

### Resumen:

Consecuencia de la crisis económica-social del año 2001, en Argentina más del 50% del total de la población vivía bajo la línea de pobreza y casi un 30% bajo la línea de indigencia. En este contexto, fue declarada la emergencia alimentaria y con posterioridad, en el año 2003 fue promulgada la Ley Nacional 25724, conocida como: Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.

El artículo n° 1 de la mencionada ley reconoce: “Créase el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.”

Por lo expuesto, el objetivo del trabajo es analizar la real adaptación de la normativa interna y la política pública en materia de alimentación a los estándares internacionales guiados por el enfoque basado en los derechos humanos, entendido como, un marco conceptual que brinda desde el punto de vista normativo las normas internacionales de derechos humanos y desde el aspecto operacional está orientado a la promoción y protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas del desarrollo para corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder que obstaculiza el progreso en materia de desarrollo.

---

<sup>1</sup> Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Tucumán. Becaria Doctoral CONICET. [gryalfaro@yahoo.com.ar](mailto:gryalfaro@yahoo.com.ar)

## **Pobreza, derechos humanos y ejercicio de ciudadanía**

### **Introducción**

Pretendemos en este artículo documentar las experiencias vividas por las familias y los niños y niñas que crecen en un vecindario de la ciudad de Juan Bautista Alberdi a 100 km de la Capital de Tucumán. El punto de partida es el reconocimiento de que estamos ante un modo de vida singular de pobreza, vinculada a situaciones de pobreza estructural que se manifiesta en la articulación con la exclusión y marginalidad social general.

Oscar Lewis puntea algunas de las características de esta realidad, entre ellas podemos mencionar: la falta de participación e integración de los sectores pobres a las instituciones principales de la sociedad; condiciones habitacionales precarias como hacinamiento, carencia de servicios e infraestructura; bajo nivel de organización social; inexistencia de la infancia como una etapa especialmente prolongada y protegida del ciclo vital; iniciación sexual temprana; alta incidencia de abandono de mujeres e hijos; centralización de la familia en torno a la figura de la mujer o madre; falta de intimidad; en relación al individuo: sentimientos de impotencia, dependencia, inseguridad, inferioridad, marginalidad.<sup>2</sup>

La investigación se efectuó en el Barrio Sur porque allí realizamos parte del trabajo de campo para la tesis doctoral sobre derecho a la alimentación como derecho humano. Asimismo, las observaciones se llevaron adelante con la colaboración de una trabajadora social y un sociólogo. Entre las actividades realizadas podemos mencionar: tiempo considerable en las calles, las plazas, visitas domiciliarias, diálogos con algunos vecindarios y se entrevistaron ejecutores de las políticas sociales. La finalidad de todo ello fue observar y recopilar más datos acerca de la población y de las características de los espacios investigados.

---

<sup>2</sup> Levin Silvia, *Pobreza y ciudadanía social: notas en torno al caso argentino*, pág. 128, Consultado el día 14 de septiembre de 2010 en: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-1996-8-1F6A0183-5D7B-AD34-FC73-36BD03263028&dsID=pobreza\\_ciudadania.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-1996-8-1F6A0183-5D7B-AD34-FC73-36BD03263028&dsID=pobreza_ciudadania.pdf)

Los datos recabados están focalizados alrededor de dos áreas, por un lado: la infraestructura material de las casas, entendidas como las condiciones de habitabilidad de la vivienda, el acceso a los servicios públicos y las características del barrio como ser la distancia con las áreas comerciales. Por otro lado, analizamos el bienestar general de los habitantes a través de las historias familiares, el acceso a la educación, a la alimentación y a la salud. En consecuencia, a partir de estos elementos se desprende la distancia que existe en el reconocimiento formal de los derechos y el ejercicio real de los mismos, explicitado en lo que Guillermo O' Donnell presenta como Ciudadanía de Baja Intensidad, entendida como una situación de carencia de la ciudadanía, en condiciones de pobreza, alto grado de desigualdad y la existencia de numerosos grupos para quienes la ciudadanía no está defendida ni definida. (O' Donnell, 1993)

### **Espectro social del Barrio Sur**

La provincia de Tucumán está dividida en 17 departamentos entre los cuales se encuentra Juan Bautista Alberdi ubicado en el sudoeste. El mismo limita al norte con el departamento Río Chico, al este con Graneros, al sur con el departamento La Cocha, y al oeste con la provincia de Catamarca. En Alberdi viven 30.095 habitantes conforme los datos publicados por el INDEC, del Censo Nacional de Población y Personas del año 2010.<sup>3</sup>

El Barrio Sur se encuentra en las orillas de la ciudad de Juan Bautista Alberdi, está construido en los márgenes de las vías del tren que desde hace muchos años no circula. Está ubicado detrás de una gran plaza que está vallada a sus alrededores y sólo por detrás de las plantaciones de tabaco, soja y caña de azúcar según la época del año, se tiene acceso.

Es un asentamiento en tierras fiscales por lo que ninguna de las personas que allí viven posee documentación que titularice como propietarios o que les otorguen parcialmente la propiedad de sus tierras. Este hecho coincide con lo que la Dra. Sandra Mansilla destaca al describir a las villas de emergencia como un fenómeno social que crece en los intentos de urbanización de la población de escasos recursos y carecen de una

---

<sup>3</sup> Consultado el día 10 de Abril de 2011, Disponible en: <http://www.indec.mecon.ar/>

regularización oficial, caracterizadas por la ausencia del trazado de calles, servicios básicos de agua potable y electricidad y la ilegalidad de la ocupación. (Mansilla, 1993)

El barrio está compuesto por alrededor de 50 familias y es una alternativa de vivienda para la población pobre, como mencionamos anteriormente. Es un terreno en el cual las casas están construidas a lo largo, de un lado y otro de la acera, no existe una cuadrícula ni trazado urbanístico tal como normalmente se diseñan los barrios, podríamos decir que se trata de una extensión de 300 metros aproximados. En este aspecto, se advierte el desarrollo del sector edilicio "informal" por medio del incremento de los barrios marginales y precarios como una realidad que refleja el desbalance de una demanda "no absorbible" por ciertos sectores, a pesar de la existencia de un rápido incremento en la necesidad habitacional, acompañada de una oferta dirigida a un grupo social de mayores ingresos, a la cual no todos pueden acceder.

Entre las características destacables que podemos mencionar encontramos la ausencia de un servicio de electricidad y agua potable como el resto de la ciudad y son escasos los servicios públicos a disposición de la población, sin embargo, ellos acceden a los servicios de forma inestable al unirse a otras redes. Para realizar las compras diarias o para asistir al hospital deben trasladarse hasta el centro de Alberdi, o algún otro barrio más cercano que cuente con una despensa o algún mini mercado. En consecuencia no es un asentamiento con el mínimo de sustentabilidad porque todo lo obtiene de predios o barrios vecinos.

La estrategia de recolección de datos provenientes del trabajo de campo requirió una revisión teórica previa y para cada entrevista a los diferentes miembros de la comunidad, se realizaron una serie de preguntas abiertas para no perturbar el diálogo.

La intención de las visitas fue en primer lugar, conocer cómo son sus casas, con qué tipo de material están edificadas, organicidad de la familia, de donde provienen su alimentación, nivel de educación escolar y las formas en que el dinero llega al hogar, porque la disponibilidad de información acerca de las condiciones de vida posibilita advertir como se limitan y estructuran la cantidad de opciones con que los individuos cuentan en el desarrollo de su vida. Para la realización de las entrevistas fueron

seleccionados hogares que tuvieran al menos un hijo o hija entre 0 y 18 años, porque nuestro análisis se focaliza en la niñez.

Luego de las observaciones y las entrevistas, advertimos que todas las casas tienen piso de tierra, son muy precarias, algunas son muy pequeñas y cuentan con una sola habitación en la que duermen hasta 10 personas hacinadas, poseen cocinas muy antiguas y en algunos casos sólo existen hornos a leña que se encuentran fuera de la casa. Hay otras construcciones que son más amplias y cuentan con dos habitaciones. El barrio está constituido por mayor cantidad de niños de entre 1 mes y 15 años en su mayoría, quienes se recrean jugando en el largo pasillo de tierra que separa una acera de las casas de la otra acera.

La mayoría de los adultos comentan que no han concluido el nivel de educación obligatorio, algunos sólo cursaron la primaria y otros pudieron avanzar un poco más y realizar algunos años de secundaria.

En cuanto al aspecto laboral, se trata de una población de empleados temporarios en la zafra, la cosecha del citrus y algunos de ellos realizan arreglos de bicicletas, otros son panaderos o albañiles, pero no se encuentran registrados en el sistema formal de trabajo.

Respecto de la dieta familiar responden que no comen todos los días y así afirmó una de las entrevistadas cuando le consultamos si ella cocinaba: “Sí, cuando hay”, entonces se le aclaró ¿a veces no hay? y ella respondió: “No ahora está complicado y más ahora que él no tiene autos para arreglar”. Por lo general hierven agua para el mate cocido a la mañana con pan o bollo y al mediodía comen guisos, papa, pollo, puchero, a veces amasamos pizza. Algunos niños reciben el desayuno en la escuela. Por la noche cenan los restos del mediodía o tan sólo toman mate cocido o alguna sopa. Cabe resaltar que debido a la forma de vida que llevan adelante la gravedad del problema se acentúa cuando los padres no pueden alimentar a sus propios hijos, o cuando su dieta es tan monótona que no les permite alimentarse en forma correcta.

La mayoría de las familias entrevistadas recibe el Plan Familias por la Inclusión Social<sup>4</sup> de 200\$ mensuales, que conforme la tipificación de los factores de riesgo social los beneficiarios del mismo son: niños desnutridos (al menos un niño desnutrido); titular mayor de 50 años o menor de 20 años; enfermedad Terminal o pandemia del titular y/o cónyuge; casos de violencia familiar (violencia física, emocional o sexual) o abuso sexual; casos Judiciales provenientes de Juzgados Civiles, Asesores de Menores (por ejemplo, situaciones de abandono de menores, de pedido de cuota alimentaria, niños/as en conflicto con la ley; trabajo Infantil, niños/as/adolescentes privados de cuidados parentales; vulnerabilidad Territorial (Plan Ahí y Municipios Asociados); familias pertenecientes a comunidades indígenas asentadas en zonas rurales y semirurales y/o de difícil acceso y aquellas que refieran doble pertenencia, que no perciban ningún ingreso social; pérdida de la fuente laboral; mujeres con pena privativa de libertad; desastre natural o ambiental; carencia total de ingresos o recursos (desalojados/ en situación de calle). El Programa asegura una asignación no remunerativa a sus titulares en concepto de Ingreso de Protección Básica, con carácter mensual y con un monto variable, según la cantidad de niños y niñas menores de 19 años, discapacitados (sin límite de edad) y embarazadas que vivan en el hogar. Al preguntarles por el destino del dinero que reciben, todos respondieron que lo destinan a la compra de los alimentos, y a su vez, resaltaron que es insuficiente para

<sup>4</sup> “Programa Familias por la Inclusión Social”, Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Las vías de ingreso al Programa quedan definidas por el artículo 2° de la Resolución del MDS 3380/09 2, consultado en la página oficial del Ministerio: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/>.

El traspaso de destinatarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados:

- El criterio de elegibilidad considerado es el de mujeres con secundario incompleto, con dos o más hijos.

Para el caso de Nuevas Altas:

Los criterios de elegibilidad que se proponen ya no pretenden ser indicadores PER SE de la situación de vulnerabilidad social de las familias, sino antes bien, verificadores de las condiciones mínimas de ingreso al programa:

- situación de extrema vulnerabilidad y alto riesgo social
- presencia de niños o niñas menores en el hogar e
- ingresos totales del titular y núcleo familiar menores al Salario Mínimo Vital y Móvil.

<b>Beneficiarios</b>	<b>Monto</b>
2 menores de 19 años presentes en el hogar	\$200
3 menores de 19 años presentes en el hogar	\$ 245
4 menores de 19 años presentes en el hogar	\$ 290
5 menores de 19 años presentes en el hogar	\$ 335
6 menores de 19 años presentes en el hogar	\$ 380

satisfacer las necesidades del mes, por dicha razón intentan completar el faltante con los diferentes trabajos que realizan y así poder realizar las compras necesarias.

### **El camino hacia una ciudadanía plena**

Los desafíos que afrontan las familias, jóvenes, niños y niñas que habitan en el barrio Sur, se advierten con claridad cuando combinamos las entrevistas realizadas, los datos demográficos y las observaciones etnográficas. Conforme lo expuesto, queda claro que existen diferentes niveles de acceso a los destinatarios otorgados para una ciudadanía plena. En un sentido formal, dichos destinatarios corresponden a todos los habitantes de un Estado-Nación, pero la experiencia cotidiana demuestra que, la realidad muchas veces no se corresponde con dicho reconocimiento. Sin embargo, “no es posible aseverar que la población que habita en las áreas más confortables esté así porque tomó la decisión correcta de ser privilegiada. De la misma manera, no es posible culpar a la población marginada de que no esté a su alcance el acceso a la vivienda, a trabajos decentes, a salarios dignos, a servicios de salud, etc.” (Schaffner, 2010, Pág.24)

Interesa destacar, la necesidad de redefinir los derechos sociales en el contexto actual para interpretar la importancia y significado que adquiere la ciudadanía social en espacios de exclusión como el caso de barrio Sur. Cabe agregar que, los derechos sociales son derechos humanos exigibles de igual naturaleza, jerarquía e importancia que los derechos políticos y civiles. En este aspecto, la Convención Americana de Derechos Humanos resalta: “sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento de temor y de la miseria, si se crean las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus (derechos).”<sup>5</sup>

En consecuencia, resulta evidente que una de las características de los derechos humanos es la interdependencia de los mismos y las aparentes diferencias que se plantean entre los derechos civiles y los derechos sociales se basan en algunos acontecimientos históricos y políticos y no en diferencias de naturaleza jurídica de unos y otros. En otras palabras, “no existen diferencias sustanciales entre los llamados derechos económicos,

---

<sup>5</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, conocido como Pacto de San José de Costa Rica, firmada en la ciudad de San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Preámbulo, considerando 4.

sociales y culturales (DESC) y los derechos políticos y civiles en cuanto a este aspecto: el cumplimiento de todos estos derechos requerirá de cierto margen de adaptación de acuerdo a las particularidades de los Estados y tendrá, al mismo tiempo, aspectos uniformes aplicables a todos ellos.”<sup>6</sup>

Un fenómeno que toca a las puertas de la democracia para atemorizarla es la tendencia incremental de la desciudadanización, cuyo proceso se inicia con la acelerada pauperización y reducción de derechos en sentido material, no así formal de reconocimiento de los mismos. Los sujetos sin derechos no es una nueva categoría “snob”, sino que es el producto de las políticas discriminatorias que los gobiernos impulsan para negar las conquistas laborales, negar los requerimientos básicos para la sobrevivencia y nulificar todo aquello que sea público y estatal, para convertirlo en privado, exclusivo y alejado de la intervención del Estado y, la “desciudadanización”, es el proceso por el cual los ciudadanos, en especial los excluidos, pierden la confianza de sus capacidades y reclamos, se arrojan a la mendicidad y pierden la confianza en las instituciones democráticas, económicas e impartidoras de justicia.

A través de la desciudadanización podemos analizar los procesos reciente y creciente de exclusión de una gran parte de la población de sus antiguos derechos sociales. Pérdida de empleo y escasa o nula expectativa de llegar a obtener un trabajo estable con cobertura social, pérdida de la vivienda, dificultades para el acceso a la salud y deterioro de la calidad de la enseñanza; pobreza extrema que afecta sobre todo a los niños, niñas y sus madres, disminución de las condiciones mínimas de igualdad, en el sentido del acceso a bienes sociales esenciales en una sociedad moderna y democrática como es la educación, salud, trabajo, vivienda y protección a la vejez. La vulnerabilidad de todos esos derechos civiles, políticos y sociales nos arrima a la plataforma de la desciudadanización.

La desciudadanización, vista así, es un fenómeno político que se ve acrecentado y para constatarlo sólo es necesario observar las periferias urbanas y sus estrategias de sobrevivencia. Esta situación nos conduce a plantear la existencia de una democracia formal, procedimental, en tanto la democracia sólo se afirma en su dimensión institucional -

---

<sup>6</sup> *Protección Internacional de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales. Sistema de protección universal y sistema interamericano*, San José Costa Rica, IIDH, 2008

por lo menos en el plano nominal- pero no avanza en su faz funcional y de contenido, tampoco trasciende a los ámbitos de la salud, vivienda, educación, trabajo, en los ámbitos de participación y rendición de cuentas, en la alimentación y los derechos humanos. Esta situación origina un retroceso ciudadano, que se refleja con las cifras de la abstención en cada proceso electoral, escasa participación social y en algunos casos apatía para reclamar sus derechos, pudiendo todo ello originar un retroceso ciudadano en el sentido de desidia y escepticismo.

## **Conclusión**

Coincidimos con Silvia Levin al expresar que los derechos y las obligaciones constituyen dos momentos de la definición de lo social. “Esta nueva percepción de lo social nos impone al mismo tiempo un posicionamiento diferente en el plano filosófico, superando los principios que sustentan una sociedad individualista. La refundación de los principios de la solidaridad constituye la llave de acceso a este nuevo escenario. La ciudadanía social constituye, a nuestro modo de ver, un vínculo de integración social que se construye a partir del acceso a los derechos sociales siempre cambiantes en una comunidad.” (Levin, 1996, Pág. 131)

En este sentido consideramos que el enfoque de derechos humanos en las estrategias de desarrollo y las garantías en el disfrute de los derechos sociales debe asegurarse a todos los ciudadanos. Es decir, de nada vale el establecimiento de medidas y regulaciones de carácter nacional o internacional si dichas disposiciones no consideran y excluyen en el ejercicio práctico de los derechos a determinadas personas o grupos porque no se ha considerado sus características particulares. En la actualidad, el enfoque de derechos debe estar presente para superar la disociación que advertimos en las respuestas de las personas entrevistadas entre el reconocimiento de un derecho y su ejercicio real en la práctica. El enfoque de derechos es, el piso mínimo para la nueva conceptualización y ejecución de las políticas públicas en la que los ciudadanos deben ser parte activa como sujetos de derechos exigibles. Asimismo, el Estado tiene obligaciones hacia su ciudadanía y no puede actuar como mero sujeto de benevolencia porque incurre en responsabilidad internacional.

La exclusión se presenta como “un fenómeno de deconstrucción de lo social. Mientras que la agregación de la actividad de los individuos constituye la base de construcción de lo social, la exclusión es el resultado de un proceso de desagregación. Es decir, como fenómeno no describe comportamientos de unificación social, sino más bien manifestaciones de la diferencia.”(Levin, 1996, Pág. 134)

Como sabemos la pobreza aumenta de manera considerable constantemente en los países subdesarrollados, en este contexto crece de igual manera la marginalización social en un mundo globalizado que a su vez presenta características muy disímiles conforme el entorno nacional. Este proceso social, no es ajeno al Estado porque las demandas ciudadanas tienen como objetivo formar parte de la agenda pública para que se actúe en consecuencia. Es así que, más que un conjunto de beneficios, el desafío de la ciudadanía es construir un sentido de pertenencia a una esfera pública para que, ciudadanía social, política y civil constituyan un todo donde el Estado cumpla con su obligación de garantizar los derechos sociales, el poder legislativo los derechos políticos y el poder judicial los derechos civiles.

Cabe concluir que es posible garantizar para todos los ciudadanos en sentido amplio un piso mínimo de vida digna, es decir, una sociedad que permita ejercer a cada persona su libertad y promover cada vez más igualdad y bienestar para todos. Debemos aspirar a la construcción de una ciudadanía plena que imprima en cada persona el sello de sujeto de derechos y en este sentido, los derechos humanos deben ser entendidos como derechos ciudadanos en contextos democráticos a partir de los cuales se deben edificar las estrategias de desarrollo por parte de los Estados.

## **Bibliografía**

Alberdi, Juan Bautista, (2002), *Bases*, (Buenos Aires, Plus Ultra).

Altamirano, Carlos, (1999), *La Argentina en el s. XX*, (Buenos Aires, Ariel, UNQui).

Aronskind, Ricardo, (2004) *¿Más cerca o más lejos del desarrollo?*, (Buenos Aires, Libros del Rojas).

Levin Silvia, (1996), Pobreza y ciudadanía social: notas en torno al caso argentino, en Revista *Internacional de Filosofía Política*, N° 8, Consultado el día 14 de septiembre de 2010 en: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-1996-8-1F6A0183-5D7B-AD34-FC73-36BD03263028&dsID=pobreza\\_ciudadania.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-1996-8-1F6A0183-5D7B-AD34-FC73-36BD03263028&dsID=pobreza_ciudadania.pdf).

Mansilla, Sandra, (1993), “Del Conventillo a la Villa de Emergencia. Segregación Residencial y Migraciones Interurbanas en San Miguel de Tucumán”, en Revista *Geográfica*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, (Brasil) N°118.

O’ Donnell, Guillermo, (1993), Estado, democratización y Ciudadanía, en Revista *Nueva Sociedad*, N° 128.

Oxhorn Philip, (2001), “Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina”, en Revista *Economía, sociedad y territorio*, Vol. III, N° 9.

Protección Internacional de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales. Sistema de protección universal y sistema interamericano, (2008), San José Costa Rica, IIDH.

Rokael Cardona et al., (2000), *Ciudadanía en precario: globalización, desigualdad social y pobreza en Rotterdam y San José*, (San José, Costa Rica, FLACSO).

Schaffner, Lauri, (2010), Pobreza y ciudadanía, en *Estudios jaliscienses*, N° 80 consultado el día 16 de septiembre en: [http://coljal.edu.mx/Revista/80/03-Pobreza\\_y\\_ciudadania.pdf](http://coljal.edu.mx/Revista/80/03-Pobreza_y_ciudadania.pdf)