



En España hay hambre: el derecho a la alimentación

[en] There is hunger in Spain: the right to food

La caridad solamente debe llenar las grietas de la justicia pero no los abismos de la injusticia.
Miguel Delibes, *Cinco horas con Mario*. 1966¹.

Durante el siglo XVI se vivió en España un gran debate sobre la pobreza. La nueva política de pobres, instaurada en Castilla ante las sucesivas crisis agrícolas por la Ley Tavera (1540), puso en pie las diferentes posturas presentes en la sociedad española y europea. Fray Domingo de Soto y fray Juan de Robles representaron dicha polémica, criticando uno y justificando el otro las medidas que se proponían al hilo de si era legítimo o apropiado el derecho a pedir y dar limosna libremente o si, por el contrario, era mejor regularla y generar recursos para atender (recluyéndoles, es verdad) a los pobres.

Hoy, casi 500 años después, resurgen con gran actualidad algunos de los términos de la vieja polémica; a la hora de abordar el problema del hambre en España, hay quienes opinan, en sintonía con las ideas de Domingo de Soto, que «la compasión de la fatiga del pobre» es buena para las personas, porque:

Viendo los pobres, por un lado se les entenece el corazón a la misericordia y por otro consideran que aquellos son también hombres como ellos (...). Y, por ende, los que quitan los pobres de los ojos de los cristianos desnatán la virtud de la misericordia (*Deli-*

beración en la causa de los pobres, 1545, pp. 122 y 121).

En otro sentido se manifestaba el benedictino fray Juan de Robles: «resulta cruel e inhumano tomar contentamiento de ver miserias», haciendo suyas las palabras de San Agustín:

Mejor es, hermanos míos, que ninguno sea miserable que no que tú hagas misericordia, porque el que por hacer misericordia desea que haya miserables, cruel misericordia es la que tiene (*De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna, para remedio de los verdaderos pobres*, 1965, p. 267).

¿Cuál de las sensibilidades se encuentra en el sustrato de la actual respuesta a la insolencia alimentaria que apela a la compasión individual, por una motivación religiosa o filantrópica, a recoger alimentos para repartirlos luego?

El actual modelo de respuesta a las necesidades alimentarias en España bebe de ideas subterráneas que vienen de lejos, y hoy siguen presentes entre nosotros, no ha necesitado romper moldes ni ideas previas, y ha contado con un claro precedente: nos referi-

¹ Resulta sorprendente la actualidad de la obra de Miguel Delibes, *Cinco horas con Mario*, publicada en 1966. En el capítulo V, en el que toca el tema de la caridad, aparecen temas que deben ser hoy discutidos, pero no solo entre los sectores conservadores de la iglesia católica, preconciarios, sino incluso entre los sectores que se sitúan entre la llamada «progresía». Menchu se dirige enfadada a Mario, criticando ese punto de vista que le lleva a plantear que «En las colas de las parroquias vuelve a darse la situación que reclamaba Carmen a Mario el necesario agradecimiento del pobre al caritativo donador de limosna».

mos al programa de reparto de alimentos que se puso en marcha en España a mediados de los años cincuenta.

Para buena parte de los españoles no será difícil bucear en sus recuerdos de infancia y relacionar su periodo escolar con el vaso de leche en polvo y el trozo de queso amarillo que recibían en la escuela, como resultado de la ayuda social norteamericana proporcionada en el marco del programa *Food for Peace*, aprobado en 1954 durante la presidencia de Eisenhower, cuyo objetivo era aportar alimentos a las poblaciones necesitadas, a la par que daba salida a sus excedentes agrícolas e impulsaba el comercio internacional vinculando la ayuda a otros países con los objetivos de la política exterior norteamericana; un programa que funcionó en España durante catorce años, hasta 1968.

Hagamos un poco de historia: después de que las autoridades norteamericanas descartaran la posibilidad de entregar los alimentos a la red asistencial de Auxilio Social de la Falange, por sus excesivas connotaciones fascistas, el 23 de octubre de 1954 el cardenal Pla y Deniel, arzobispo de Toledo, comunicaba a los obispos españoles la llegada de esta ayuda, de la que se iba a hacer cargo finalmente Cáritas Española, que se había creado en plena posguerra (1942)² como servicio encargado de la actividad social y caritativa, llevada a cabo por la Acción Católica. Las autoridades eclesásticas de la época eran conscientes del importante papel que dicha ayuda iba a representar para impulsar esta organización en España³.

Con un salto histórico —pero no temático— hasta el vigente modelo de reparto de alimentos, la primera similitud de aquel programa de ayuda alimentaria con la situación actual tiene que ver con el carácter de la ayuda internacional. Veinte años después de finalizar entre nosotros la ayuda americana (en

otros países continuará existiendo hasta ahora), será la Unión Europea quien impulse su particular programa de ayuda social en esta materia: nos referimos a las ayudas para la alimentación iniciadas en 1987 por la Unión Europea que, siguiendo el precedente del modelo norteamericano, se pusieron al servicio de la Política Agraria Común (PAC) y, con alguna modificación, siguen activas hasta hoy.

El primer programa europeo de ayuda para las personas más desfavorecidas (MDP) se aprobó en 1987 para dar salida a los excedentes agrícolas, y se mantuvo hasta 2013, año en el que la reforma de la PAC hizo inviable su mantenimiento.

Al año siguiente, en 2014, fue sustituido por el vigente Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD), adecuando su contenido a las nuevas circunstancias de la industria agroalimentaria. Este programa operativo cuenta con un presupuesto para España de 500.000.000 euros, a precios de 2011, para el periodo 2014-2020.

Entre sus objetivos, el Programa recoge la promoción de la cohesión social y el refuerzo de la inclusión social. Sin embargo, en España lo gestiona el Fondo Español de Garantía Agraria —que pertenece al Ministerio de Agricultura— y no, como cabría esperar, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, quien, por cierto, se limita a elaborar una guía de recursos sociales para los posibles destinatarios del reparto de alimentos.

El Reglamento del Parlamento Europeo⁴, que regula el funcionamiento de dicho Fondo, se refiere a la necesidad de asociar la distribución de alimentos a medidas de acompañamiento social a los beneficiarios; pero en la práctica se utiliza únicamente para la compra centralizada de alimentos y para la financiación, con un 5 por ciento del total invertido en: gastos administrativos, de transporte y almacenamiento.

² Los paquetes que se distribuían era: 2 libras de arroz, 4 y media de leche en polvo, 1 lata de guisantes, 1 lata de carne y 4 libras de harina.

³ Cáritas carecía, en aquel momento de una estructura suficiente para poder realizar el reparto por todo el territorio nacional y el gobierno de Franco aportó en aquel momento ciento cincuenta millones de pesetas (150.000.000) para poner en marcha una estructura adecuada.

⁴ Reglamento (UE) N° 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014 relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas.

El Reglamento, en su punto 8, se adelanta a lo que sabe ya que va a ocurrir: «El Fondo no está destinado a sustituir políticas públicas aplicadas por los Estados miembros para combatir la pobreza y la exclusión social». La práctica real no ha hecho sino confirmar las cautelas del legislador, temeroso de interferir en las competencias exclusivas de los estados en política social. Más aún, lejos de favorecer una implicación de mayor calado de los estados miembros en la lucha contra la pobreza, ha contribuido a trasladar la responsabilidad pública a las organizaciones privadas. En España, la distribución de alimentos se asignó al Banco de Alimentos y a Cruz Roja, como organizaciones asociadas de distribución (OAD), y el reparto directo a los necesitados se confió a cientos de organizaciones asociadas de reparto (OAR) mayoritariamente de carácter religioso y, en especial, a Cáritas. Los documentos del Ministerio de Agricultura no dejan lugar a dudas sobre la filosofía que rige dicho programa: cuando se refiere a la distribución establece que se efectuará a través de organizaciones caritativas autorizadas; y aquí encontramos una segunda similitud con la añeja ayuda americana de los años cincuenta y sesenta.

El Banco de Alimentos es una pieza que, de alguna manera, articula y da continuidad a ambos programas. El inicio de este tipo de organización se sitúa en Estados Unidos en el año 1967, justo un año antes de finalizar el programa americano de alimentos para la paz, y se crea en España en el año 1987, casualmente coincidiendo con la puesta en marcha del programa europeo de reparto de alimentos.

Aunque no existen datos ni estadísticas contrastadas y totalmente fiables, según se estima en estos momentos son más de 2.000.000 las personas que reciben su bolsa de alimentos, en las aproximadamente más de 10.000 colas que, a lo largo de todo el territorio español, montan diferentes organizaciones, para poder así completar su alimentación diaria.

A la vista de estos datos hay quienes —los más cínicos— niegan la mayor y afirman que el hambre es un invento para deslegitimar la

política económica y social del actual gobierno y que el problema en nuestro país sería, en todo caso, la obesidad de miles de niños por un exceso de ingesta.

Otros, en cambio, ven con buenos ojos que esta necesidad básica se cubra por medio de las innumerables iniciativas que todos los días apelan a los buenos sentimientos de los ciudadanos, como la vía más apropiada para responder de manera directa y urgente a las necesidades de alimentación más apremiantes.

También hay quienes reconocen la envergadura del problema, pero prefieren mirar para otro lado y consideran que es demasiado complicado cambiar el actual modelo de respuesta, ya que este modelo inmediatista y basado en la solidaridad individual expresada en especie (legumbres, azúcar, leche, conservas, etc.) sirve como dique de contención del problema, y suscita un amplio consenso social.

Ante todo este panorama, es inevitable preguntarse, ¿por qué problemas sociales, como la pobreza energética y los desahucios de la vivienda han logrado movilizar a importantes sectores sociales, convirtiéndolos en reivindicaciones populares presentes en las agendas políticas de los partidos, llegando a plantearse incluso su incorporación como derechos subjetivos a la Constitución, y no ocurre lo mismo con el problema social de la alimentación?

Han pasado ya casi 10 años desde que el problema del hambre en España dejara de afectar a unos pocos para golpear a un sector significativo de la población; tiempo más que suficiente como para dejar de seguir considerándolo un hecho coyuntural. Más aún, cuando todo parece indicar que, de continuar con la desregulación de la vida laboral y la reducción de los presupuestos dedicados a la protección social, el hambre en sus distintas variantes ha venido para quedarse un tiempo entre nosotros.

Estando así las cosas, ¿cómo es que un sistema levantado sobre un conjunto de actuaciones benéfico-asistenciales, aparentemente desarticuladas y dispersas, cuenta con tanta legitimidad entre los ciudadanos, y es capaz

de neutralizar tanto la protesta de las personas que pasan hambre, como la de aquellos sectores sociales que se movilizan en contra de la desigualdad social y a favor de los derechos ciudadanos y de una política que garantice la seguridad alimentaria como un derecho básico? En general, cuando alguien se plantea la necesidad de un cambio sustancial del modelo de asistencia alimentaria, se le suele responder que no es necesario embarcarse en tal laberinto, puesto que el actual sistema resuelve básicamente el problema, y en todo caso sería suficiente con introducir mejoras en la coordinación entre las organizaciones caritativas y los servicios sociales públicos.

Pese a que la gravedad y la dimensión del problema harían necesario salir de las posturas acomodaticias, lo cierto es que son minoritarias las voces que se atreven a revisar los efectos de las actuales prácticas y a cuestionar el modelo actual. Sin embargo, creemos que sería necesario configurar un cuadro analítico que permitiera revisar, en términos estructurales, las respuestas actuales ante el hambre para poder así implementar unas prácticas alternativas y de mayor calado político. Algunas preguntas, a las que es necesario responder, están directamente relacionadas con la influencia que tienen las actuales prácticas en la construcción de las subjetividades de las personas directamente implicadas. En primer lugar, sobre los beneficiarios del reparto de alimentos: ¿hasta qué punto estigmatiza a las personas beneficiarias?, ¿puede influir en la pérdida de su autoestima?, y por lo que se refiere a los voluntarios: ¿cómo influye este sistema en la mirada y la visión que tienen de los problemas sociales y de cuál es la forma mejor de abordarlos?, ¿son conscientes de que las consecuencias que derivan de sus acciones caritativas pueden ser muy diferentes de las que persiguen con las mejores intenciones?⁵

Por otro lado, ¿hasta qué punto produce una deslegitimación del carácter público de

los sistemas de protección social, en especial del sistema público de servicios sociales, cuando el usuario que necesita comer es derivado por el trabajador social de referencia a la organización social de caridad más cercana? La envergadura y la penetración social del modelo actual ¿no está utilizándose también para introducir modificaciones en la mentalidad social sobre el papel de lo público y lo privado, sobre la concepción de las necesidades, como si fueran sólo individuales y consecuencia de un fracaso particular y personal, ocultando a la vez sus componentes estructurales y sistémicos?

El reparto de bolsas de alimentos, figura central en la actual respuesta en España a la malnutrición, es una práctica superada en diferentes contextos internacionales —América Latina, campos de refugiados, por ejemplo— por los grandes inconvenientes que derivan de su funcionamiento:

— El beneficiario siente que, para cubrir una necesidad básica, depende de la caridad y que, además, serán otros quienes decidan de qué alimentos dispondrá en cada momento; decisión por otro lado directamente relacionada con los intereses de la industria agroalimentaria.

— El papel asignado a las organizaciones sociales provoca que los mejores esfuerzos de sus voluntarios se dediquen a las tareas de recogida, almacenamiento y reparto de mercancías, quedando en un lugar secundario el acompañamiento afectuoso a las personas.

— El modelo de gran empresa utilizado en la gestión de los alimentos conlleva una logística centralizada que exige una distribución de mercancías que comporta gastos elevados de transporte y, por lo tanto, un incremento en la huella de carbono.

— Una parte significativa de la contribución que el ciudadano realiza no beneficia directamente a las personas necesitadas sino a

⁵ «El pobre, como categoría sociológica, no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino el que recibe socorros o debiera recibirlos según las normas sociales. Así considerada, la pobreza no puede definirse en sí misma y por sí misma como un estado cuantitativamente determinado, sino sólo en función de la reacción social que nace de una situación específica». G. Simmel, *El pobre*, 2014, p. 79.

las grandes empresas agroalimentarias que, al beneficio obtenido en la venta del producto, sumarán la desgravación fiscal que debería corresponder al donante individual.

— La forma de canalizar la solidaridad de la ciudadanía a través de grandes campañas de publicidad vincula la buena acción con el consumo y la sensiblería, contribuyendo así a crear una conciencia paternalista y consumista.

Ciertamente, para articular una nueva respuesta no se ha de obviar la libertad de la sociedad civil a la hora de canalizar su solidaridad en las formas que considere oportunas, siempre que sus actuaciones no vayan en detrimento de las personas afectadas. Si se considera que la alimentación es un derecho, debe ser el Estado el último garante. Por ello a continuación se sugieren algunas medidas que podrán formar parte de un modelo alternativo:

— Que el Fondo de Ayuda Europeo para las personas más desfavorecidas (FEAD) deje de ser utilizado para la compra centralizada de alimentos no perecederos y que sea transferido por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a las Corporaciones Locales.

— La prescripción por los servicios sociales municipales de una tarjeta alimentaria automática a aquellas personas cuya relación entre los ingresos y los gastos familiares básicos les lleve a reducir el presupuesto dedicado a la alimentación y, como consecuencia, sufran problemas de malnutrición. Se realizarán convenios con comercios de proximidad y mercados municipales con el fin de diversificar las fuentes de provisión alimentaria.

— Que los ayuntamientos implementen una cuenta municipal alimentaria para reci-

bir las donaciones de las personas que deseen contribuir a dar una respuesta adecuada a la necesidad de alimentación. Los ingresos recibidos engrosarán la partida presupuestaria dedicada por el Ayuntamiento a tal efecto, pudiendo ser consultados sus movimientos a través de la página web.

— Los comedores sociales, escolares, de personas mayores, tendrán un tipo de funcionamiento que facilite la participación voluntaria de los usuarios y de los vecinos que deseen colaborar con la integración social de quienes precisan este tipo de recurso por su situación personal. Ser favorecerá la gestión realizada por entidades de economía social y solidaria y se estimulará la ocupación de personas con dificultades de inserción laboral.

— Se impulsarán proyectos innovadores que ayuden a flexibilizar el funcionamiento de los recursos personales y materiales de la Administración Pública, facilitando de esta manera la adecuación de los servicios públicos a las necesidades de las personas.

Estas y otras medidas pueden servir para canalizar la solidaridad colectiva y evitar parte de los problemas generados por el presente modelo y, en concreto, de las recogidas de alimentos actuales.

Así, la humillación, la vergüenza y el desclasamiento que implica la limosna, disminuyen cuando ésta no es concedida por compasión, sentido del deber o por conveniencia, sino exigida por el pobre como un derecho (Simmel, 2014, p. 22).

Luis Nogués Sáez
Pedro José Cabrera Cabrera
Directores

Referencias bibliográficas

- Delibes, Miguel (1966). *Cinco horas con Mario*. Barcelona: Destino.
- Robles, fray Juan de (1545). *De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna, para remedio de los verdaderos pobres*, en Soto (1545), pp. 143-316. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Simmel, Georg (2014). *El pobre*. Madrid: Sequitur.

Soto, fray Domingo de (1545). *Deliberación en la causa de los pobres (y réplica de Fray Juan de Robes, O.S.B.)*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1965. Accesible en internet: <http://www.la-ramendi.es/i18n/consulta/registro.cmd?id=3878>