



© Amin F. Khan

- DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
- ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
- MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
- DINERO VERSUS ALIMENTOS
- ¿UNIVERSAL SIGNIFICA “UNIFORME”?
- PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
- LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
- EN LA PRECARIEDAD
- **LA CONDICIONALIDAD**
- HACER VALER LOS DERECHOS

Las transferencias de alimentos y en efectivo ¿deben estar ligadas a condicionalidades?

Salvo el requisito de asistencia escolar para recibir alimentación, la ley de la India contiene pocas condiciones. Las condiciones para reclamar las prestaciones por maternidad son ambiguas. Sin embargo, el debate sigue abierto, puesto que las discusiones sobre las condicionalidades tienen mucho que ver con la efectividad y los cambios de conducta. También es importante considerar cuáles son los derechos que se están protegiendo.

ARGUMENTOS A FAVOR DE LA CONDICIONALIDAD

- Induce a las familias pobres a mejorar sus decisiones de inversión en capital humano.
- Aumenta el apoyo de los contribuyentes a los programas sociales.
- Los programas pueden usar el incumplimiento de las condiciones para evaluar el funcionamiento de los establecimientos de servicio público y asignar recursos para mejorarlos.

ARGUMENTOS EN CONTRA

- Castiga injustamente a las personas más vulnerables por no ser capaces de satisfacer las condiciones debido a su desventaja y situación vulnerable.
- Las restricciones de la infraestructura pública disponible también limita la capacidad de las personas pobres de cumplir las condiciones.
- Limita los derechos de los más vulnerables, especialmente las mujeres y los menores que no asisten a la escuela.



Un debate importante se centra en si la obligación del Estado de proveer alimentación y protección social es compatible con establecer condiciones a los receptores para que tomen algunas medidas beneficiosas para la sociedad. Aparte de la asistencia a la escuela en el caso de las raciones escolares, la ley de la India tiene pocas condiciones (aunque las condiciones para las prestaciones por maternidad son ambiguas).

Durante la formulación de la ley, no hubo una propuesta seria para imponer condicionalidades a las transferencias de cereales del PDS y a los beneficios de alimentación para embarazadas y lactantes. Sin embargo, muchos funcionarios públicos creen firmemente que las prestaciones por maternidad deberían estar condicionadas a la edad del matrimonio, el tamaño de la familia, controles sanitarios antes y después de parto, vacunas y parto en una institución de salud. También existe una condicionalidad implícita en las raciones escolares: la asistencia (pero no el rendimiento académico).

Las condicionalidades implican que, para participar en ciertos programas de seguridad social, los posibles beneficiarios deben asumir determinadas condiciones que tienen un beneficio social. Como argumento a favor, un estudio patrocinado por el Banco Mundial argumenta que las familias (pobres) no se comportan como individuos racionales con perfecto conocimiento y, en consecuencia, no hacen inversiones óptimas en capital humano; por lo tanto, los Gobiernos "... 'saben mejor que nadie' lo que es bueno

en términos privados para los pobres que los propios pobres, por lo menos en ciertos ámbitos". El estudio agrega además que debido a que los sistemas condicionales recompensan y estimulan prácticas de "buen comportamiento", resultan más aceptables para los contribuyentes y otros grupos de influencia. Los críticos argumentan que la premisa de la condicionalidad es problemática, porque asume que los pobres son incapaces de tomar buenas decisiones de manera independiente; por lo tanto, su conducta debe estar sujeta a condiciones y reciben sanciones si no toman decisiones beneficiosas en términos sociales.

En la India, el debate acerca de la condicionalidad de las prestaciones por maternidad no está aún resuelto. Muchos funcionarios públicos, así como una parte de los expertos en salud reproductiva, creen que estos beneficios deberían estar sujetos a las siguientes condiciones: la madre debe tener más de 19 años de edad, debe recibir beneficios solo por dos hijos nacidos vivos y debe someterse a exámenes pre y postnatales; además, los partos deben ser atendidos en instituciones de salud.¹ Dichas condiciones ya se aplicaban en sistemas que cubrían a poblaciones más reducidas antes de la NFSA. Los debates acerca de si estas condiciones deberían aplicarse a las prestaciones por maternidad casi universales provistas según la NFSA no llegaron al Parlamento (la mayor parte de las discusiones parlamentarias sobre la NFSA se centraron en el PDS y no en los otros derechos importantes, entre ellos las prestaciones por maternidad). La NFSA tampoco resuelve esta pregunta de manera categórica, puesto que garantiza prestaciones por maternidad casi universales a las embarazadas sobre la base del sistema elaborado para este fin por el Gobierno central, sin aclarar si este esquema debe o no aplicar condiciones.

Sin embargo, estos temas fueron impugnados vivamente por la Corte Suprema. Antes de la aprobación de la NFSA, el Gobierno central operaba un sistema de prestaciones por maternidad para embarazadas pobres que cumplían solo dos condiciones: tener 19 años de edad y hasta dos hijos vivos. Más adelante incorporó este esquema a un sistema más amplio sujeto a la gama completa de condiciones descritas más arriba. Tanto los demandantes como los comisionados de la Corte Suprema se opusieron a estas condiciones en tribunales en lo que popularmente se describe como el Caso

1 Véase: <http://mohfw.nic.in/WriteReadData/l892s/file28-99526408.pdf>

del derecho a la alimentación. La sentencia del tribunal coincide en gran medida con las visiones de los demandantes y los comisionados.²

El Gobierno aportó argumentos sólidos a favor de las condiciones, apuntando a la necesidad de incentivar matrimonios a edades más tardías para proteger la salud de las madres (en una situación en la cual la edad media de matrimonio entre las niñas fluctúa en torno a los 16,5 años) y promover controles, vacunaciones, partos atendidos en centros de salud y menos nacimientos. Se dispone de datos que indican que a la imposición de estos incentivos le sigue un mejoramiento de las condiciones de salud materna y neonatal. Los estudios demuestran un aumento en los partos rurales en centros sanitarios del 29,8 % en 2002-2004 al 37,8 % en 2007-2008, y una reducción de alrededor de cuatro muertes perinatales (muerte del feto o recién nacido) y dos muertes neonatales por cada 1 000 nacidos vivos, aunque la atribución es cuestionable. Además, el Gobierno central argumentó ante el Tribunal que si las prestaciones por maternidad no se restringían a las mujeres de 19 años y más y hasta dos hijos vivos, el esquema desincentivaría la planificación familiar y contravendría la edad de matrimonio legal. La Corte Suprema pidió al Estado continuar proporcionando prestaciones por maternidad a todas las mujeres bajo la línea de la pobreza, pero también solicitó al Gobierno considerar estos problemas.



En respuesta, el primer argumento es que estos estudios no establecen de manera incuestionable que estos resultados positivos en materia de salud eran consecuencia directa de la condicionalidad. Otros argumentos en contra de las condiciones para acceder a las prestaciones por maternidad no refutan los beneficios de factores como contraer matrimonio a una edad más tardía, tener menos partos, acudir a controles regulares, someterse a vacunaciones y dar a luz en instituciones de salud. Sin embargo, tal como argumentaron los comisionados, las prestaciones por maternidad persiguen un objetivo diferente: proveer alguna forma de protección social a las embarazadas y permitir que accedan a una mejor nutrición durante el embarazo. Supeditar el beneficio en efectivo al lugar del parto iría en contra de dicho objetivo.

La prevalencia de la anemia aumenta con el número de partos, lo que indica que las mujeres que tienen más descendencia necesitan más apoyo nutricional. La malnutrición, incluida la anemia, contribuye a un número considerable de muertes maternas. Los estudios de campo indican (aunque se admite que se necesitan pruebas más contundentes) que las transferencias en efectivo para las embarazadas, si se ofrecen a tiempo, se usan en muchos casos para gastos de alimentación o salud durante el embarazo. Un funcionario del ministerio comentó que excluir a mujeres que tienen dos hijos o más privaría del beneficio al 60 % de las mujeres destinatarias conforme al sistema. Esto sería equivalente a poner en riesgo su vida y contribuiría aún más a la alta tasa de mortalidad materna. Además, se argumenta que estas condiciones sancionan a las madres, quienes la mayor parte de las veces no tienen poder de decisión respecto de su salud reproductiva; también hay que considerar las limitaciones para atender esa demanda con la infraestructura pública disponible.³

Incluso en las discusiones a nivel mundial, una importante crítica que se hace a las condicionalidades es que, paradójicamente, castigan a las personas por no cumplir las condiciones debido a su posición de desventaja y vulnerabilidad. También existe una posible paradoja en que las condicionalidades pueden efectivamente, en algunas situaciones, proteger los derechos de la infancia pero,

2 Sentencia de la Corte Suprema del 27 de noviembre de 2011 en *PUCL vs UOI*, petición escrita (civil) núm. 196 de 2001 (disponible en <http://www.righttofoodindia.org/data/2007nov11scorder.doc>).

3 Sentencia de la Corte Suprema del 11 de noviembre de 2007 en *PUCL vs UOI*, petición escrita (civil) núm. 196 de 2001.



al mismo tiempo, tener un efecto mixto sobre los adultos (de manera principal las mujeres), quienes sufren la carga de los costos de transacción y quedan expuestas a abusos por parte del personal de salud o los maestros que informan sobre la satisfacción de las condicionalidades. Los hogares pobres enfrentan altos costos de oportunidad junto con obstáculos económicos, sociales e incluso físicos a la hora de satisfacer la condicionalidad de las transferencias en efectivo. En estas circunstancias, aparte de carecer de ética, estas condiciones pueden perpetuar las circunstancias que impiden a la familia mejorar su estándar de vida. Pero en algunos países, como en México y la República Dominicana, los Gobiernos asignaron recursos para mejorar la capacidad y la calidad del sistema de salud y educación e incrementar la oferta, como complemento del programa de transferencias en efectivo condicionadas. En estos países

se usó la información sobre los problemas para cumplir las condiciones con el fin de evaluar el funcionamiento de los establecimientos de servicios públicos y mejorarlos. Luego se adoptaron mecanismos para evitar penalizar a las familias que no lograron cumplir las condiciones debido a la mala calidad de los servicios o la distancia.

Estas inquietudes son precisamente las mismas que surgen con la restricción que impone la NFSA de ofrecer almuerzos solo a los menores que asisten a la escuela (del Estado o subvencionad por el Estado). Por lo tanto, implícitamente la ley impone la condición de asistir a la escuela para recibir el almuerzo, lo que priva a los menores que no pueden asistir del beneficio de una comida recién preparada y nutritiva. Una vez más, se sostiene que esto penaliza a los menores más vulnerables quienes sufren el doble contratiempo de ser privados de su derecho a la educación y la alimentación. El argumento en este caso es que, si bien es cierto se deben hacer todos los esfuerzos necesarios para matricular a los menores que no asisten a la escuela, bajo ningún pretexto se les puede negar la entrada si llegan a un centro de alimentación en busca de comida.

Los demás derechos conforme a la NFSA no tienen condiciones. La ley no impone condiciones explícitas a las prestaciones por maternidad, pero se podría decir que deja la ventana abierta en caso de que formen parte del "sistema" del Gobierno central. Sin embargo, la alimentación escolar claramente impone la condición de la asistencia escolar, factor que excluye a los menores más vulnerables.

Las notas informativas son una obra derivada de la publicación: FAO. 2015. *Abastecimiento de alimentos por el Estado como medida de protección social – Debates en torno a la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de la India*, por Harsh Mander. Roma, FAO.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) quisiera agradecer al Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y al Centro de Estudios sobre la Equidad (Nueva Delhi, India) su apoyo financiero y técnico.

PARA MÁS INFORMACIÓN

Visite el sitio web del
Derecho a la Alimentación
www.fao.org/righttofood/es
o contáctenos en
righttofood@fao.org

