



©FAO/Noah Seelam

- 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

¿Quién debe recibir asistencia alimentaria y protección social?

La ley de seguridad alimentaria de la India ofrece alimentos a todos los residentes, independientemente de su ciudadanía. El PDS no es universal pero se ha ampliado considerablemente y ahora cubre a la mayor parte de los hogares rurales. En este contexto, surge una pregunta importante respecto de si los derechos socioeconómicos, incluido el derecho a la alimentación, deben ofrecerse a todos los residentes y no solo a categorías específicas de ciudadanos.

ARGUMENTOS A FAVOR

- Según la interpretación de la Corte Suprema de la India, el derecho a la alimentación es una parte del derecho fundamental a la vida que se aplica a todas las personas, incluidos los residentes que no son ciudadanos.
- ‘Universal’ no significa ‘uniforme’, y la ley puede establecer programas diferentes para grupos distintos.
- Los actuales criterios para la identificación de la pobreza y determinación de beneficiarios son defectuosos.

ARGUMENTOS EN CONTRA

- Los recursos presupuestarios y la disponibilidad de cereales son limitados; por lo tanto, el foco debe ponerse solo en los más necesitados.
- Los Estados tienen deberes respecto de los ciudadanos legales y no frente a inmigrantes indocumentados.
- La aplicación universal podría dejar de lado o debilitar la idea de la acción afirmativa para los más vulnerables al hambre y a la desnutrición.
- No hay justificación para alimentar a quienes están bien alimentados.
- Las necesidades pueden variar entre los diferentes grupos de la población.



Si hay consenso en que el Estado debe proporcionar alimentos como protección social (con o sin el respaldo de una ley, y en especie o en efectivo), la siguiente pregunta que surge lógicamente es: ¿quiénes de entre la población residente del país deberían recibir estos alimentos? En particular ¿debe el abastecimiento de alimentos restringirse solo a los ciudadanos o involucrar a todos los residentes de forma independiente de su ciudadanía, y deben estos derechos ser universales o estar orientados hacia la población identificada de manera oficial como vulnerable? El Parlamento de la India aprobó finalmente garantizar alimentación a todas las personas, no solo a los ciudadanos, para un PDS no universal pero considerablemente ampliado, cuya cobertura a nivel nacional alcanzaba al 75 % de los hogares rurales y al 50 % de los urbanos. En los estados más pobres, debido a que las asignaciones se basan en sus niveles de pobreza, esto redundaría en PDS casi universales en las zonas rurales.

La India tiene una gran cantidad de migrantes tanto legales como indocumentados, una mayoría de los cuales son refugiados económicos que huyen de la pobreza en su país de origen. No existe un marco legal explícito para determinar los derechos de los residentes no ciudadanos respecto a los servicios públicos. ¿Deben los derechos socioeconómicos (que tienen implicancias presupuestarias) estar limitados a los ciudadanos legales?

La postura constitucional de la India relativa a esta cuestión es materia de debate. Algunos juristas sugieren que los derechos fundamentales recogidos en la Constitución se extienden a todos los residentes, pero otros derechos como

los de carácter socioeconómico corresponden solo a los ciudadanos. Es cierto que en un sentido textual estricto no se menciona de forma explícita el derecho a la alimentación como un derecho fundamental. Sin embargo, como vimos antes, según la interpretación que hace la Corte Suprema india del derecho a la vida, este incluye el derecho a la alimentación (y otros derechos esenciales para llevar una vida digna). Si se acepta esto, entonces el derecho a la alimentación también correspondería a residentes no ciudadanos porque es un derecho fundamental. El PIDESC también se refiere a velar por el derecho a la alimentación de “todos” quienes están bajo la jurisdicción del Estado y prohíbe explícitamente la discriminación sobre la base de la nacionalidad, entre otras causas.¹

Si repasamos los debates sostenidos en cuerpos oficiales y en el Parlamento descubrimos que no se ha planteado oficialmente ningún argumento serio en favor de limitar este derecho solo a los ciudadanos. La letra de la ley se refiere a “personas”, “niños y niñas” y “mujeres”, sin que se encuentre advertencia alguna sobre el requisito de ciudadanía, con lo cual también se acepta implícitamente su aplicación a quienes no son ciudadanos y a migrantes no registrados.

No obstante, durante la aplicación, sigue habiendo problemas a la hora de incluir a personas de ciudadanía cuestionada, en especial algunos inmigrantes, los sin techo, habitantes de bosques y quienes viven en zonas remotas. Estas poblaciones vulnerables carecen a menudo de documento de ciudadanía, que los funcionarios suelen pedir pese a que la ley no exige que lo hagan.

También se plantean argumentos prácticos, basados en el tamaño y la incertidumbre de las cargas presupuestarias, en contra de incluir a quienes no son ciudadanos. Estos argumentos se aplican con mayor frecuencia al segundo asunto analizado en este capítulo sobre la pregunta de si estos derechos se deben aplicar de manera universal o específica. Los expertos argumentan que los presupuestos y los cereales son ambos finitos y si se ofrecen a todos, ricos y pobres por igual, ello redundará en un alto desperdicio tanto de dinero público como de alimentos. Por lo tanto, al final los pobres recibirán una proporción mucho menor de recursos públicos y alimentos subsidiados.

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

Los países de África del Norte que han experimentado con enfoques universales han descubierto que esto aumenta enormemente el costo de los programas.

Un argumento poderoso en contra de la universalización es el que plantean los críticos sobre la base de la equidad. Los programas universales de protección social han sido objeto de críticas porque carecen de un elemento de discriminación positiva. La vulnerabilidad y las carencias en el acceso a los alimentos varía considerablemente entre las hogares y muchos se preguntan si beneficios “universales” también significan “uniformes”. Lo que se cuestiona es la justificación de darle a un terrateniente rico o empresario acomodado la misma cantidad de cereales subsidiados y al mismo precio que a una viuda indigente sin tierra o a un mendigo discapacitado y sin techo. Pero los derechos universales no tienen por qué ser derechos uniformes y la ley puede reconocer que, si bien es cierto que todos tienen un derecho, las necesidades, así como los obstáculos para disfrutar de ese derecho, pueden variar entre los diferentes segmentos de la población y, por ello, puede ser pertinente que existan programas diferentes para grupos diversos en el marco de un derecho universal.

Los defensores de un PDS universal también argumentan que el Estado tiene el deber moral de proveer bienes públicos básicos a todos los ciudadanos o residentes bajo su jurisdicción; por lo tanto, las consideraciones de disciplina fiscal y eficiencia no son congruentes con ese mandato.



A partir de la idea de que cada persona tiene el derecho humano fundamental de llevar una vida digna, se sostiene que una democracia constitucional debe garantizar un conjunto de derechos básicos —o lo que a veces se describe como bienes públicos básicos— para todas las personas conforme al andamiaje constitucional y reglamentario de derechos humanos socioeconómicos universales, incluido el derecho a la alimentación, atención de salud, educación y seguridad social. Algunos economistas destacados estiman que una protección conjunta de estos derechos universales costaría otro 10 % del PIB. La relación impuestos-PIB de la India se ubica en un nivel bajo de aproximadamente 10 %;² incluso si mejorara hasta el 20 % seguiría siendo inferior a la de Estados Unidos de América.

Este argumento ético en pro de beneficios universales se ve reforzado por los decepcionantes datos empíricos sobre la identificación de beneficiarios, que ha demostrado excluir a quienes más lo necesitan. Los propios estudios oficiales admiten que, si una persona es pobre, existen más probabilidades de que quede fuera de las listas oficiales de personas bajo la línea de la pobreza. Los criterios para la identificación de la pobreza suelen ser deficientes y opacos, y dejan un mucho espacio a la discrecionalidad de los funcionarios locales, así como a la captación de rentas. Los hogares más pobres también son incapaces de comprender y desenvolverse en los procesos oficiales de identificación, todo lo cual genera graves errores de exclusión y una identificación de beneficiarios sesgada que perjudica a los pobres. Debido a los diversos beneficios que ofrecen los programas de reducción de la pobreza, muchas personas que no son pobres intentan ser seleccionadas como oficialmente pobres mediante la manipulación o el engaño (por ejemplo, un agricultor adinerado que manipula los registros de propiedad para probar que sus hijos adultos son personas sin tierra).

Otros argumentos prácticos sostienen que se ha descubierto que un PDS universal funciona mejor que un PDS orientado a beneficiarios específicos. Los estados que cuentan con PDS universales muestran el mejor desempeño, seguidos por los estados con sistemas casi universales, a su vez seguidos por estados con PDS ampliados. El peor desempeño es aquel de los estados con PDS orientado a determinados beneficiarios.

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

Además, la identificación de los beneficiarios no considera la naturaleza dinámica de la pobreza. Más bien, asume que existe un grupo fijo de personas desfavorecidas en un punto determinado en el tiempo, provocando así la falsa idea de que es posible identificar con precisión y de modo accesible a las personas desfavorecidas. Este es un argumento convincente en contra de la orientación a grupos específicos, especialmente en los países más vulnerables: aquellos expuestos a crisis frecuentes y con muy pocas capacidades. Los partidarios de los esquemas universales también plantean como argumento que la “autoselección” —las personas de estratos socioeconómicos más altos deciden no aprovechar los sistemas de seguridad alimentaria debido a la menor calidad de los alimentos disponibles— reduciría el consumo y el gasto real en dichos esquemas. Pero al mismo tiempo, esto puede abrir la puerta a otro tipo de desviaciones y pérdidas, como los beneficiarios “fantasmas” y los desvíos para alimentar al ganado.

Cabe notar que el debate sobre la identificación de beneficiarios solo se produce en el contexto del PDS. Finalmente, la India apuntó no solo a un sistema considerablemente ampliado pero no universal sino que también a uno con dos grados, con mayores beneficios para aquellos considerados más vulnerables. Por lo tanto, intentó incorporar una acción afirmativa para los pobres dentro de un conjunto de beneficios ampliado de forma notable pero no universal, aunque dejó a los estados la decisión crucial sobre cómo identificar a aquellos que quedarían cubiertos y excluidos de los beneficios amplificados y los establecidos para los “pobres entre los pobres”.



La ausencia de un debate serio sobre la especificidad de otros beneficios de la NFSA, como la alimentación para preescolares y madres lactantes, raciones escolares y prestaciones por maternidad, es un hecho muy significativo. Se trata de derechos casi universales en las escuelas públicas y centros infantiles para todos quienes los solicitan. En otros países, los programas universales han operado en la práctica como mecanismos regresivos de identificación de beneficiarios toda vez que excluyen a las zonas rurales remotas. Así también en la India existe en la práctica una baja cobertura de estos programas universales en asentamientos rurales de comunidades tribales y de castas desfavorecidas, al igual que en los barrios urbanos marginales. Por otra parte, sigue habiendo otros problemas con la identificación de beneficiarios, como los niños que no asisten a la escuela y que, por lo tanto, no tienen acceso a las raciones escolares. Esto se discutirá en un capítulo posterior.

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

