



- 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

## Los Estados, ¿deben proveer alimentos o transferencias en efectivo, o una combinación de ambos?

Dos debates importantes se refieren a: 1) si los estados deberían reemplazar las transferencias de alimentos por efectivo, y 2) si se deben distribuir comidas preparadas o cereales en grano.

El sistema indio actualmente ofrece suministro de cereales a través el Sistema Público de Distribución (PDS) así como comidas preparadas para los menores de edad.

### 1) TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO

#### ARGUMENTOS A FAVOR

- El PDS es un sistema ineficiente y caro, sujeto a muchas pérdidas; las transferencias de efectivo no están tan expuestas a la corrupción y su gestión eficiente resulta más barata.
- Las transferencias en efectivo permiten diversidad en la dieta y alimentos de mejor calidad para los pobres.
- El efectivo ofrece a las familias más alternativas.

#### ARGUMENTOS EN CONTRA

- Las transferencias en efectivo también se pueden ver afectadas por pérdidas e irregularidades y pueden ser difíciles de realizar en zonas rurales remotas.
- El PDS provee raciones a un precio constante, protegidas contra la inflación.
- El efectivo no necesariamente mejora la dieta, puesto que se puede destinar a prioridades distintas de los alimentos en el hogar.
- La objeción no es a las transferencias en efectivo sino a reemplazar los alimentos por efectivo.



## 2) ALIMENTOS NO COCINADOS

### ARGUMENTOS A FAVOR

- Ofrece precios de apoyo a los agricultores y contribuye a la estabilización de los precios.
- La comida envasada permite la fortificación con micronutrientes.

### ARGUMENTOS EN CONTRA

- La transferencia de alimentos desde zonas de superávit hacia aquellas con escasez puede debilitar la respuesta de la oferta en estas últimas.
- Las comidas nutritivas, frescas y equilibradas caseras son mucho mejores en términos nutricionales que los alimentos envasados.
- Los sistemas de comidas preparadas son mucho más eficaces para grupos con requisitos nutricionales especiales.

Incluso si se acepta que el Estado debe proveer alimentos a toda la población o parte de ella, todavía hay intensos debates acerca de si es o no más beneficioso que se realice mediante alimentos o como transferencias monetarias, y también (aunque los debates son menos intensos) si los alimentos deben prepararse o suministrarse como cereales o una combinación de ambos. La India eligió no reemplazar las transferencias de alimentos por efectivo, pero la redacción de la ley deja abierta la posibilidad de hacer este cambio en el futuro. Actualmente, ofrece un suministro de cereales a través del PDS y comidas preparadas para los niños, complementados por transferencias en efectivo a modo de prestaciones por maternidad para embarazadas.

Quienes proponen transferencias en efectivo centran la atención principalmente solo en un segmento de la NSFA, a saber, el PDS. Los críticos rara vez sugieren el reemplazo por efectivo de otras transferencias de alimentos exigidas por la NSFA, como raciones escolares y alimentación para lactantes y madres (el otro elemento más importante de la NSFA de la India son las prestaciones por maternidad casi universales y en todo caso, son transferencias en efectivo). Sin embargo, los detractores piensan que el PDS es un método ineficiente de transferir subsidios, que se presta a grandes pérdidas. En efecto, los estudios confirman que existen desviaciones altísimas al mercado negro, errores graves en la determinación de los beneficiarios y gran derroche en los costos que implica transferir subsidios mediante entrega de alimentos.

Las transferencias en efectivo en lugar del PDS implicarían la transferencia de dinero directamente a las cuentas bancarias de los titulares de las tarjetas que estén bajo la línea de la pobreza (BLP); el monto del efectivo transferido sería entonces la diferencia entre el precio de mercado y el precio del cereal subsidiado. En lugar de acudir al almacén de abastecimiento a comprar cereales subsidiados, los receptores retirarían su dinero para comprar los alimentos que deseen en el mercado.

Los argumentos a favor de reemplazar los alimentos por efectivo incluyen la convicción de que ofrecer subsidios en forma de dinero directamente a los pobres les permitiría acceder a bienes que ahora no pueden conseguir en un PDS acorralado por la corrupción. Además, permitiría a las personas comprar los alimentos que quieran del mercado abierto sin estar limitadas por los artículos que se venden en el PDS, los cuales a menudo son de menor calidad y poco variados. También podrían comprar alimentos de mejor calidad, puesto que la comida que se vende en el mercado abierto se vende a precios de mercado y está sujeta a competencia.

Entregar los subsidios directamente a los pobres eludiría a los intermediarios y reduciría el despilfarro y los costos de almacenaje por guardar los cereales en los silos estatales. La cantidad de cereales que efectivamente requiere la India para satisfacer sus necesidades de reserva de emergencia (para fines de estabilización de los precios) podría guardarse

en bodegas de mejor calidad, eliminando el desperdicio y la descomposición. Las transferencias en efectivo ayudarían a reducir el déficit fiscal disminuyendo el gasto destinado al PDS que se desvía hacia la corrupción, así como evitando los costos considerablemente más altos que implica transferir alimentos en lugar de dinero.

La mayoría de quienes se oponen a las transferencias en efectivo aclaran que no están en contra del principio de transferir efectivo a las personas, sino de sustituir las transferencias de alimentos por dinero. Después de todo, muchas formas importantes de protección social implican transferencias en efectivo, incluidas las prestaciones por maternidad y las jubilaciones.

Lo que no les convence es que las transferencias en efectivo sean capaces de reducir drásticamente las pérdidas de los programas de bienestar, puesto que no hay nada intrínseco en estas transferencias que las haga menos vulnerables a ellas: se ha detectado que las irregularidades también son muy altas en los actuales programas de transferencias monetarias. Además, se plantean inquietudes prácticas respecto a que el sistema bancario indio tardará mucho tiempo en incluir realmente a las personas que viven en regiones rurales remotas. Cuando la oficina bancaria

o postal más cercana está ubicada lejos de una aldea, cada retirada de efectivo implica costos adicionales y requiere tiempo y, por lo tanto, el proceso podría resultar mucho más oneroso que los actuales métodos de transferencia de alimentos.

Los partidarios favorecen las transferencias en efectivo porque permiten a las personas usar el dinero para comprar lo que quieran y también mejorar su nutrición diversificando la dieta. Sin embargo, también es posible que la gente gaste el dinero en artículos distintos a los alimentos, lo cual reduciría la cantidad de dinero familiar para comprar comida. Las investigaciones confirman que las decisiones familiares respecto del efectivo tienden a quedar en manos de los hombres, que pueden o no gastar el dinero en alimentos. Las decisiones respecto de la comida están culturalmente en manos de las mujeres en casi todas las sociedades y, por lo tanto, es más probable que las transferencias terminen como comida en el estómago de los niños.

Los detractores de las transferencias en efectivo apoyan además al PDS porque ofrece raciones a precios constantes, independientemente de las fluctuaciones de los precios de mercado. Por lo tanto, esto constituye un escudo contra la inflación, un beneficio que las transferencias en efectivo no pueden igualar.

Por último, el PDS exige que el Gobierno adquiera alimentos de los agricultores. Se teme que reemplazar esto con transferencias en efectivo dismantlará esta obligación con un efecto adverso en la agricultura y la protección de los agricultores. En efecto, la garantía de compra a precio mínimo de apoyo (PMAG) por el Gobierno para el trigo y el arroz es el instrumento más importante de protección del ingreso rural en la India y esto se tornaría inviable si el Gobierno no pudiera dar salida a esos cereales a través del PDS.

En lo que respecta el segundo debate, de si los alimentos se deben transferir como cereales o cocinados, existe un consenso generalizado entre los Gobiernos y partidos políticos sobre la necesidad de un PDS bien gestionado para las transferencias a los hogares de cereales. La preferencia por el PDS —cuando funciona bien— se sustenta en varias décadas de experiencia con el sistema de racionamiento de alimentos, que ha sido el instrumento fundamental para velar por el PMAG en apoyo a los agricultores (principalmente



para los cereales); para la estabilización de precios, trasladando cereales desde zonas de superávit a otras con escasez, y para garantizar el abastecimiento de cereales baratos a millones de familias. Por otra parte, los críticos sostienen que la compra de alimentos en zonas de superávit para trasladarlos a otras con escasez también puede debilitar la respuesta de la oferta local en esas zonas de escasez (debido a una menor demanda y precios más bajos).

Los expertos estiman que el requisito calórico promedio se traduce en 50 kilos de cereales al mes para una familia de cinco integrantes: la NFSA garantiza la mitad de esta cantidad, asumiendo que la familia es capaz de cultivar la tierra o comprar el resto. Los críticos indican que los altos niveles de pobreza exigen que se aumente la cantidad, mientras que también creen que la NFSA debe garantizar no solo la *seguridad alimentaria*, sino también la *seguridad nutricional*. Por lo tanto, en lugar de restringir los beneficios del PDS al arroz y al trigo, también se deberían incluir el mijo, las legumbres y el aceite. El mijo ciertamente se incluye, pero por motivos de prudencia fiscal no se incluyen las legumbres y el aceite.

Los críticos se centran en la corrupción y los problemas de identificación de beneficiarios del PDS, lo cual se confirma con estudios oficiales. Sin embargo, algunos estados de la India, como Tamil Nadu y Chhattisgarh, demuestran que cuando hay voluntad política, es posible reformar el PDS. Estas reformas incluyen, entre otras, la expansión de la cobertura, la reducción de precios, la entrega de cereales en la puerta de los locales de racionamiento para permitir

transparencia y la computarización de principio a fin del proceso.

Sin embargo, no hay forma de garantizar que las raciones de alimentos adquiridas por las familias conforme al PDS se distribuyan de manera equitativa en el hogar. Gobiernos, tribunales y expertos están de acuerdo en la pertinencia de la distribución de comidas preparadas para aquellos que tienen requisitos nutricionales especiales (niños, niñas adolescentes, embarazadas, madres lactantes y aquellos que no pueden cocinar como las personas sin casa e indigentes).

Las controversias relacionadas con las transferencias de comidas preparadas tratan principalmente de la fortificación con micronutrientes y la oferta comercial de alimentos complementarios a niños y niñas menores de tres años. Algunas autoridades y expertos sugieren que solo las fábricas de primer nivel pueden preparar comidas con la mezcla indicada de micronutrientes. Otros indican que los grupos locales de mujeres pueden producir mejor tanto alimentos complementarios como comidas recién preparadas para niños y niñas más mayores, lo cual implica mayor transparencia y responsabilidad local que los alimentos de fábrica preparados. Los defensores de este planteamiento están convencidos de que, en términos nutricionales, el mejor alimento para los niños son comidas recién preparadas, equilibradas y apropiadas en términos culturales, en lugar de cualquier tipo de comida envasada y de preparación comercial. Esta también es la visión de la Corte Suprema de la India, pero ha sido cuestionada decididamente por los intereses comerciales y algunos expertos.

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](http://www.fao.org/righttofood/es)  
o contáctenos en  
[righttofood@fao.org](mailto:righttofood@fao.org)

