiares (Ley N° 24.714, Art. 18, Inc. a). Se aclara también que en el caso de ser beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados o de otros subsidios que establezca la reglamentación, el monto asignado se adecuará proporcionalmente.

Lo interesante de este programa es que otorga al beneficiario aquella suma de dinero que al mismo le faltaría para cubrir los gastos mensuales de la Canasta Básica Alimentaria (es decir, para alcanzar estar por encima de la línea de pobreza). Dicho monto, además, es actualizado semestralmente según datos oficiales del Instituto Nacional de Encuestas y Censos¹⁸. Según los pagos realizados en diciembre de 2009, los montos otorgados iban desde entre menos de 200 pesos y hasta 1065 pesos, dependiendo de la condición económica del hogar (si se encontraba en situación de indigencia o pobreza) y la cantidad de miembros que constituían el hogar.

Otro dato considerable es que es posible iniciar el trámite de inscripción en el programa aún sin contar con documento nacional de identidad, siendo suficiente para finalizar dicho trámite tener Credencial de Residencia Precaria emitido por la Dirección Nacional de Migraciones.

Aún así, tanto el trámite de inscripción como el sostenimiento en su percepción no es nada sencillo. Según técnicos del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires¹⁹, el mecanismo de selección de la población beneficiaria consta de tres fases. Una primera de inscripción al Registro Único de Beneficiarios (RUB) en que se realiza una ficha de caracterización socioeconómica de los hogares y que se entrecruza con información censal. La ficha contiene información sobre la composición del hogar y relaciones de parentesco, el estado civil, el lugar de nacimiento, la cobertura de salud, la asistencia escolar, el nivel educativo, la inserción en el mercado de trabajo e ingresos, información relativa a la vivienda y al acceso a servicios. Con esta información se construye un **Índice de Vulnerabilidad**²⁰ que “permite estimar la capacidad de obtener ingresos de los hogares en base a la combinación de una serie de variables que describen sus características estructurales y clasifican a los aspirantes en tres grupos: indigentes, pobres no indigentes y no pobres”. Es este índice el que determina la **elegibilidad** para el programa. En la segunda fase se realiza un “test de no pobreza”, cruzando la información obtenida en la primera instancia con otras bases de datos nacionales, provinciales y municipales “con el objetivo de verificar los ingresos de los hogares y evitar errores de inclusión”. Por último, se aplican factores de corrección para evitar errores de inclusión y exclusión.

Así, según datos oficiales²¹, cuya última actualización es de *enero de 2010*, el programa alcanzaría a 67.370 hogares, cubriendo un total de 258.874 personas.

A grandes rasgos, considerando el amplio universo de beneficiarios que cubre y los montos de las prestaciones, se podría afirmar que el Programa Ciudadanía Porteña con Todo Derecho (CP) resulta una adecuada y favorable herramienta para asistir en la erradicación del hambre en la Ciudad. Sin embargo, según nuestra investigación territorial en uno de los barrios informales de la Ciudad, ello no es así.

¹⁸ NdeA: No sucede lo mismo con la AUH, cuyo mecanismo de actualización no depende de los datos oficiales generados por el INDEC sino que establecido en forma discrecional (por otros decretos).

¹⁹ Métodos de Identificación y Selección de Beneficiarios del Programa Ciudadanía Porteña, Chitarroni, Novacovsky y Wermus.

²⁰ NdeA: Esta denominación ya de por sí resulta altamente estigmatizante. La vulnerabilidad de una persona o un grupo familiar no puede bajo ninguna circunstancia ser indexada en cifras y comparada entre sujetos, por una simple conjunción de variables cuantificada.

²¹ Monitoreo del Programa Ciudadanía Porteña. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2010.

De cuando la ley no es lo justo (algunas críticas desde la óptica alimentaria)

Las condicionalidades para la transferencia del ingreso

El programa Ciudadanía Porteña define como requisito para estas transferencias monetarias el “cumplimiento de las corresponsabilidades”, esto es, que las transferencias monetarias están condicionadas a que los niños, por ejemplo, no falten a la escuela, que las mujeres embarazadas y las familias asistan de manera obligatoria al centro de salud, que brinden “información verdadera sobre la composición y condiciones del hogar y hacer una adecuada utilización (*sic*) de los recursos del Programa”²². De no ser así el pago de las transferencias monetarias no se realiza.

Si bien entendemos que la transferencia de recursos monetarios, por un lado, permite a los sujetos materializar sus planes de vida, otorgándoles un piso mínimo, desde una óptica constitucional y de derechos humanos, las condicionalidades en estos programas de transferencia resultan, no sólo altamente estigmatizantes para el beneficiario, sino que además ponen gravemente en jaque el derecho a la alimentación.

Como bien establece la FAO en su folleto informativo “El derecho a la alimentación adecuada”, el derecho a la alimentación no es solamente poseer el alimento para llegar a un mínimo de ingesta calórica diaria ni un derecho a “ser alimentado”, sino principalmente el derecho a “alimentarse en condiciones de dignidad”. Se espera que las personas satisfagan sus propias necesidades con su propio esfuerzo y utilizando sus propios recursos”²³.

Si bien el concepto de Seguridad Alimentaria, según la FAO, no constituye un derecho per se, sino que es un objetivo que las políticas públicas deben tener en miras al diseñarse y ejecutarse, es una pieza clave al analizar las condicionalidades en los programas de transferencia monetaria.

Ello así, ya que las condicionalidades, disfrazadas como incentivo a las familias para lograr mejores niveles de salud y educación, acaban por limitar el derecho a la alimentación, sin cuyo ejercicio los dos primeros no pueden ser realizados. Las condicionalidades funcionan como límite a uno de los derechos más básicos y elementales para el desarrollo del plan de vida, íntimamente relacionado con todos los otros derechos humanos. Pensemos el caso de que algún grupo familiar, por la razón que fuera, no hubiera podido presentar los comprobantes de la asistencia escolar de los menores del hogar o que no hubiera podido ir a hacerse un chequeo médico. Dicha omisión del beneficiario del programa, por faltar al compromiso asumido al ingresar al programa, es *sancionado* con la reducción o directamente la quita del subsidio. La educación y la salud se convierten así, de derechos, en obligaciones a cambio de la recepción de una transferencia monetaria. Ya no es el Estado el que tiene la obligación de hacer efectivo el derecho a la educación y la salud, sino que son los ciudadanos los que están ahora obligados, a cambio de recibir el beneficio, a ir a la escuela y al centro de salud. No es la ciudadanía la que ejerce sus derechos, sino el Estado el que obliga a la asistencia a sus servicios.

Este condicionamiento no es inocuo si tenemos en cuenta que para la AUH, el decreto que la crea establece que el 20% del valor de la asignación es retenido y sólo se puede cobrar cuando el titular acredite el cumplimiento de los requisitos de salud y educación, y que el incumplimiento acarrea la pérdida del beneficio.

²² Redacción original extraída de la página del GCBA, op cit, Programa Ciudadanía Porteña, Descripción del Programa. Bastardillas propias.

²³ FAO, Curso de aprendizaje electrónico sobre el Derecho a la Alimentación. “A Primer to the Right to Adequate Food”, acápite 1: “¿Qué es el derecho a la alimentación”, negrita propia.

No solamente es gravemente criticable esta lógica asistencialista del Estado, donde el asistido no tiene derechos sino que prima la “buena voluntad” del benefactor y donde la Administración sostiene una lógica de derecho penal encubierto (o un Estado “asistencial-represivo” como lo define Lo Vuolo), sino que además -y esto es lo más grave de todo- la sanción es la propia quita del alimento. Más aún, la sanción, recordemos, recae sobre el adulto que “faltó” a su compromiso, pero también sobre niño, cuya responsabilidad en este hecho es nula.

Asimismo, y también dentro de esta lógica paternalista, el programa parte de una premisa que consiste en pensar que el pobre lo es por su propia responsabilidad, dejadez o vagancia y que por ello, hay altas probabilidades de que poco le interesen los niveles de educación y salud de sus hijos. Así el Estado tiene potestad de “obligarlo a interesarse” si es que quiere recibir su protección. El Estado varía su comportamiento entre aquellas personas que se comportan bajo el arcaico lema de buen padre de familia o buen ciudadano, los cuales son premiados (algunos casos de las personas entrevistadas en el Playón de Chacarita mencionaron recibir aumentos en el tiempo por “buena conducta”²⁴); mientras que aquellos que no cumplen con ello, reciben un castigo por parte del Estado: la exclusión del sujeto de la política que tiene en miras en goce de un derecho básico como la alimentación.

No sólo lo previamente relatado constituye una grave falacia, ya que no se puede descartar a priori la responsabilidad del Estado por la existencia de tal situación de pobreza, sino que además, como bien establecen Federico Orlando y Damián Azrak²⁵, “es necesario remarcar que nos encontramos frente al ejercicio de derechos, y no ante meros beneficios reconocidos por el Estado”. Es decir, no se trata de dádivas que el beneficiario debe estar agradecido de recibir y por ello cumplir con requisitos para que el Estado lo considere merecedor de su política pública, sino que el Estado está obligado a reconocer y garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación.

Si esto es así, dicen Orlando y Azrak, “parece insostenible la postura que le otorga a la administración la posibilidad – incluso reglada- de desconocer – o hacerlo parcialmente- este importante compromiso constitucional con la sola apoyatura de un incumplimiento de una condicionalidad”. Incluso, la exclusión del programa, además de ser violatorio del derecho a la alimentación, conlleva la violación del derecho a la igualdad y a la autonomía personal, faltando a su obligación contraída a través de numerosos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, con jerarquía constitucional desde 1994.

Varios vecinos consultados en el Playón de Chacarita, manifestaron que mes a mes resulta una lucha con la misma Administración para poder cumplir con los requisitos que ella misma impone. En muchas ocasiones, las madres comentan que conseguir vacantes en establecimientos educativos en un radio razonablemente cercano a sus hogares, siendo habitantes de un barrio informal, resulta casi imposible. Por ejemplo, muchos directores de los colegios siguen sosteniendo que el requisito de un domicilio formal es necesario para poder inscribir al niño.

Lo mismo sucede con los chequeos médicos: explica Noemí, beneficiaria de Ciudadanía Porteña, que “los hospitales están siempre llenos, conseguir turno para los chequeos de los chicos es una lucha terrible, hay mucha necesidad y no hay médicos para atender a tanta gente y en el barrio no hay salita para poder hacerlo más cómodo y más rápido”.

Así, el mismo Estado que solicita ciertos compromisos para poder sostener el beneficio en el tiempo, falla en cumplir con los requisitos mínimos para asegurar el derecho a la educación y a la salud, quedando atrapado el vecino en un perverso círculo vicioso.

²⁴ N.de.A: Aunque bien podría deberse a indexación de precios por inflación

²⁵ Orlando, Federico y Azrak, Damián. “Las condicionalidades en los Programas de Transferencia de Ingresos: aportes desde una lectura igualitaria de la Constitución”. 2011. En edición.

Las condicionalidades, no solamente no contribuyen en la generación de ciudadanía, sino que además, no tienden ni a la seguridad ni a la soberanía alimentaria, creando una situación de estigmatización a los grupos beneficiarios excluidos. Por el contrario, esta suerte de contraprestaciones solamente cercenan aún en mayor grado el ámbito de autonomía personal y la elección del propio plan de vida, derechos elementales para poder alcanzar la seguridad alimentaria y la plena dignidad de la persona.

Los bajos montos otorgados

Una de las grandes críticas que pudimos observar a raíz de las entrevistas en el Playón de Chacarita es que los montos otorgados no eran suficientes para cubrir los costos de la Canasta Básica Alimentaria.

Si tomamos una familia promedio del territorio abordado, compuesta por dos adultos y tres niños, en situación de vulnerabilidad social y/o precariedad laboral por mes deberían estar percibiendo 660 pesos si son beneficiarios de la AUH y entre 200 y 800 pesos si se encuentran subsumidos bajo la órbita de CP.

Comparando estos valores con los de la CBTtotal, obtenemos que la AUH cubre hasta un 140% del total necesario para estar por encima de la línea de pobreza. Respecto a Ciudadanía, cubriría entre un 50 y un 200% el monto de la CBT (recordemos que el monto a percibir por CP se calcula en relación a los ingresos que ya percibe el grupo familiar). Sin embargo, CBTs alternativas, generadas consultoras privadas, indican que la CBT para un grupo familiar de 4 personas (dos adultos y dos menores) se encontrarían en alrededor de 2118 pesos²⁶ o 2724 pesos²⁷. Así, el porcentaje que llega a cubrir cada prestación baja a gran escala.

Si bien la AUH y CP están pensados para ser un complemento al ingreso, la mayoría de las familias beneficiarias entrevistadas expresaban que solamente alcanzaba para cubrir lo básico y mínimo indispensable del consumo mensual. Así, gran parte destinaba los fondos a la compra de lo que cada grupo consideraba indispensable para el mes: arroz, fideos, aceite, lácteos, mantecas, yogur para los niños. Al ser consultados por otros productos, como por ejemplo la carne o frutas y verduras, la totalidad de los entrevistados consideraban que eran productos que se debían comprar con su propio sueldo, porque no eran el “núcleo duro” de su alimentación diaria. Aunque era de su agrado este tipo de alimentos, los montos otorgados no les permitía el acceso con los fondos del programa, por lo que no siempre podían adquirirlos. Así, muchos de ellos comentaban que se veían obligados a elegir entre la carne y alguna verdura para una semana o la ración de farináceos y azúcares del mes entero.

Podemos observar, entonces, que el monto otorgado en los programas de asistencia alimentaria no se traduce, tampoco, en avances hacia la seguridad alimentaria. El beneficiario, de este modo, se ve constantemente preso de tomar elecciones de qué alimento comprar y qué otro debe desechar para poder sobrevivir en el día a día, aunque lo sabe saludable.

Por otra parte, la lógica de la prestación supone apenas proveer de un piso mínimo e insuficiente de protección social, incompatible con cualquier otra prestación de transferencia que eleve más allá de este mínimo el piso de bienestar, transformándolo a la vez en un “techo” de ingresos. No se percibe el subsidio como algo que les permite una mayor libertad para elegir cómo y qué comer, sino que el

²⁶ Canasta Básica Total Febrero 2011 no oficial, Organización Fiel. Cuadro 2, CBT, línea de pobreza de familia 2. Utiliza los mismos componentes que la CBT del INDEC.

²⁷ Índice Básico de Precios del CIPPEs, 2011. Basado en precios del Partido de La Matanza, Pcia de Buenos Aires.

monto solamente les permite paliar una situación de precariedad alimentaria, asistiéndolos solamente para llegar a la línea de pobreza²⁸.

Las trabas burocráticas para el ingreso

Otra de las críticas que los entrevistados expresaron frente a CP y AUH es la dificultad para lograr entrar al programa.

Por un lado, respecto de la AUH, el art. 2 del decreto 1602/10, exige para poder ser beneficiario/a del programa “acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad”. Según lo relatado por los vecinos entrevistados en el Playón de Chacarita, este vendría a ser uno de los requisitos más difíciles de cumplir. En muchos de los casos, gran parte de las madres y/o los hijos no poseen DNI, ya sea porque no han podido realizar el trámite por falta de tiempo (la mayoría trabaja en los horarios que atiende el Registro Nacional de las Personas y encontrándose en el mercado informal de trabajo es muy dificultoso poder pedir un día completo para poder realizar dicho trámite) o por falta del dinero necesario (entre 35 y 40 pesos por persona, además de los viáticos).

Para no tener que abonar dichos gastos, existe en la CABA la llamada Carta de Pobreza. Muchos de los vecinos manifiestan que ante la posibilidad de tramitarla, eligen no hacerlo, ya que el GCBA exige la presencia de dos testigos que acrediten la situación de pobreza, siendo no solamente difícil lograr tal compromiso, sino que además constituye una situación hartamente avergonzante y vejatoria de la dignidad humana.

Aunque entre los fundamentos de la norma que crea la AUH se pone especial atención a superar los índices de pobreza y colaborar a la soberanía alimentaria, paradójicamente el Estado solicita en la misma norma, que el peticionante obtenga previamente un DNI (cuyos costos representan un verdadero obstáculo para muchas familias). Constituye una grave contradicción que el mismo Estado que abre una puerta a aquellos que precisamente por su estado de vulnerabilidad social no pueden acceder por sí a cierto piso de derechos, les cercene su derecho a la alimentación por una exigencia que él mismo establece.

Por otro lado, en cuanto a CP, desde la implementación del programa en principios de 2006 y luego de dos grandes operativos de inscripción, llevados a cabo en ese año, el programa cerró la inscripción directa. De esta manera, sin mencionar que la negativa a recibir solicitudes de inscripción impide el inicio del procedimiento de selección de aspirantes previsto en la ley, aquellas familias que en el transcurso de estos dos años y medio se hayan ubicado bajo la línea de la pobreza o a aquellos que por falta de información o enfermedades graves no alcanzaron a inscribirse en las fechas estipuladas, no se les garantiza el derecho a la prestación instituido por medio de la Ley 1878. La negativa a inscribir nuevos solicitantes fuera de ciertas fechas de inscripción, sin considerar el grado de vulnerabilidad, se contradice con la realidad social que el Programa tiene por objeto atender, y afecta el derecho a la alimentación de familias que pudieran encontrarse en situación de indigencia. En 2007, la Dirección General de Ciudadanía Porteña emite finalmente la Resolución n°3-DGCPOR-2007 por la que determina el cierre de la inscripción que ya operaba de hecho, que dispone “...determinase que la inscripción al Programa Ciudadanía Porteña – Con Todo Derecho, dependiente de la Dirección General de Ciudadanía Porteña en el ámbito de la Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, se encuentra cerrada, no habiéndose determinado una nueva fecha de inscripción, la cual será difundida públicamente...” (Art. 1°), sin fundamento alguno. Paso siguiente se informa que “...se establecerá una nueva fecha de inscripción en el momento que las condiciones socioeconómicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires así lo ameriten...” (Cuarto considerando), entrando dentro de estas condiciones

²⁸ CBT. Índice Nacional de Encuestas y Censos (INDEC). 2011.

socioeconómicas la existencia de población bajo la línea de pobreza sin cobertura del Programa.

Sin reabrir la inscripción al programa CP, la administración opta por instituir un nuevo dispositivo llamado "Ticket Social" (a través del decreto 800/08), **incompatible y destinado a la misma población objetivo que éste, cuyo monto de prestación es notablemente reducido.**

El programa está destinado a las familias residentes en la CABA que se encuentren bajo la línea de pobreza que no reciban otra prestación alimentaria por parte del GCBA. Los beneficiarios recibirán una **chequera** -intransferibles y no comercializable- **con vales** que no puede superar la suma de **cientos pesos (\$100)**, los cuales serán entregados mensualmente, para ser canjeado por alimentos, elementos de limpieza y aseo personal en todos los comercios adheridos al sistema.

El monto de los tickets no será homogéneo; es decir, la normativa indica que la asignación "no podrá ser superior a la suma de 100 pesos" y en casos integrantes del grupo familiar que presenten casos de desnutrición o celiaquía se le dará una chequera adicional por el 50% del monto que se le dio originalmente (es decir, no contempla otras enfermedades crónicas que requieran una alimentación acorde ej: H.I.V., hepatitis, diabetes).

Hoy por hoy, para poder ser incluido dentro del Programa de CP se debe, primeramente, ser beneficiario de Ticket Social durante al menos un año, para luego poder pedir el transpaso. Esta lógica instituida por el GCBA no tiene el más mínimo fundamento legal y pone en gran riesgo el derecho humano a la alimentación de los grupos familiares en situación de vulnerabilidad.

Los vecinos destacan la escasez de los montos otorgados, dado que el monto máximo del beneficio (\$150) constituye sólo el 33.70% de la Canasta Básica Total oficial calculada para el mes de Septiembre de 2011, así como el beneficio máximo para familias sin casos de celiaquía o desnutrición (\$100) significan sólo el 22.56% de la Canasta Básica Total. Estos porcentajes son muy reducidos en comparación al 50% y 75% que otorga Ciudadanía Porteña, además de posibilitar este último ajustes por inflación y la existencia de asignaciones especiales en caso de integrantes de familias en situaciones específicas, como el caso de madres embarazadas o con hijos menores de dos años, adultos mayores, con necesidades especiales y jóvenes.

Además, los vecinos expresan que no comprenden la razón de tal distinción entre los que son beneficiarios de CP (considerados unos pocos afortunados) y los beneficiarios de Ticket Social. Varios han mencionado que la distinción entre ellos, siendo que viven en la misma situación de vulnerabilidad social, constituye una grave discriminación.

Primero y principal, en nada contribuye a alcanzar la seguridad alimentaria una gran política pública cuyo acceso es imposible. Incluso, este cambio en la normativa constituye una violación a dos de los principios establecidos por las OG 12 y 20²⁹ del Comité DESC como básicos y que no pueden dejarse de lado por los Estados al hablarse de derecho a la alimentación: el principio de no discriminación y el principio de no regresividad de los derechos sociales.

La creación de Ticket Social (TS), otorgando un monto notablemente más bajo y existiendo la posibilidad menos gravosa de reabrir el sistema de inscripción para CP constituye una grave inobservancia al principio de no discriminación y trato igualitario ante la ley³⁰. Aún estando ambos programas dirigidos a la misma población beneficiaria y contemplando casi los mismos requisitos para el ingreso, los beneficiarios de CP reciben hasta un 70% más dinero que los de TS, sin siquiera

²⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2), 2 de julio de 2009,

E/C.12/GC/20.

³⁰ OG 12, op cit, acápite 18.

mencionar lo estigmatizante y vergonzoso, mencionan los vecinos del Playón, que resulta tener que abonar en un supermercado con “vales” en vez de una tarjeta magnética.

A diferencia de CP y TS, la AUH (dado que el monto es depositado en una cuenta bancaria) mediante la tarjeta magnética se puede retirar el efectivo y comprar donde el beneficiario crea más conveniente.

Esta particularidad ayuda a generar seguridad alimentaria en cuanto permite la elección de preferencias. En ese sentido, cabe recordar que la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO definió en 1996 que una pieza clave para la seguridad alimentaria es la posibilidad de cada individuo de “satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.

Por otro lado, la baja en el monto de TS respecto a CP, siendo que el primero se encuentra subsumido bajo la órbita del último, también es violatorio del principio de no regresividad de los derechos sociales. La prohibición de medidas regresivas implica que el nivel actual de goce del derecho no puede verse comprometido, salvo razones justificadas (razones ausentes en esta medida). El Estado debe propender a un mejoramiento continuo y progresivo del disfrute del derecho a la alimentación, obligación claramente incumplida cuando mediante un decreto posterior (el que crea TS) se está no solamente bajando el monto de la beneficio a percibir sino que está instalando un paso previo en situación de desventaja respecto del programa CP.

Exigencia de Residencia

La exigencia de la residencia no menor a tres años constituye una grave lesión a los derechos de aquellos niños en situación migratoria irregular o que, por ejemplo, no llegan a tener 3 años de residencia mínima en el país. No solamente porque se ven impedidos de acceder a la asignación por la condición migratoria de sus padres, sino porque el requisito en sí establece una distinción irrazonable entre los niños argentinos y los niños migrantes.

A ello hay que agregar que la población alcanzada por la AUH es aquella que se encuentra en grave situación de pobreza y que su derecho a la alimentación se ve severamente en peligro. Cabe preguntarse entonces, qué sucede con la población que efectivamente se encuentra en dicha situación de pobreza, pero cuyos años de residencia son menores a los exigidos por la ley. Si se acepta este requisito como tal, no solamente estamos frente a una grave discriminación del Estado en su política pública, sino que además, constituye una grave omisión al principio de no discriminación al que la Argentina se ha obligado en distintos tratados internacionales con jerarquía constitucional, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En tal sentido, cabe destacar que la observación general 20 del Comité del PIDESC señala que los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos los sujetos bajo la jurisdicción del Estado en condiciones de igualdad, incluidos los no nacionales, e independientemente de su condición migratoria.

Aceptar este tipo de distinciones es aceptar que el Estado solo debe velar por el derecho a una alimentación adecuada de aquellos cuyo status migratorio sea, no solamente regular, sino que lo sea desde hace más de tres años³¹.

³¹ Vale aclarar que según reciente interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación indica que el requisito de residencia no se refiere a la acreditación de una residencia legal, en los términos de la antigua ley de migraciones, sino que es una cuestión de hecho que puede justificarse mediante diversos medios de prueba, la Dirección Nacional de Migraciones suele repetir el viejo criterio en sus resoluciones, cometiendo graves violaciones a diversos Derechos Humanos.

Es inconcebible que la falta de un derecho (el derecho a la identidad) genere como consecuencia el hambre o una alimentación inadecuada, quedando el Estado eximido de su protección a una cierta parte de la población.

El control sobre las compras

Podríamos ubicar la experiencia del programa Ciudadanía Porteña dentro de los dispositivos que “pagan la diferencia” en términos de Lo Vuolo, Asimismo, si bien supera en grados de autonomía a los programas de transferencias en especie, todavía impone una actitud paternalista decidiendo, en lugar de los hogares, cuál es el consumo bueno y esencial. Indica dónde comprar y hasta cierto punto, qué comprar impidiendo que los hogares puedan beneficiarse de los precios más baratos (en caso que así lo fueran) o de las promociones específicas (en caso que existieran) en comercios alternativos. Asimismo, esto conlleva a la idea de que existen dos categorías de alimentos: aquellos que están reservados solamente para individuos con alto poder adquisitivo y otros que deben ser consumidos por aquellos de bajos recursos.

Para gran sorpresa de este grupo de investigación, varios de los beneficiarios entrevistados manifestaron que se encuentran constantemente sometidos a diversos tipos de controles sobre las compras que se realicen en el comercio. Por un lado, los *empleados* de los supermercados tienen la potestad para hacer devolver algún producto a la góndola, si éstos no entran dentro de los productos permitidos. Por otro lado, además, el GCBA tiene un control mensual para monitorear si las compras han sido dentro de los límites pautados. Sin volver a reiterar lo ya criticado respecto de esta actitud paternalista del Estado (que parte de la idea de que aquel que no cuenta con recursos propios para hacerse de su alimento es virtualmente un incapaz para tomar decisiones correctas respecto de sus adquisiciones), lo grave de estos controles es que violan el principio de intimidad y de autodeterminación del propio plan de vida, garantizado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, así como en la Constitución Nacional³² y en la Constitución local³³.

Asimismo, no existe información pública de cómo se realizan dichos controles. Al ser requerida esta información al Ministerio de Desarrollo Social, no se obtuvo ninguna respuesta.

Esta situación se torna aún más gravosa cuando esos controles derivan en la reducción del monto percibido o directamente de la exclusión del programa. Varios vecinos informaron que han sufrido este tipo de “penalizaciones” pero por situaciones que a todas luces resultan irrazonables, bordeando lo inconstitucional.

Una de las entrevistadas, Georgina, comentó que se le bajó el monto de las prestaciones porque había comprado durante tres meses productos de primeras marcas, ya que su hija se encontraba enferma del estómago y el médico le había recomendado que intentara darle alimentos de mejor calidad hasta que se recuperara. Por lo tanto, siguiendo estas indicaciones, relata Georgina que comenzó a adquirir salchichas “Vienissima”, en reemplazo de las de marca “Dia”, que usualmente elegía debido al precio. Lo mismo hizo con los lácteos y otros productos. Al cuarto mes desde el cambio de dieta, se encontró con que su monto había sido reducido proporcionalmente en la diferencia que existe entre los productos “recomendados” por el GCBA por su precio y los que ella elegía, llegando a percibir menos de la mitad de lo que usualmente le era girado a su tarjeta. El mensaje que parecería transmitir con esto es que el “pobre” por ser tal no es merecedor de una alta calidad en sus alimentos, sino que debe circunscribir sus compras a gran cantidad de alimentos de baja calidad y que podrá elegir qué alimentos comprar si posee sus propios recursos

³² Art 19

³³ Art 12 inc 3

para hacerse de ellos. Esto, además, se traduce en el fenómeno que la antropóloga Patricia Aguirre llama “los gordos pobres”, donde a grandes rasgos explica que dado que las dietas más bajas en costos son las más altas en hidratos de carbono y azúcares y muy bajas en fibras, verduras y frutas. Así, como históricamente el pobre era representado con la delgadez y el sobrepeso era un signo de la opulencia, hoy nos encontramos frente a una situación en donde el subalimentado posee panzas hinchadas en harinas.

Una situación similar relata otra de las entrevistadas, Luisa, que nos comentó que durante los meses de febrero y marzo (cuando comienza la época escolar) adquirió, en conjunto con productos alimenticios que usualmente compraba, útiles escolares para sus dos hijos menores. En el mes de marzo, al ir al supermercado le informan en la caja que no poseía ningún fondo en su tarjeta magnética. Pensando que había sido un error, se dirigió a la sede de atención del programa CP para averiguar qué había sucedido y le informan que había sido dada de baja del programa por haber adquirido productos escolares, “fuera de lo estipulado en su Carta de Compromiso” (siendo ello absolutamente ilógico porque la misma ley que lo crea incluye dentro de los productos a los útiles escolares).

Todo ello, sin embargo y como ya relatado, no se evidencia en los beneficiarios de la AUH, ya que éstos obtienen una tarjeta de débito (no solo magnética), con la cual pueden retirar el dinero de un cajero automático y realizar sus compras en efectivo, ya sea dentro de comercios adheridos y recomendados o donde ellos mejor lo consideren (incluso muchos compran mismo dentro del barrio por una cuestión de proximidad), llevando a una situación de mayor autonomía personal y tendiendo a una alimentación adecuada a lo que cada familia desea.

La articulación con otros programas de trabajo y autogestión

Una de los puntos positivos de CP, es que incorpora dentro del mismo un subprograma de capacitación laboral llamado “Estudiar es trabajar”. El mismo consiste en un subsidio de 280 pesos mensuales a través de una llamada Tarjeta para Jóvenes, como complemento al subsidio que brinda el programa, destinado a “facilitar la reinserción y/o continuidad” de los jóvenes de 18 a 29 años en situación de vulnerabilidad en cualquier nivel del sistema de educación formal (primario, secundario, terciario universitario o no universitario, universidad).

Cuando el interesado se acerca a solicitar la inscripción a CP, generalmente el funcionario ofrece la posibilidad de contar con este complemento, a fin de que se pueda inscribir en establecimientos educativos de grado o, incluso, en cursos de oficios con reconocimiento oficial. Se puede decir que esta iniciativa es favorable para la lograr la Seguridad Alimentaria en la Ciudad, ya que posibilita al beneficiario poder adquirir conocimientos y formación suficiente para ser un trabajador calificado y eventualmente poder salir del mercado informal de trabajo y así dejar de precisar asistencia alimentaria.

Al ser consultados sobre si conocían de la existencia de este programa a los vecinos del Playón, el 90% de ellos manifestó nunca haber sido informado de esto y que de haberlo conocido, habrían solicitado mayor información sobre los cursos disponibles y la posibilidad de inscribirse en ellos.

Lo mismo sucede con el programa Pro-Huerta. El mismo es una política pública del INTA y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación cuyo objetivo es mejorar la seguridad y la seguridad alimentaria y favorecer la participación y organización de sectores vulnerables de la población a través de la instalación de huertas orgánicas autogestionadas para la provisión de alimentos.

Promueve una alimentación diaria con frutas y verduras frescas, y otros productos de granjas, y además ayuda a conservar y procesar domésticamente alimentos. Por otra parte estimula las redes de trueque y micro emprendimientos.

Según datos aportados por el INTA, en 2010 “de las 630.000 huertas familias asistidas y de las 148.000 granjas, el 33% corresponde a áreas rurales, el 40% a áreas urbanas y el 27% a grandes ciudades”.³⁴

Sin embargo, al también ser consultados sobre el conocimiento de este programa, ninguno sabía de su existencia y se mostraron muy interesados en poder contar con una huerta dentro del barrio, no solamente por los costos de la fruta y verdura, sino también por la generación de una actividad y conocimientos en comunidad, asociado a la auto-producción y auto-abastecimiento de los alimentos. Es decir, dejar de ser un “beneficiario” para ser un “productor”.

Lamentablemente este tipo de planes (AUH, CP) al no estar articuladas con programas de capacitación y empleo se convierten, como sostiene Rubén Lo Vuolo (2004), en intervenciones asistencial represivas, caritativas y tecnocráticas. La primera entiende que la pobreza es un peligro social y político por lo que hace falta asistirlos, educarlos y también instalar formas represivas. La visión caritativa proviene de lo insostenible que resulta la pobreza desde lo ético y religioso, por lo cual es necesario – no ya la perspectiva de filantropía privada- sino la constitución de organismos no gubernamentales “especializados” y la “auto-organización” de los pobres para que puedan resolverse los problemas ellos mismos. En la visión tecnocrática la pobreza es vista como una enfermedad. Se trata de ver qué “virus” atacó a los “carentes de capacidad de resolverse sus problemas”. En el fondo, las políticas públicas alimentarias asistenciales resultan modos de regulación diferentes según se sea no pobre o pobre y el énfasis se pone en “administrar la pobreza” mediante cuantificaciones, consideraciones de población objetivo, elaboración de “proyectos”, gestiones eficientes.

Siguiendo la perspectiva de Amartya Sen (2000), no cabe ninguna duda que las formas asistenciales no contribuyen a expandir las capacidades de la gente ya que no se abren numerosos funcionamientos entre los que las personas puedan elegir, o sea un rango dentro del cual seleccionar, sino que, por el contrario, se producen restricciones en la capacidad de “los beneficiarios”. Al respecto entendemos que ambos planes con sus mejoras deberían subsistir por un breve lapso a la par que se crean y articulan mecanismos que doten a los beneficiarios de herramientas que les permitan insertarse en el mercado laboral.

Algunas breves conclusiones

Según lo que pudimos observar, existe un gran consenso, tanto a nivel nacional, local y regional que la mejor política pública dirigida a dar solución al flagelo del hambre son los programas de transferencia de ingresos condicionada.

Si bien coincidimos en que constituyen un satisfactorio primer acercamiento a brindar algún tipo de asistencia a aquellos en inseguridad alimentaria, es preciso

³⁴ El Pro-Huerta cumple 20 años. La Nación, 2010. <http://www.lanacion.com.ar/1289738-el-pro-huerta-cumple-20-anos/>

comenzar a analizar con profundidad las causas que conllevan a que hoy el 22% de nuestra población a lo largo del país estén por debajo de la línea de pobreza.

Tanto la AUH como Ciudadanía Porteña revelan grandes falencias tanto en su conformación como en su implementación y acceso.

Lo cierto es que los PTIC solamente constituyen políticas de contingencia y bien pueden ser utilizados en situaciones de corta a mediana duración. Sin embargo, en países como la Argentina, con niveles de distribución de la riqueza alarmantemente bajos, niveles de pobreza estructural difíciles de afrontar, porcentajes de trabajo informal que casi se equiparan con los formales y gestiones que han zigzagueado hacia distintas direcciones, las políticas focalizadas raramente pueden calificarse como adecuadas para dar solución al estigma que el hambre produce.

Por todo lo expuesto, y coincidiendo con lo expresado por distintos economistas y legisladores³⁵, existen claros límites de la política social que “no produce políticas articuladas y complementarias que se refuercen mutuamente, sino que políticas mínimas y en competencia”. El hambre es resultado, muchas veces, de la omisión del Estado, quien aún cuando identifica a las poblaciones que YA han caído en estado de vulnerabilidad, no les aseguran prestaciones que les permitan tener un nivel de vida digna y superar la mayor de las carencias: la alimentaria. Sin derechos alimentarios satisfechos, es imposible pensar en la posibilidad de ver satisfechos y garantizados el resto del conjunto de los derechos.

Si tomamos a la alimentación como “hecho social total” (Marcel Mauss, 1906), que pone en interacción a la totalidad del conjunto de relaciones sociales y por tanto cruza a la vida entera del individuo en sociedad, este tipo de políticas focalizadas y desarticuladas (tanto entre sí como políticas alimentarias en distintos niveles territoriales, como con políticas públicas de otras áreas) de nada sirven para darle una solución efectiva y definitiva a quien actualmente se encuentra en una situación de vulnerabilidad social.

El hambre es el último de los indicios de esta situación de vulnerabilidad y, como tal, es el más grave de ellos. Es por ello que, según la experiencia recabada, solamente podrán ser políticas universales y coordinadas las que den un marco integral de soluciones.

Como bien establece la FAO, “estas políticas relacionadas con el sistema alimentario requieren ser complementadas con políticas de redistribución de los ingresos, tales como la ampliación de los sistemas de protección social, (...) y el cumplimiento de la legislación existente en los mercados laborales agrícolas. (...) [Debemos garantizar] una agenda de políticas públicas para enfrentar los principales desafíos de la región debe incluir entre sus principales líneas de trabajo: un rol político más activo en los mecanismos de gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional a escala mundial; políticas de largo plazo para abordar estructuralmente la transformación de los patrones de producción y consumo, a través de un aumento de la inversión en agricultura, y de otorgar prioridad a la inclusión de la agricultura familiar en las cadenas de comercialización. Adicionalmente, se requiere adaptar la agricultura al cambio climático y lograr una mayor transparencia y competencia en los mercados agroalimentarios.”³⁶

No podremos hablar de seguridad alimentaria si no hablamos, paralelamente a una transferencia de ingresos, de una política seria de salud, de educación alimentaria, de una real distribución del ingreso y de las tierras, de un cuidado de nuestros recursos naturales e hídricos, de la eliminación del mercado informal del trabajo, de reformas tributarias que tiendan a eliminar los impuestos regresivos, de un

³⁵ Lozano, Claudio y otros. Apuntes sobre el Hambre en la Argentina. 2011.
<http://www.argenpress.info/2011/03/apuntes-sobre-el-hambre-en-argentina.html>

³⁶ Panorama del Hambre 2011. FAO.
http://www.rlc.fao.org/uploads/media/Panorama_del_hambre_2011.pdf

control en la publicidad que nos dice qué comer y cómo comerlo con el sólo propósito de lucrar con nuestros cuerpos.

Hasta no comprender que las políticas focalizadas sólo tienden, a largo plazo, a la estigmatización y distinción entre unos y otros según su condición económica, y hasta no ir en busca de soluciones duraderas a largo plazo en solidaridad para ir purgando las desigualdades de nuestro ordenamiento, el hambre no va a ceder. Este tipo de esquema de política social es el resultado de pensarla como subordinada al esquema de política económica y como un simple mecanismo compensador y de asistencia para las situaciones de emergencia social.

Solucionar el hambre no es imposible, es sólo una cuestión de voluntad política. Existen recursos suficientes para terminar con este flagelo social: con sólo distribuir el 6,4% del PBI se eliminaría la pobreza mientras que para resolver el hambre sólo se necesita el 1,7%.³⁷

En estos tiempos de grave individualismo, de prejuicios y de segregación, donde la naturaleza y nuestros cuerpos pasaron de ser valores a ser solamente mercancías, es fundamental reordenar los conceptos dados y exigir que el derecho a la alimentación pase de ser una dádiva del Estado a un derecho humano innegociable que el mismo debe garantizar de manera prioritaria. “Nunca antes hubo tantas normas, y nunca, en este mundo de abundancia, hubo tantos hambrientos”, rescata Marcos Filardi.³⁸

¿Será que esas normas están apuntando hacia el lugar equivocado?

³⁷ Op cit, Lozano y otros. 2011.

³⁸ El Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Filardi: 73.

Referencias Bibliográficas

- FAO, Programa Mundial de Alimentos (2011), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. La desnutrición crónica en América Latina y el Caribe año 2011*.
http://www.onu.org.pe/upload/infocus/pma_desnutricioninfantil.pdf
- FAO (2011). *Panorama del hambre en América Latina y el Caribe 2011*.
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ONU. *Observación General n° 12*.
http://www.fao.org/righttofood/common/ecg/51635_es_observacion_genera_l_12_esp.pdf
- ANSES. *Resolución 393/09*
- ANSES. “*Los trabajadores temporales cobran salario familiar todo el año*”.
<http://www.anses.gob.ar/blogdeldirector/archives/802>
- Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09.
- Ley 1878, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1878.html>
- Buenos Aires Ciudad, Ciudadanía Porteña. Portal web: *Descripción del programa: antecedentes y desarrollo*.
http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/fundamentacion.php?menu_id=21937
- Chitarroni, Novacovsky y Wermus. *Métodos de Identificación y Selección de Beneficiarios del Programa Ciudadanía Porteña*.
http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/informes_condiciones_vida/Metodos_de_Identificacion_y_Seleccion_Beneficiarios_Ciudadania_Portena.pdf
- Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2010). *Monitoreo del Programa Ciudadanía Porteña*.
http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Informe_Monitoreo_Sintesis_Enero_2010.pdf
- FAO. *Curso de aprendizaje electrónico sobre el Derecho a la Alimentación*. “*A Primer to the Right to Adequate Food*”, acápite 1: “¿Qué es el derecho a la alimentación”, negrita propia. www.fao.org/righttofood/kc/dl_en.htm.
- Orlando, Federico y Azrak, Damián (2011). *Las condicionalidades en los Programas de Transferencia de Ingresos: aportes desde una lectura igualitaria de la Constitución*. En edición.
- Organización Fiel. *Canasta Básica Total Febrero 2011 no oficial, Cuadro 2, CBT, línea de pobreza de familia 2*. <http://www.fiel.org/publicaciones/canasta/Nro.%2021%20CBA-CBT%20Febrero%202011.pdf>
- CIPPES (2011). *Índice Básico de Precios*. <http://www.cippes.org/2011/10/ibp-conurbano-bonaerense-septiembre/>
- INDEC (2011). *Canasta Básica Total*.

- ONU (2009), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General N° 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2)*.
- Constitución Nacional de Argentina
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- El Pro-Huerta cumple 20 años. La Nación, 2010. <http://www.lanacion.com.ar/1289738-el-pro-huerta-cumple-20-anos/>
- Lozano, Claudio y otros (2011). *Apuntes sobre el Hambre en la Argentina*. <http://www.argenpress.info/2011/03/apuntes-sobre-el-hambre-en-argentina.html>
- FAO (2011). *Panorama del Hambre*. http://www.rlc.fao.org/uploads/media/Panorama_del_hambre_2011.pdf
- Marcos Ezequiel Filardi. *El Derecho Humano a la Alimentación Adecuada*.