



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

¿Tiene el Estado el deber de abastecer de alimentos a su población?

La Corte Suprema de la India reconoció que el derecho fundamental a la vida es un derecho humano positivo y universal, necesario para llevar una vida digna. Esto incluye el derecho a la alimentación. Por lo tanto, el tribunal transformó el actual abanico de programas de abastecimiento de alimentos y protección social en derechos legales.

La India decidió aprovechar su larga trayectoria con distintas formas de abastecimiento de alimentos para ampliar y garantizar legalmente estas transferencias alimentarias en su ley de alimentación. Sin embargo, la opinión pública del país sigue profundamente dividida sobre las ventajas de esta ley.

ARGUMENTOS A FAVOR

- El abastecimiento de alimentos es una inversión para garantizar que, hasta que se diseñen y pongan en marcha soluciones más permanentes, las personas no sufran hoy un hambre que se puede prevenir y que afecta su capacidad de trabajar y aprender.
- El hambre se puede prevenir con el abastecimiento de alimentos y no hacerlo es moralmente inaceptable.
- Los ricos reciben tres veces más subsidios que los pobres.
- La corrupción también afecta a otros programas, y debe ser abordada, pero esto no es motivo para cortar los programas que favorecen a los pobres.
- Los trabajadores bien alimentados trabajan más duro y son más productivos.

ARGUMENTOS EN CONTRA

- El crecimiento económico es la base de los impactos más amplios en la reducción de la pobreza.
- Riesgo de dependencia y desincentivación del empleo.
- Alto costo de abastecimiento de alimentos bajo mandato.
- Corrupción y falta de capacidades del Estado.

Para abordar la pregunta de si el Estado debe proveer directamente alimentos para garantizar la protección social de las poblaciones vulnerables, la India decidió aprovechar su larga trayectoria con distintas formas de abastecimiento de alimentos —raciones subsidiadas o alimentación infantil— para ampliar y garantizar legalmente estas transferencias alimentarias en su ley de alimentación. Vale la pena destacar que el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹ establece que el Estado tiene el deber de distribuir alimentos (o los medios para adquirirlos) a su población. La obligación mínima es garantizar que no se padezca hambre. Sin embargo, pese a la innegable persistencia del hambre y a altos niveles de desnutrición, la opinión pública de la India sigue profundamente dividida sobre las ventajas de su ley de alimentación, la que legalmente exige gasto público para el abastecimiento de alimentos.

La India, como gran parte del mundo, continúa debatiendo sobre cuáles son las soluciones más eficaces para poner fin a la pobreza y las necesidades. Un influyente grupo de economistas y líderes en materia de políticas públicas está convencido de que solo la gran ola del crecimiento económico ayudará a superar la pobreza. Por lo tanto, para ellos el mejor aporte que pueden hacer los Gobiernos es facilitar la inversión privada y reducir la acción del Estado en cuanto al gasto público y la regulación. La visión alternativa indica que, aunque se logre el crecimiento económico, las poblaciones desfavorecidas requieren intervenciones directas por parte de los Gobiernos para asegurar redistribución y protección, además de gasto público para satisfacer necesidades humanas básicas como alimentación, educación, atención médica y seguridad social.²

Quienes apoyan la idea del abastecimiento de alimentos por el Estado no están necesariamente contra el crecimiento económico, pero apuntan a la evidencia que indica que pese a niveles de crecimiento y riqueza sin precedentes, millones de personas de todo el mundo siguen padeciendo



hambre y necesidades. En el periodo entre 2012 y 2014, uno de cada nueve habitantes del mundo —más de 800 millones de personas— se fue a dormir con hambre.³ Una de cada tres personas que no tienen suficiente comida vive en la India. Incluso habiendo llegado a ser la segunda economía de crecimiento más rápido en el mundo en la primera década de este siglo, el hambre y la malnutrición siguen siendo endémicos en la India, donde un niño de cada dos⁴ aún está malnutrido; según algunas estimaciones, 190 millones de indios se van a dormir con hambre todas las noches.

Según esta visión, no se trata en absoluto de que para responder al hambre masiva el Estado deba alimentar a las personas perpetuamente. Lejos de eso, lo que se requiere es un abanico de medidas para abordar las causas de la pobreza y el hambre, entre las que se incluyen no solo estimular el crecimiento económico, sino también muchos otros pasos, tales como políticas públicas para acelerar el crecimiento agrícola sostenible, mejorar el saneamiento y la disponibilidad de agua potable, proveer atención médica, aumentar la equidad social y de género y ofrecer empleo seguro y decente. Pero mientras todo esto se va construyendo,

1 Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

2 Véase por ejemplo: Bhattacharya, P. 2013. Everything you wanted to know about the Sen-Bhagwati debate. *LiveMint*, 20 de julio de 2013 (disponible en <http://www.livemint.com/Politics/zvxxjvP9KNfarGagLd5wmK/Everything-you-wanted-to-know-about-SenBhagwati-debate.html>).

3 Los países revisan regularmente la información relativa al porcentaje y al número total de personas subalimentadas, lo mismo sucede con los datos sobre población de las Naciones Unidas. Cuando esto ocurre, la FAO revisa sus estimaciones de acuerdo a los nuevos datos. Las estimaciones actualizadas pueden consultarse en la página web de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* (disponible en <http://www.fao.org/hunger/es>).

4 Sobre la base de la Tercera encuesta nacional de salud familiar, 2005-2006, que reveló que casi el 50 % de los niños menores de cinco años sufría de retraso en el crecimiento como resultado de desnutrición prolongada (disponible en <http://cbhidghs.nic.in/writereaddata/linkimages/NFHS-3%20key%20Findings5456434051.pdf>).

es inaceptable en términos económicos (y morales) que la gente se vea forzada a padecer hambre y sus consecuencias, y por ello el Estado debe proporcionar alimentos durante todo el tiempo que sea necesario. El crecimiento económico no ha generado empleo según lo esperado; en el momento máximo del crecimiento de la India, entre 2004 y 2010, solo se crearon tres millones de empleos, mientras que casi 60 millones de personas se incorporaron a la fuerza laboral. Aún más, la mayoría de estos puestos de trabajo no eran calificados, eran por obra o informales, y el empleo en el sector formal de hecho disminuyó durante este periodo. Además, las principales autoridades del país no prevén el fin de la pobreza incluso en su mínima definición durante varias décadas; según una estimación oficial, el plazo para terminar con la pobreza a nivel de inanición es en 2040.

Los partidarios de la intervención sostienen que el abastecimiento de alimentos por parte del Estado no debería considerarse como un simple subsidio no merecido, sino más bien como una inversión que garantizará que los trabajadores del país estén bien alimentados, un factor crucial tanto para su productividad como para su motivación. El hecho de que uno de cada dos niños de la India esté malnutrido significa que el cerebro y el cuerpo de uno de cada dos futuros adultos no podrán desarrollar su pleno potencial. Es evidente que para terminar con la pobreza se necesita hacer mucho más que simplemente alimentar a la gente. Pero es el deber de un Estado solidario —especialmente en una economía de rápido crecimiento— garantizar que

hasta que se diseñen y pongan en marcha soluciones más permanentes, las personas no sufran hoy un hambre que se puede prevenir.

Esto también es coincidente con la visión de la Corte Suprema de la India, que sostiene que el derecho fundamental a la vida es un derecho humano positivo y universal necesario para llevar una vida *digna*. Lo anterior incluye, en un lugar destacado, el derecho a la alimentación. Por lo tanto, el principal tribunal del país transformó el actual abanico de programas de abastecimiento de alimentos y protección social en derechos legales, ampliándolos y haciéndolos universales, y estableció un sistema independiente de comisionados para el cumplimiento de estos derechos.

Sin embargo, muchas personas están profundamente consternadas por el mandato legal establecido por la NFSA de distribución de alimentos. Su inquietud se debe a varios motivos. Uno de ellos es el alto costo del abastecimiento de alimentos que, según temen, incrementará el déficit y estimulará la inflación; para ellos, esto convierte a la medida en dilapidadora y populista. Creen que la ley obliga al Estado a transferir subsidios improductivos a los pobres.⁵ Otra causa de preocupación surge de la idea de que la ley de alimentación es imposible de implementar y que la inversión, por lo tanto, es un desperdicio, puesto que está demostrado que las administraciones del Estado no tienen la capacidad de cumplir las promesas de una ley; prueban este argumento incluso estudios oficiales que confirman enormes pérdidas de cereales en el Sistema Público de Distribución (PDS) subsidiado que van a parar al mercado negro. Estos críticos temen que la situación generará dependencia y desincentivará el empleo.⁶

Los partidarios de este planteamiento argumentan que no es correcto suponer que el fondo de ingresos públicos es fijo y determinado y, por lo tanto, si gastamos más en alimentos



5 Véase por ejemplo: Dhume, S. 2013. New Delhi's Hunger Games. *The Wall Street Journal*, 20 de junio de 2013; y Sinha, Y. 2013. Seguridad alimentaria Bill is proof that PM is happy to go along with Sonia Gandhi's senseless welfarism. *Economic Times*, 9 de julio, 2013 (disponible en: http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-07-09/news/40469285_1_congress-party-finance-minister-fiscal-deficits).

6 Véase, por ejemplo: Das, G. 2013. Food Security bill: Corruption by another name. *The Times of India Blog*, 31 de marzo de 2013 (disponible en <http://blogs.timesofindia.indiatimes.com/men-and-ideas/food-security-bill-corruption-by-another-name>).

o bien tendremos que restringir otros gastos importantes o aumentar el déficit. Existe la alternativa de aumentar los impuestos en forma considerable, dada la baja relación entre impuestos y producto interno bruto (PIB) de un 10 % actualmente en la India.⁷ Además, gran parte de la tributación es indirecta, lo que carga injustamente a los pobres. Por otra parte, lo que se necesita es mayor integridad en los esfuerzos tributarios en la India, más que una moratoria en el gasto público para los pobres. Los ricos reciben tres veces más subsidios que los pobres. Además, se deben sopesar los costos de *no* hacer estas inversiones, los enormes costos del hambre, las enfermedades y las muertes prevenibles en la moral y la productividad de varios cientos de millones de trabajadores y niños en etapa de crecimiento.

Sabina Alkire ofrece una comparación global elocuente según la cual la India "tiene una mayor proporción de niños con retraso del crecimiento que la mayoría de los países del planeta, sin embargo, gasta la mitad de la proporción del PIB en protección social que los países de ingreso bajo y medio de Asia, y menos de una quinta parte del gasto de los países de ingreso alto de ese mismo continente". En los países de ingreso medio-bajo, estos gastos suman el 3,4 % del PIB, mientras que en la India apenas alcanzan a la mitad de esa cifra, el 1,7 %, e incluso este bajo nivel se consigue en gran medida gracias al programa de garantía de empleo rural que asegura 100 días de trabajo remunerado a todos los hogares pobres de las aldeas. El promedio en los países de ingreso medio-alto es del 4 % del PIB y del 10,2 % en los países de ingreso alto. Japón gasta el 19,2 % y la República Popular China el 5,4 %.

7 Disponible en <http://indiabudget.nic.in/ub2014-15/frbm/frbm3.pdf>

Incluso la República de Singapur gasta más del doble de lo que gasta la India, el 3,5 % del PIB.

Los partidarios de la intervención del Estado también alegan que si bien los sistemas de entrega en los programas de alimentos tienen defectos y son corruptos, este problema también se aplica a los contratos de defensa, minería e infraestructura urbana, solo por nombrar unos pocos. Por lo tanto, no es un argumento para vetar selectivamente solo a los programas que benefician a los pobres. Algunos estados han demostrado que los sistemas de asistencia como el PDS se pueden mejorar y gestionar bien. Y por último, los pobres trabajan duro y tienen sueños como todos nosotros: también quieren una vida mejor para sus hijos y mayor bienestar material para ellos mismos. Es injusto asumir que dejarán de trabajar solo porque sus estómagos están más llenos.

Los partidarios del abastecimiento de alimentos por el Estado están más bien preocupados porque este programa no abarca lo suficiente: no es universal, no toma en cuenta la agricultura, no incluye disposiciones para indigentes y quienes sufren hambre e ignora otras dimensiones esenciales de la seguridad nutricional y alimentaria, como agua, saneamiento y atención sanitaria. Además, tampoco establece un mecanismo de cumplimiento sólido e independiente, aspecto que resulta fundamental para la aplicación de cualquier ley basada en derechos. Estas son todas preguntas y debates que se abordarán en los siguientes capítulos de este informe.

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

