Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Abastecimiento de alimentos por el Estado como medida de protección social

Debates en torno a la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de la India

ESTUDIO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Foto: ©FAO/Giuseppe Bizzarri

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
Director, Centro de Estudios sobre la Equidad, Nueva Delhi (India)

ESTUDIO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Roma, 2015

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su autor, y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-308890-4

© FAO, 2015

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Esta publicación ha sido financiada por UK aid desde el Gobierno del Reino Unido. Sin embargo, las opiniones expresadas no reflejan necesariamente la política oficial del Gobierno del Reino Unido.

Índice

v Prefacio

viii Agradecimientos

xi Siglas

xii Glosario

1 **Introducción**

6 CAPÍTULO 1
Debate sobre las obligaciones del Estado

12 CAPÍTULO 2
Elegir entre pan y libertad

17 CAPÍTULO 3
Más allá del derecho a la alimentación

22 CAPÍTULO 4
Dinero versus alimentos

27 CAPÍTULO 5
¿Universal significa "uniforme"?

32 CAPÍTULO 6
Protección de la infancia

37 CAPÍTULO 7
Leyes de seguridad alimentaria justas en materia de género

43 CAPÍTULO 8
En la precariedad

49 CAPÍTULO 9
La condicionalidad

54 CAPÍTULO 10
Hacer valer los derechos

59 **Referencias bibliográficas**

64 ANEXO 1
Comparación: Borrador del NAC del Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y la NFSA

Prefacio

El nuevo compromiso de la comunidad internacional para acabar con el hambre en nuestro tiempo, antes de 2030, parte de la compresión de que el aumento de la producción de alimentos (conceptualizado como disponibilidad) no es suficiente, aunque sea un factor necesario, para acabar con el hambre. El acceso a los alimentos de un modo estable y fiable es igualmente necesario. Por ello, la reducción de la pobreza y la corrección de las fallas del mercado son cruciales. Los esfuerzos multilaterales (como el sistema de información de mercados agrícolas, AMIS por sus siglas en inglés) están progresando, pero a la vez resulta imprescindible contar con programas nacionales de seguridad alimentaria basados en la noción del derecho humano a una alimentación adecuada y nutritiva. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha apoyado dichos programas, por ejemplo defendiendo el establecimiento de reservas nacionales de alimentos como parte de la soberanía nacional para asegurar la seguridad alimentaria, así como diseminando las ricas experiencias de aquellos países que han establecido sistemas sólidos para mejorar y garantizar el acceso a los alimentos.

Cómo la India debate y maneja los asuntos de seguridad alimentaria es de interés para el mundo. Si bien el país ha tenido un progreso modesto en la consecución de las metas de los ODM y de la Cumbre Mundial de la Alimentación, continúa teniendo el número de personas más elevado que padecen inseguridad alimentaria y hambre. El mundo no podrá eliminar el hambre y la pobreza si la India no lo hace.

Durante los últimos 70 años, las comunidades y los funcionarios del Gobierno de la India, especialmente al nivel distrital y local, han explorado, creado y probado muchas estrategias y tácticas para reducir el hambre

en el ámbito local. Cada éxito y cada fallo proveen un importante acervo de lecciones que aprender y compartir. La India tiene —y ha tenido durante décadas— el mayor programa público de distribución de alimentos del mundo, tanto por el número de personas atendidas como por presupuesto público invertido. Este estudio de caso refleja esa vasta experiencia asomándose a un proceso que culminó de forma satisfactoria los esfuerzos para legislar sobre el derecho a la alimentación.

La mayor parte de la población mundial que padece inseguridad alimentaria vive en países de renta media como la India, países que disponen de recursos propios para simultáneamente aumentar la producción y mejorar el acceso a los alimentos y su utilización.

La sociedad civil de India ha participado de manera efectiva y prominente durante los últimos 15 años en la Campaña por el Derecho a la Alimentación, en procesos cuyas decisiones judiciales marcaron un hito, en los debates sobre la redacción de la Ley de Seguridad Alimentaria (*National Food Security Act*) y en su aprobación final por un amplio espectro de parlamentarios tanto de los partidos coaligados en el Gobierno actual como del anterior. Muchos de esos debates públicos están bien documentados, y recogen las diferentes posturas sobre cada asunto.

En la India el núcleo de la ciudadanía afectada por la inseguridad alimentaria se compone de los *dalits* (castas desfavorecidas o "intocables"), *adivasis* (comunidades tribales desfavorecidas o pueblos indígenas), viudas, personas discapacitadas o con enfermedades crónicas, huérfanos y menores abandonados. El mercado no les proporciona acceso adecuado a los alimentos, independientemente de lo elevada que sea la tasa de crecimiento económico. Son excluidos, no están lo bastante protegidos por el marco legal y por tanto necesitan de un sistema público de asistencia alimentaria para realizar su derecho a la alimentación. El sistema público de suministro de alimentos de la India es único en su género y atiende de manera fundamental a esas poblaciones especialmente vulnerables. A pesar de las imperfecciones estructurales y operativas del sistema, la India provee asistencia alimentaria a más personas que cualquier otro sistema nacional.

El enfoque de esta obra es pragmático y dialógico, incluso dialéctico. Se concentra en los debates en sí mismos. Cada tema recoge los principales argumentos de cada parte sobre el asunto central, lo que será de gran utilidad para quienes guíen o faciliten discusiones similares en otros países.

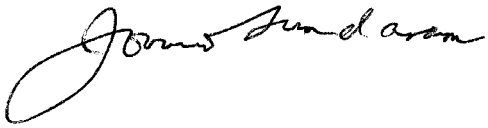
Los países de renta media, los cuales suman el grueso de la población que todavía sufre inseguridad alimentaria en el mundo, deberían observar con especial interés la experiencia de la India. Todos aquellos países que trabajan para garantizar el derecho a la alimentación de sus ciudadanos se beneficiarán de esta intensa revisión de los debates que tuvieron lugar en la India.

El autor, Harsh Mander, ha participado en el sistema público de asistencia alimentaria a nivel distrital en uno de los mayores estados de la India (Madhya Pradesh), en la comisión de la Corte Suprema que estableció la dirección a seguir, recopilando datos sobre el terreno en más de una docena de estados para informar a los responsables de la toma de decisiones, en la redacción de la Ley Nacional de Seguridad

Alimentaria y en cientos de debates públicos. Tras dos décadas de servicio en agencias del Gobierno, pasó a trabajar desde la sociedad civil sirviendo, empoderando y amplificando la voz de los marginados en la capital y otras localidades relevantes de la India. Su extraordinario y profundo conocimiento sobre la realización del derecho a la alimentación en el país que, antes de 2030, será el más poblado del mundo, refuerza la autenticidad, credibilidad e interés de este estudio de caso.

Deseamos agradecer a Harsh Mander, autor de este libro, su esclarecedora mirada sobre los numerosos y ricos debates acontecidos en la India. También quiero agradecer a Peter Kenmore (representante de la FAO en la India de 2012 a 2014) y a Juan Carlos García y Cebolla (jefe del Equipo de Derecho a la Alimentación de la FAO) su crucial y continuado apoyo.

Jomo Kwame Sundaram
Coordinador de Desarrollo Económico y Social
Organización de las Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura



Agradecimientos

Estoy en deuda con Anamika Lahiri y Agrima Bhasin, así como con Sonal Matharu, por su valioso apoyo y asesoramiento en esta investigación. Junto con mis colegas de la Unidad S.R. Sankaran sobre el Hambre y la Exclusión Social del Centro de Estudios sobre la Equidad ya había elaborado un estudio de caso pormenorizado (de próxima publicación) de los debates en torno a la elaboración de una ley nacional de seguridad alimentaria en la India, a los cuales contribuyeron Ankita Agarwal, Ashwin Parulkar, Jeevika Shiv, Saba Sharma, Amod Shah y Warisha Farasat. Esta publicación más breve, escrita para facilitar su difusión a un público global, se basa fundamentalmente en dicho estudio. Mis agradecimientos al Dr. Bhaskar Vira, de la Universidad de Cambridge, por facilitar un proceso de revisión internacional por pares del estudio de caso más extenso, y a los expertos internacionales que con generosidad aceptaron dedicar tiempo a este proceso de revisión: Duncan Green, Arjan de Haan, John Harriss, Gudmundur Eriksson, Nina Ellinger, M Kumaran, Oommen Kurian, Nicholas Robinson y Tom Wakeford.

Quisiera también dar las gracias a los colegas del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) en la India, en especial a Daniel Bradley, a Peter Kenmore, de la oficina de la FAO en la India, y a su sucesor Kevin Gallagher, así como a los colegas de IPE Global, en especial Indira Khurana, quien creyó en esta iniciativa y la apoyó y promovió activamente. Esta publicación, junto con algunos diálogos a nivel mundial que surgieron a partir de ella, ha recibido el apoyo del Gobierno del DFID del Reino Unido a través del Knowledge Partnership Programme (KPP). El KPP es un programa de cooperación Sur-Sur que

promueve el intercambio de conocimientos en ámbitos como la seguridad alimentaria; la escasez de recursos y el cambio climático; la salud y el control de enfermedades; el comercio y las inversiones y las mujeres y las niñas. El KPP es administrado por un consorcio encabezado por IPE Global Private Limited a través de su programa Knowledge Initiative. El objetivo principal del KPP es "reunir y captar evidencia sobre cuestiones centrales para el desarrollo nacional de la India que pudieran ser replicadas en países de bajos ingresos y tener un impacto en la pobreza alrededor del mundo".

Daniel Bradley e Indira Khurana también leyeron con detenimiento el manuscrito y aportaron sugerencias muy útiles para mejorarlo. Agradezco a la FAO que aceptara gentilmente publicar este informe para un público más amplio, y quiero agradecer a Juan Carlos García y Cebolla, Margaret Vidar, Andre Croppenstedt y Frank Mischler, de la sede de la FAO, sus precisos, concienzudos y valiosos comentarios. También agradezco a Flavio Valente, Secretario General del Grupo de información y acción sobre prioridad para la alimentación (FIAN) que haya creído en esta iniciativa y se haya unido a ella.

Las deliberaciones resumidas en este libro están basadas de forma principal en mi participación en muchos procesos y debates relacionados con la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en la India durante la última década y años anteriores, o bien en mi relación con ellos o mi papel de observador en diversas capacidades, entre ellas como comisionado especial ante la Corte Suprema en el Caso PUCL Derecho a la Alimentación; como integrante-convocante del Grupo de Trabajo del Consejo Asesor Nacional del Primer Ministro (NAC) mandatado a redactar la primera versión del proyecto de Ley Nacional de Seguridad Alimentaria (cuya versión enmendada fue aprobada como ley por el Parlamento de la India el 2 de septiembre de 2013); y como integrante de la Campaña por el Derecho a la Alimentación. He intentado presentar aquí una breve reseña de algunos de los debates más relevantes que presencié y las deliberaciones en las cuales participé a lo largo de estos años.

Debo mucho de mi aprendizaje a excelentes compañeros en la Campaña por el Derecho a la Alimentación, entre ellos Kavita Shrivastava, Jean Drèze, Colin Gonsalves, Anuradha Talwar, Arundhati Dhuru, Balram, Rupesh Kumar, Gurjeet Singh, Sunil Kaul, Sachin Jain, Samir y Sulakshana Nandi; a N.C. Saxena, comisionado de la Corte Suprema para el derecho a la alimentación; a los colegas en la Oficina del Comisionado Biraj Patnaik, Sejal Dand, Dipa Sinha, Sajjad Hassan, Sandeep Chachra y Aditya Shrivastava; y a mis antiguos colegas en el Consejo Nacional Asesor, con quienes trabajé en la elaboración y discusión de los primeros borradores del Proyecto de Ley Nacional de Seguridad Alimentaria, incluida su presidenta Sonia Gandhi, y M.S. Swaminathan, Jean Dreze, Aruna Roy, Mirai Chatterjee, A.K. Shivkumar, Farah Naqvi, Deep Joshi, N.C. Saxena, Anu Aga, Madhav Gadgil y Narendra Jadhav, así como mis colegas de la Secretaría, Rita Sharma, K. Raju y Manisha Varma.

De más está decir que, a pesar de todo lo que han contribuido tantos amigos de muchos lugares del mundo a este libro, la responsabilidad de todos los errores es solo mía.

Esperamos que este libro pueda contribuir de alguna manera a fomentar e informar debates sobre el tema de la provisión de alimentos por el Estado como parte de la protección social en otros lugares del mundo, entre los responsables de formular políticas, líderes sociales y políticos, académicos y aquellos que enfrentan a diario el hambre y la malnutrición.

Harsh Mander
Director, Centro de Estudios sobre la Equidad
Nueva Delhi (India)

Siglas

BLP Bajo la línea de la pobreza

CAN Consejo Asesor Nacional

DFID Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)

DPSP Principios rectores de políticas de Estado

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

ICDS Plan Integrado de Desarrollo Infantil

IMC índice de masa corporal

MDM (Plan de) almuerzos

NFSA Ley Nacional de Seguridad Alimentaria (República de la India)

PDS Sistema Público de Distribución (República de la India)

PIB producto interno bruto

PIDESC Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PMAG precio mínimo de apoyo garantizado

PUCL Unión Popular por las Libertades Civiles

Glosario

Comisionados ante la Corte Suprema: En abril de 2001 se presentó una demanda ante la Corte Suprema para hacer efectivo el derecho a la alimentación. El caso fue presentado contra el Gobierno de la India, la Corporación de Alimentos de la India (Food Corporation of India, FCI), y seis Gobiernos estatales, y posteriormente se amplió contra todos los Gobiernos estatales debido a que el caso abarcaba un abanico de cuestiones asociadas al derecho a la alimentación, entre ellas el hambre y la malnutrición. El caso *PUCL vs Union of India & Others* o Petición escrita (civil) núm. 196 de 2001 se convirtió en litigio de interés público y, como tal, dio lugar a un número considerable de medidas provisionales. De acuerdo a una orden provisional de fecha 8 de mayo de 2002 se establecieron comisionados ante la Corte Suprema para hacer un seguimiento en todo el país del hambre y la aplicación de las órdenes provisionales en el marco del Caso del Derecho a la Alimentación. Los comisionados tienen facultades para investigar violaciones a las órdenes provisionales asociadas a dicho caso y exigir reparación.

Principios rectores de políticas de Estado: Los principios rectores de políticas de Estado son normas o directrices para los Gobiernos a nivel central y de los estados de la India que sirven de pauta para la formulación de leyes y políticas. Estas disposiciones se encuentran en la Parte IV de la Constitución de la India, pero no pueden ser aplicadas por un tribunal.

Consejo Asesor Nacional: El Consejo Asesor Nacional (NAC) fue creado el 4 de junio de 2004 por el entonces Primer Ministro Manmohan Singh. El Gobierno de la Alianza Progresista Unida (UPA) creó este

órgano consultivo durante su primera administración para asesorar al Primer Ministro en varios proyectos de ley claves propuestos por el Gobierno. El NAC fue dirigido por la presidenta de la UPA, Sonia Gandhi. El consejo cesó en sus funciones cuando el Primer Ministro Narendra Modi asumió el cargo después de ganar las elecciones generales de 2014.

Comités parlamentarios: Los comités parlamentarios en la India son comités integrados por miembros del Parlamento. Existen dos tipos de comités: *Ad Hoc* y Permanentes. Los miembros de los Comités *Ad Hoc* son nombrados para propósitos específicos, y cesan en sus funciones cuando han terminado la tarea asignada y presentan su informe. Los Comités Permanentes son elegidos o nombrados cada año, o periódicamente, por el Presidente del Rajya Sabha (cámara alta) o el Presidente del Lok Sabha (cámara baja). Cada cámara del Parlamento tiene un Comité Permanente, como el Comité Asesor Empresarial, el Comité de Peticiones, el Comité de Privilegios y el Comité de Reglamentos, entre otros. Estos comités se constituyen cada cierto tiempo en virtud de las disposiciones de una ley parlamentaria o de acuerdo a los reglamentos de procedimientos del parlamento.

Comisión de Planificación: La Comisión de Planificación fue establecida en virtud de una Resolución del Gobierno de la India en marzo de 1950. La Comisión formula los Planes Quinquenales, que incluyen funciones como evaluar los recursos del país, acrecentar recursos deficientes, formular planes para utilizar recursos de manera más eficiente y equilibrada, y establecer prioridades. En 2014, el Primer Ministro Narendra Modi anunció la disolución de la Comisión de Planificación, la cual fue reemplazada por el NITI Aayog (Instituto Nacional para la Transformación de la India).

Sistema público de abastecimiento (PDS, *Public Distribution System*): Es el mecanismo principal de abastecimiento de alimentos y artículos no alimentarios subsidiados (arroz, trigo, azúcar, keroseno, etc.) a familias pobres a través de una red de establecimientos conocidos como "almacenes de abastecimiento" (en inglés, *ration shops*). Este sistema de distribución de granos subsidiados ha existido en diversas formas desde 1951. La Corporación de Alimentos de la India realiza adquisiciones y costea el PDS, en tanto el Ministerio de Asuntos del Consumidor, Alimentación y Distribución Pública y los Gobiernos estatales lo administran de manera conjunta.

Consejo Económico Asesor del Primer Ministro: El Consejo Económico Asesor es un órgano no constitucional, no permanente e independiente cuya labor es ofrecer distintos puntos de vista sobre asuntos económicos al Gobierno de la India, específicamente al Primer Ministro. Este Consejo asesora al Primer Ministro en una diversidad de asuntos económicos como la inflación, las microfinanzas, la producción industrial, etc. El Consejo está dirigido por un presidente y está integrado por economistas de renombre.

Libreta de abastecimiento (*Ration card*): Es una ficha de identificación necesaria para recibir productos subsidiados de los almacenes PDS. Se entrega una libreta por hogar a nombre del cabeza de

familia. La libreta indica la categoría económica de la familia: *Antodaya* (pobreza extrema), bajo la línea de pobreza y sobre la línea de pobreza.

Campaña por el Derecho a la Alimentación: La Campaña por el Derecho a la Alimentación es una red informal de personas y organizaciones comprometidas con la realización del derecho a la alimentación en la India. La campaña se lanzó en 2001 como consecuencia directa de un litigio de interés público presentado ante la Corte Suprema[1] que se transformó rápidamente en un movimiento nacional.

1 Disponible en http://www.righttofoodcampaign.in/legal-action/-right-to-food-case

INTRODUCCIÓN
1 DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
2 ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
3 MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4 DINERO VERSUS ALIMENTOS
5 ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?
6 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
7 LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
8 EN LA PRECARIEDAD
9 LA CONDICIONALIDAD
10 HACER VALER LOS DERECHOS
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO 1 COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

INTRODUCCIÓN

Según la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de 2013 de la República de la India, el Gobierno nacional y los Gobiernos estatales tienen la obligación legal de extender la protección social a toda la población del país. En este informe se intenta resumir los principales debates que surgieron durante la elaboración y aprobación de esta norma emblemática. Las discusiones tuvieron lugar durante más de una década antes de la promulgación definitiva de la ley y participaron en ellas tribunales, autoridades, comités oficiales, el Parlamento y la sociedad civil. Se espera que este registro del debate sea de utilidad para quienes dentro y fuera del Gobierno —especialmente en los países de bajos ingresos y también en las economías emergentes— desean fortalecer los marcos programáticos y jurídicos relacionados con la alimentación y la nutrición en sus respectivos países.

Sin embargo, es importante comenzar este informe con una advertencia: la experiencia de la India no se presenta necesariamente como modelo para ser emulado por otros países. No se trata de una prescripción, sino de un punto de referencia.

La aprobación de la ley de seguridad alimentaria de la India tiene lugar en un contexto más general donde existe cada vez más evidencia mundial de que es posible prevenir el hambre y la desnutrición, y que la adopción de políticas y programas adecuados a nivel local, nacional y mundial podrían reducir y, en última instancia, poner fin, a ambos flagelos. Este impulso otorga a los Gobiernos un rol protagónico

en el aumento o la reducción del hambre. Por su parte, el contexto inmediato de la aprobación de esta ley es que, pese a lo admirable del crecimiento económico de la India y a almacenes públicos rebosantes de cereales comestibles, el hambre y la desnutrición acosan al país con cifras que superan las de cualquier otro país del planeta (Mander, 2012).

El derecho a la alimentación es el derecho humano de cada individuo a tener acceso asegurado a alimentos sanos, nutritivos y culturalmente adecuados que sean necesarios para llevar a cabo una vida activa y saludable. Para que las personas tengan acceso asegurado a alimentos adecuados y nutritivos, pueden: a) cultivarlos; b) comprarlos; o c) recibirlos. Este informe se centra en la experiencia de la India con la tercera alternativa, específicamente en por qué y cómo la ley de alimentación del país prescribe el deber del Estado de proveer alimentos.

Los Gobiernos pueden hacer muchas cosas para prevenir el hambre y la desnutrición. Entre estas se incluye garantizar que se cultiven alimentos suficientes con tecnologías sostenibles; promover trabajo seguro y decente para todos los adultos; velar por que todas las personas dispongan de agua potable, saneamiento y atención médica; promover la lactancia materna, el cuidado de los menores en la primera infancia y las prestaciones por maternidad; y promover mayor equidad económica, social y de género.

Además, también hay una opinión bastante extendida (aunque no generalizada) que indica que el Estado debe desempeñar alguna función en el suministro de alimentos a las personas vulnerables en cuanto a la alimentación y la nutrición. Esto puede cumplirse a través de una serie de mecanismos, por ejemplo asegurar el abastecimiento de cereales comestibles subsidiados; comidas preparadas para lactantes, escolares, embarazadas, madres lactantes y personas indigentes; y mediante transferencias de protección social como pensiones, beneficios materiales y transferencias de ingresos. El abastecimiento de alimentos por el Estado es el tema central de este documento puesto que esto es lo que garantiza legalmente la innovadora Ley Nacional sobre Seguridad Alimentaria aprobada por el Parlamento indio en 2013 (de aquí en adelante la NFSA, por sus siglas en inglés, o "ley de alimentación").

La experiencia de la India en legislación sobre los deberes del Estado en el abastecimiento de alimentos como medida de protección social forma parte de una larga trayectoria de disposiciones públicas en torno a la alimentación desde el origen del país. Con dichas disposiciones, el Estado amplió gradualmente los programas de asistencia alimentaria, desde raciones subsidiadas a la alimentación para lactantes, la alimentación escolar y pensiones. Los programas profundizaron aún más su alcance gracias a la intervención judicial que los convirtió en derechos, para luego expandirlos y universalizarlos. Las estrategias de la India en materia de políticas para suministrar alimentos a su numerosa población a través de una red de instituciones altamente descentralizadas aportan muchas lecciones, puesto que comparten aspectos comunes y, a la vez, se alejan de las experiencias de otros países que han adoptado programas de abastecimiento de alimentos de gran envergadura.

El estatuto vigente en la India en torno a un derecho legal y exigible a la alimentación se debe en gran medida a la labor proactiva de la Corte Suprema. La NFSA marcó la culminación de un recorrido

de más de una década en los tribunales y en el Parlamento, que se inició con la interposición de una demanda ante la Corte Suprema de la India en 2001[2] exigiendo que se reconociera el derecho legal a la alimentación. Este proceso requirió organización cívica generalizada, sentencias judiciales históricas, manifiestos políticos progresistas (en las elecciones de 2009 los partidos prometieron legislar sobre la seguridad alimentaria) y debates amplios dentro y fuera del Gobierno.

En resumen, lo que la NFSA garantiza son raciones mensuales de arroz, trigo o mijo altamente subsidiadas —de hecho casi gratuitas— al 75 % de la población rural y al 50 % de la población urbana (un total aproximado de 800 millones de personas); programas de alimentación universal para niños en edad escolar y preescolar, embarazadas y madres lactantes, y beneficios maternales universales. También exige la creación de mecanismos institucionales (entre ellos, sistemas de reparación de injusticias) para hacer cumplir la ley a nivel nacional, estatal y de distritos.

Los primeros borradores oficiales de la NFSA se elaboraron luego de extensos debates durante más o menos un año entre 2010-2011, en el seno del Consejo Asesor Nacional del Primer Ministro (NAC), que asumió la responsabilidad de elaborar el anteproyecto de ley (como miembro del NAC, tuve la responsabilidad de convocar al grupo de trabajo en el NAC para redactar la NFSA). Una vez que el NAC entregó su propuesta de borrador, esta se sometió a discusiones exhaustivas de los Gobiernos de la Unión y estatales, la Comisión de Planificación de la India, el Consejo Económico del Primer Ministro y los partidos de gobierno y de oposición, así como en el marco de la Campaña por el Derecho a la Alimentación, en la literatura académica y en la prensa. El Gabinete de la Unión borró y modificó muchas de las disposiciones del borrador del NAC y presentó su propia versión del proyecto de ley al Parlamento. Esta se derivó al Comité Parlamentario Permanente, que posteriormente limitó algunas disposiciones, en especial aquellas relacionadas con las poblaciones más vulnerables. El proyecto se sometió a debate en el Parlamento y, finalmente, se aprobó como Ley Nacional de Seguridad Alimentaria en septiembre de 2013. En el Anexo 1 se resume la propuesta original del borrador del NAC y lo que finalmente se aprobó en el Parlamento.

El proceso de elaboración de la NFSA generó un sinnúmero de debates muy complejos. El proverbial gusto indio por el debate generó una participación en estas deliberaciones llena de energía y pasión; la NAC intentó resolver el debate de una manera, la Corte Suprema de otra, y el Gobierno y el Parlamento de la Unión a través de una tercera. El proyecto fue atacado tanto desde la derecha como desde la izquierda, entre otros por la campaña Derecho a la Alimentación, los partidos de izquierda, algunos Gobiernos estatales, los miembros de la alianza de gobierno, la oposición, economistas tanto de derecha como de izquierda y muchos más.

Los capítulos de este informe intentan resumir algunos de los debates de mayor importancia que surgieron durante los cuatro años y medio que duró la redacción y deliberación oficial de la ley de alimentación.

2 *PUCL frente a la Unión de la India.*

Estos debates cubren varias preguntas acerca de la naturaleza y la extensión de los deberes del Estado, así como posibles estrategias de abastecimiento de alimentos como parte de un marco más amplio de protección social. Aunque estas discusiones tuvieron lugar en la India en el contexto de la NFSA, gran parte del contenido de estos debates sería igualmente relevante incluso si los Estados asumieran el deber de abastecer alimentos sin recurrir a un marco legal obligatorio y exigible muy complejo (como en el caso de la República Federativa del Brasil y la República Democrática Federal de Etiopía).

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) determina las tres estrategias más importantes y complementarias de acción legislativa a nivel nacional para implementar el derecho a la alimentación: (i) incorporar el derecho en la Constitución del país; (ii) adoptar una ley marco relativa al derecho a la alimentación, y (iii) realizar una revisión amplia de todas las leyes sectoriales (o las más importantes) que tienen efectos sobre el derecho a la alimentación para hacerlas compatibles con este derecho humano (FAO, 2010).

Es importante destacar que la India decidió no incorporar explícitamente el derecho a la alimentación en su Constitución, no obstante la Corte Suprema interpretó que este derecho está implícito en el derecho fundamental a la vida garantizado en dicha Carta. El país también optó por no formular una ley marco ni revisar todas las leyes sectoriales relacionadas. Más bien, se concentró en legislar sobre los deberes del Estado en aquellos aspectos de la protección social relacionados con el abastecimiento estatal de alimentos —por ejemplo, cereales subsidiados o comidas preparadas gratuitas y prestaciones por maternidad en efectivo. Cuando se redactó la Constitución de la India a fines de los años cuarenta —y aunque la hambruna pendía sobre el futuro del país como una sombra siniestra— la Asamblea Constituyente aceptó las ideas predominantes de la época que implicaban reconocer solo los derechos civiles y políticos como derechos fundamentales exigibles, mientras que los derechos socioeconómicos fueron considerados de orden moral y no reivindicaciones jurídicas sobre el Estado. La ley de seguridad alimentaria de la India acoge la dilatada experiencia del país en el abastecimiento de alimentos como medida de protección social y la orientación de la Corte Suprema que convirtió dichos esquemas en derechos. En el nuevo siglo, cuando el activismo cívico y judicial ha ampliado el derecho fundamental a la vida con el fin de incluir todo aquello que se requiere para llevar una vida digna, el Ejecutivo estaba maduro para una ley de abastecimiento de alimentos, pero no para una ley marco, lo que habría abarcado muchos otros aspectos.

El estudio de caso de la India es útil porque el país aprobó una ley importante y ambiciosa de protección social y seguridad alimentaria después de varios años de intervenciones por parte de la Corte Suprema, acciones cívicas a gran escala y 12 años de debates acalorados casi sin parangón en el resto del mundo. A causa de estas deliberaciones, la experiencia de la India puede ser útil para las autoridades y actores sociales de otros países de ingreso bajo y medio que están pensando en ampliar sus programas de protección social y seguridad alimentaria, con o sin una ley sobre el derecho a la alimentación. Las condiciones y la resolución de estas deliberaciones obviamente variarán dependiendo de la región

de que se trate. Incluso en la India, y pese a que la ley ya fue aprobada en el Parlamento, siguen abiertos debates fundamentales, algo inevitable en un país tan vasto, diverso, federal y desigual.

Además, el estudio de caso de la India ilustra que el desarrollo de un programa sólido de protección alimentaria y la redacción de una ley sobre el derecho a la alimentación son tareas muy complejas. La ley necesita ser clara, precisamente respecto a qué programas y derechos se están constituyendo y para quiénes; quién es responsable de garantizar la implementación de tales programas y derechos, y mediante qué mecanismos institucionales y organizados; con qué recursos precisos cuentan los individuos si no se cumplen los programas y se violan sus derechos; y cuáles serían las consecuencias, tanto para la víctima como para el perpetrador, de las trasgresiones. Este informe indaga precisamente en estos y otros temas relacionados.

INTRODUCCIÓN
1 DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
2 ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
3 MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4 DINERO VERSUS ALIMENTOS
5 ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?
6 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
7 LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
8 EN LA PRECARIEDAD
9 LA CONDICIONALIDAD
10 HACER VALER LOS DERECHOS
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO 1 COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

CAPÍTULO 1

DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO

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

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)[3] 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.

3 Disponible en http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx

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.[4]

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 (FAO, FIDA y PMA, 2014).[5] 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 dos[6] aún está malnutrido; según algunas estimaciones, 190 millones de indios se van a dormir con hambre todas las noches (FAO, FIDA y PMA, 2014).

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, 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

4 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/zvxkjvP9KNfarGagLd5wmK/Everything-you-wanted-to-know-about-SenBhagwati-debate.html).

5 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).

6 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).

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 (OIT, 2013). 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 (BBC, 2007).

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 (Mander, 2012).

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 (Economic Times, 2013); 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.[7] 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.[8]

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 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.[9] Además, gran parte de la tributación es indirecta, lo que carga injustamente a los pobres (CBGA, 2013). 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 (CBGA, 2013). 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 (2013) 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 %. Incluso la República de Singapur gasta más del doble de lo que gasta la India, el 3,5 % del PIB (BAsD, 2013).

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

7 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).

8 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).

9 Disponible en http://indiabudget.nic.in/ub2014-15/frbm/frbm3.pdf

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.

CAPÍTULO 1: **DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO**

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.

©FlickrCC/Scott Dexter

INTRODUCCIÓN
1 DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
2 ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
3 MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4 DINERO VERSUS ALIMENTOS
5 ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?
6 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
7 LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
8 EN LA PRECARIEDAD
9 LA CONDICIONALIDAD
10 HACER VALER LOS DERECHOS
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO 1 COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

CAPÍTULO 2

ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD

¿Acaso el deber del Estado de distribuir alimentos como protección social tiene que estar encarnado en una ley y ser susceptible de procesamiento en un tribunal de justicia?

El recorrido de la India hacia una ley que encarna el deber del Estado de abastecer alimentos involucró una combinación de activismo cívico, participación política, importantes sentencias judiciales que interpretaron de modo extensivo la Constitución del país y destacados pactos internacionales sobre la materia.

El punto de partida de esta discusión es el reconocimiento global amplio de que todo ser humano tiene el mismo valor y dignidad intrínseca, independientemente de su lugar de nacimiento, género, riqueza o posición social, color, casta o etnia, su actividad económica o de si encaja o no en la norma. Este consenso mundial de carácter ético y político se refleja en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948[10] y el principio de no discriminación (artículo 2) del PIDESC.[11]

10 Disponible en http://www.un.org/es/documents/udhr

11 Disponible en http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx

Por ser iguales en dignidad, todos los seres humanos merecen ciertos derechos. Sin embargo, la visión predominante en las democracias liberales durante la segunda mitad del siglo XX era abordar legalmente los derechos civiles y políticos, pero no los derechos socioeconómicos, tal como garantizaba la Constitución. En otras palabras, muchos se oponían a la idea de integrar en las Constituciones, y a veces en la propia ley, el deber del Estado de asegurar el acceso a los alimentos y otros bienes sociales y económicos. No obstante, es importante subrayar que incluso a falta de disposiciones constitucionales claras, muchas democracias liberales adoptaron leyes sobre seguridad y protección social, disponiendo beneficios de desempleo, educación primaria gratuita, servicios de salud, pensiones, tanto contributivas como no contributivas, y otras leyes relativas al bienestar cuyos derechos estaban garantizados por ley.[12]

Incluso hoy, algunos se oponen completamente a que el Estado provea alimentos, según se analizó en el primer capítulo. Hay otros que aceptan que el Estado pueda cumplir esta labor como parte de la protección social, pero siguen objetando que se convierta en ley porque están convencidos de que la ley no debe trasgredir la jurisdicción del Ejecutivo, cuya tarea es decidir la escala de los ingresos y a qué destinarlos. Otros incluso no se oponen al principio de la ley, pero les preocupa la limitada capacidad del Estado de hacer llegar los beneficios, dada la falta de control en materia de corrupción y fugas.

Quienes se oponen a incorporar los deberes (como el abastecimiento de alimentos) en las leyes lo hacen con el argumento de la disponibilidad finita de recursos fiscales y también los límites de la capacidad estatal. Creen que las decisiones respecto del monto de los impuestos, en quién recae su carga y cómo se deben invertir dichos recursos deben ser legítimamente decisiones políticas del Ejecutivo. Durante mucho tiempo, los tribunales y las Constituciones tendían a coincidir: aunque a veces promovían estos derechos, lo hacían llamando a la cautela, pues los derechos que involucraban gastos públicos considerables debían materializarse de manera progresiva solo en la medida (y al ritmo) en que fueran considerados fiscalmente viables por parte del Gobierno de acuerdo al programa con el que fue electo.

Durante la redacción de la Constitución de la India a finales de los años cuarenta del pasado siglo, se consideró que solo las libertades políticas y civiles —por ejemplo la protección contra las detenciones ilegales y la libertad de expresión y de asociación— pueden exigirse a través de los tribunales. En efecto, dichas libertades están enumeradas en un capítulo sobre derechos fundamentales. Otro capítulo, denominado Principios rectores de la política estatal,[13] trata sobre derechos sociales y económicos, los cuales son vinculantes en términos morales, pero no jurídicos.

12 Véase por ejemplo: Gough, I. 2008. *European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries*. Documento presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre Nuevas Fronteras de las Políticas Sociales: Desarrollo en un Mundo Globalizado, 12-15 de diciembre de 2005 (disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Gough.rev.pdf).

13 Disponible en http://mhrd.gov.in/directive-principles-of-state-policy

En la práctica, lo que esto significaría para mí, si yo fuera una persona pobre, es que si mi hermano muriera a causa de torturas en una estación de policía, los funcionarios públicos tendrían responsabilidad criminal por dicha muerte. Pero si mi hija muriera de hambre debido a que el Gobierno no tomó las medidas adecuadas para garantizar que yo encontrara empleo con un sueldo digno, que hubiera alimentos a precio asequible, que la niña recibiera tratamiento por malnutrición en un hospital local operativo, y así sucesivamente, los funcionarios públicos no podrían ser sancionados conforme a las leyes vigentes en la mayoría de los países. Eso es lo que significa en lenguaje técnico decir que las democracias liberales creen que los derechos políticos y civiles deben estar consagrados en la Constitución y garantizados por los tribunales de justicia, pero que los derechos sociales y económicos son vinculantes principalmente en términos morales; algunos de estos últimos están respaldados por estatutos especiales pero sin el peso dominante de la Constitución. Por otra parte, los países socialistas defienden los derechos sociales y económicos pero se niegan a garantizar los derechos civiles y políticos. Un ser humano se ve obligado a elegir, por así decirlo, entre pan y libertad.

La Corte Suprema de la India defendió una postura alternativa en este debate al sostener que los tribunales podían a la vez ordenar y garantizar el cumplimiento de los derechos socioeconómicos, y en particular el derecho a la alimentación. Gracias a una demanda revolucionaria que exigió garantías legales para el derecho a la alimentación, el tribunal transformó los programas de alimentación y protección social en derechos legales, los amplió y universalizó, y creó un mecanismo independiente de cumplimiento (Mander, 2012). La pregunta básica que los demandantes plantearon al tribunal era si el derecho a la alimentación debería considerarse parte del derecho constitucional a la vida, puesto que una persona pobre que padece hambre porque no gana lo bastante para comprar alimentos y a quien también se le puede negar raciones baratas a través del PDS (debido a incompetencia, corrupción y discriminación), tiene pocas esperanzas de llevar una vida digna.

El Tribunal Supremo de la India amplió considerablemente las fronteras de los derechos fundamentales. El Artículo 21 garantiza que "Ninguna persona será privada de su vida o libertad personal salvo conforme

a los procedimientos establecidos por la ley".[14] Al sostener que este derecho no es solo un derecho negativo sino también positivo para todo lo que requiere permitir una vida digna, la Corte Suprema reconoció varios derechos socioeconómicos (incluido el derecho a la alimentación, vivienda y trabajo) como derechos exigibles. Debido a que la vida es biológicamente imposible sin nutrición regular, el derecho a la alimentación fue reconocido como conclusión como un derecho fundamental básico.

Esto también se ajusta a diversos tratados internacionales de los cuales la India es parte, que reconocen y definen el derecho a la alimentación. Por ejemplo, el PIDESC de las Naciones Unidas (Artículo 11, Comentario general 12) define este derecho en relación con el deber que tiene el Estado de respetar, proteger y satisfacer (facilitar y proporcionar) el derecho de un individuo a la alimentación en términos físicos y económicos.[15] Sin embargo, en gran medida los avances logrados en la India sobre el derecho a la alimentación fueron posibles debido a los principios relativos a los derechos humanos presentes en la Constitución del país y también gracias a la interpretación que hizo la Corte Suprema del derecho a la alimentación como un factor esencial en el contexto del derecho a la vida contenido en el Artículo 21.

Los debates fuera del Parlamento siguieron objetando la idea de una ley que contemplara la exigencia jurídica de destinar fondos públicos al abastecimiento de alimentos sobre la base de los argumentos planteados en el capítulo anterior. También había temor de que la maquinaria estatal careciera de la capacidad de satisfacer estos derechos y, por lo tanto, que la ley se convirtiera en letra muerta.

En la defensa, se argumentó que aun cuando el Estado no tuviera la capacidad de satisfacer todos estos derechos en primera instancia, la ley generaría la presión necesaria para que esto sucediera, tal como era el caso de otras leyes basadas en derechos como el derecho a información, educación y trabajo. Desde los primeros borradores, las disposiciones fueron recortadas en diversas etapas de la deliberación y la aprobación de la ley. Pero en ningún momento algún partido político objetó oficialmente la *idea* de la ley. Por lo tanto, y por lo menos en términos de las posturas *declaradas*, el consenso político de la India parece apoyar una ley que garantice la seguridad alimentaria.

14 Disponible en http://lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf (p. 10).

15 Véase PIDESC, op. cit.

CAPÍTULO 2: **ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD**

Pese al **consenso global** sobre el valor y la dignidad intrínseca de todos los seres humanos, la idea de incorporar en la Constitución y las leyes el deber del Estado de proveer alimentos y otros derechos socioeconómicos ha sido muy debatida en el pasado. Las democracias liberales han tendido a centrarse en los derechos políticos y civiles mientras que los países socialistas lo han hecho en los derechos sociales y económicos.

En la Constitución de la India (1950), solo se reconocieron los derechos civiles y políticos como derechos fundamentales exigibles por ley, mientras que los derechos socioeconómicos se incluyeron como exigencias más bien morales y no legales del Estado.

Corte Suprema de la India: En el contexto del **derecho a la vida del Artículo 21** ("Ninguna persona será privada de su vida o libertad personal salvo conforme a los procedimientos establecidos por la ley"), se reconoció el derecho a la alimentación como un derecho fundamental básico, porque es imposible llevar una vida digna sin alimentos y nutrición.

1. Los programas de alimentación y protección social se transformaron en derechos legales, ampliados y universalizados.
2. Se creó un mecanismo independiente para hacer cumplir estos derechos.

ARGUMENTOS A FAVOR

- Los derechos socioeconómicos —incluido el derecho a la alimentación— deberían ser a la vez exigidos y garantizados por los tribunales, puesto que las faltas del Estado constituyen violaciones del derecho fundamental a la vida.
- La ley generaría presiones para que se produjeran las inversiones relacionadas y el cumplimiento.

ARGUMENTOS EN CONTRA

- La ley no debería traspasar la jurisdicción del Ejecutivo respecto de las decisiones sobre políticas tributarias y presupuestarias.
- Capacidad estatal limitada de proveer estos derechos.

Hoy día, el consenso político vigente en la India parece apoyar una ley que garantice la seguridad alimentaria.

INTRODUCCIÓN
1 DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
2 ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
3 **MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**
4 DINERO VERSUS ALIMENTOS
5 ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?
6 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
7 LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
8 EN LA PRECARIEDAD
9 LA CONDICIONALIDAD
10 HACER VALER LOS DERECHOS
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO 1 COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

CAPÍTULO 3

MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

¿Debería la ley de seguridad alimentaria restringirse a la provisión del Estado o incorporar todas las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional?

Otra pregunta que emerge es si una ley que garantiza la seguridad alimentaria debería restringirse al deber del Estado de proveer alimentos (ya sea en efectivo o en especie) como protección social o si también tendría que cubrir el deber de proteger las capacidades de un hogar de cultivar o adquirir alimentos suficientes. Y una pregunta adicional tiene que ver con el hecho de que la seguridad nutricional implica algo más que consumir alimentos adecuados. También requiere la absorción de estos alimentos, lo que a su vez exige, *entre otros*, agua potable, saneamiento y atención de salud. ¿Una ley sobre seguridad alimentaria debería contemplar también garantías relacionadas con estas condiciones necesarias de seguridad nutricional? La India optó por limitar su ley de seguridad alimentaria solo al deber del Estado de proporcionar alimentos y dejó fuera aspectos como los derechos de los agricultores,

los medios de vida, el agua y el saneamiento (aunque enumeró algunos de ellos en un anexo legalmente no vinculante).[16]

Recibir transferencias de alimentos del Estado es solo una de las formas mediante las cuales se puede asegurar el derecho a la alimentación de una familia. Otras, como se mencionó antes, incluyen el cultivo de sus propios alimentos o su adquisición. Por lo tanto, surgió la pregunta de si la ley de alimentación también debería incluir el deber de mejorar las capacidades de las familias de cultivar y comprar alimentos. Existe una fuerte corriente de opinión en la sociedad de la India que apunta a que una ley de seguridad alimentaria es incompleta si no contempla garantías para que los agricultores cultiven alimentos de manera sostenible. Desde las reformas económicas de 1991, los agricultores han experimentado una merma en sus ingresos agrícolas, el consumo, el empleo y la disponibilidad de créditos.[17] La población rural está sujeta a desplazamientos, falta de tierras, hambre crónica y desempleo o disminución de los salarios en comparación con otros sectores; la mayoría de los 190 millones de personas que padecen hambre en la India[18] vive en zonas rurales y depende de alguna forma de trabajo agrícola para subsistir. Otros aspectos que ilustran la profundidad de la crisis en la agricultura son los suicidios de agricultores y un gasto en alimentos inferior a la línea de subsistencia entre las familias rurales.[19]

Por lo tanto, se argumenta (especialmente por parte de la campaña Derecho a la Alimentación y los partidos de izquierda) que legislar acerca del abastecimiento de alimentos sin proteger la producción sostenible de estos bienes es como achicar agua sin taponar la fuga. Para alcanzar la seguridad alimentaria, los agricultores necesitan acceso equitativo a tierras, agua e insumos asequibles. También es necesaria una reforma agraria; garantía de precios mínimos de apoyo; protección de los ingresos; acceso a créditos baratos; seguros de cosechas y asistencia técnica; mayor productividad en las fincas pequeñas y de secano; medidas para prevenir el desvío a otros usos de las tierras y agua para la producción de alimentos; mejores inversiones públicas en agricultura, investigación y desarrollo; extensión; sistemas de microrriego y riego en pequeña escala y energía eléctrica rural. Muchos críticos también consideran crucial la aplicación de protección de la soberanía alimentaria, por ejemplo el

16 Gobierno de la India. 2013. The *National Food Security Act, 2013* (disponible en http://indiacode.nic.in/acts-in-pdf/202013.pdf).

17 Pal y Ghosh (2007) muestran, a través de datos de la Organización Nacional de Encuestas por Muestreo (NSSO) que "el consumo de alimentos-cereales per cápita disminuyó de 476 gramos diarios en 1990 a 418 gramos diarios en 2001, mientras que el consumo global de calorías per cápita cayó de solo un poco más de 2 200 calorías al día en 1987-1988 a unas 2 150 en 1999-2000".

18 En la página web de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* se pueden consultar datos actualizados (disponible en http://www.fao.org/hunger/es).

19 El Informe de la NSSO (Ronda 59) indicó que el gasto en consumo promedio mensual per cápita de los hogares agrícolas fue de 503 rupias en 2003. Véase Bello, W. 2007. Why Small Farmers Deserve Protection from Free Trade, *Global Asia*, abril de 2007. Bello argumenta de que manera la liberalización comercial impulsada por la Organización Mundial del Comercio, que en la India se caracteriza por la eliminación de aranceles y de restricciones cuantitativas, ha redundado en lo que Utsa Patnaik denomina "un colapso de los medios de sustento e ingresos rurales". Según informes de la Oficina Nacional de Registros de Delitos, la cantidad total de suicidios de agricultores en la India superó los 270 000 entre 1995 y 2011. Véase también Sainath (2012).

control por parte de los agricultores de insumos fundamentales como semillas, así como la promoción de sistemas descentralizados de producción, adquisición y distribución de alimentos (Shiva, 2004).

Por supuesto existen visiones diferentes respecto de los temas más cruciales de la reforma agraria, las tecnologías agrícolas o la soberanía alimentaria. Sin embargo, en el contexto de la ley sobre seguridad alimentaria, los principales desacuerdos no están relacionados con la importancia crucial de tales medidas para garantizar la seguridad alimentaria; pocos objetarían la necesidad de abordar la crisis agrícola y de revitalizar y desarrollar sistemas sostenibles de producción de alimentos. Más bien, los debates versan sobre si estas medidas deben formar parte de una ley única de seguridad alimentaria que cubra todos esos aspectos. Aquellos que piensan que la ley no debería contemplar estas medidas por lo general creen que dichas acciones siguen siendo de importancia crucial para la seguridad alimentaria a largo plazo. Su desacuerdo es más bien práctico: puesto que ya existe una ley que incorpora muchos derechos y beneficios, agregar varios más la tornarían difícil de ejecutar y se correría el riesgo de hacerla colapsar por su propio peso. En respuesta, aquellos que demandan la incorporación de garantías legales para agricultores y prácticas agrícolas sostienen que, de no ser así, al menos la ley no debería denominarse de seguridad alimentaria, sino de *asistencia alimentaria*.

Unos pocos exigen la inclusión de medidas relacionadas con el segundo modo de proteger la seguridad alimentaria familiar, a saber, defender la capacidad de *comprar* comida. Esto se debe al reconocimiento de que para ello se requieren garantías de empleo y protección laboral, las cuales son y deben seguir siendo materia de una legislación específica.

El otro debate importante sobre el ámbito de la ley de seguridad alimentaria más allá del abastecimiento de alimentos por el Estado se se refiere a las medidas que son críticas para garantizar también la seguridad nutricional. Esto surge a partir de las pruebas que indican que las causas de la malnutrición van más allá de la mera falta de acceso a alimentos suficientes. Incluso comiendo suficiente, una persona puede estar desnutrida si el alimento que consume no es nutritivo, si no es capaz de absorber los alimentos que come porque sufre de infecciones reiteradas (por ejemplo por tomar agua contaminada o debido a malas condiciones de saneamiento) o si no cuenta con acceso a servicios de salud para tratar dichas infecciones.

Respecto de los alimentos nutritivos, se sostiene que el PDS suministra solo arroz y trigo, que aportan calorías pero no muchos otros tipos de nutrientes. Para remediar esta situación, una propuesta era incluir mijo, que es mucho más nutritivo que los cereales que garantiza el PDS. Esto ya se hizo conforme a la NFSA, fijando los precios del mijo en la módica suma de una rupia por kilogramo a modo de incentivo. La otra propuesta era incluir legumbres ricas en proteínas en las garantías legales del PDS, pero esto no fue aceptado debido a consideraciones prácticas sobre su impacto presupuestario.

Respecto a la cuestión de incluir en la ley medidas no alimentarias para la seguridad nutricional, los defensores argumentan en primer lugar que la ley también debería contener garantías para contar con suministro de agua potable, saneamiento público y atención de salud. Una vez más, los desacuerdos son

más bien prácticos que de principios. Uno de ellos tiene relación con sobrecargar la ley con demasiados derechos diversos y separados (aun cuando sean complementarios). Con esto también se relacionan las inquietudes sobre la mejor manera en que una ley puede garantizar la seguridad alimentaria de los lactantes y los niños pequeños, puesto que las investigaciones confirman que la desnutrición tiene un impacto irreversible en los primeros 1 000 días desde la concepción (UNICEF, 2009). Durante los primeros seis meses de vida, la nutrición de un menor se garantiza sobre todo con lactancia materna exclusiva (Gobierno de la India, 2004). Una trabajadora pobre del sector informal por lo general no tiene más alternativa que volver rápidamente a trabajar después del nacimiento de su bebé, dejándolo al cuidado de un hermano o hermana mayor. El bebé sufre entonces un doble revés nutricional: es privado de la leche materna y se torna vulnerable a infecciones reiteradas debido a ingestas orales antihigiénicas.

Para apoyar la nutrición del recién nacido, la madre necesita prestaciones por maternidad que le permitan quedarse en casa, así como guarderías cerca del lugar de trabajo donde pueda seguir amamantando al bebé de manera regular. Muchos expertos y activistas querían incluir ambos factores en la ley de seguridad alimentaria. La ley aprobada contiene disposiciones relativos a prestaciones por maternidad casi universales por primera vez en la historia del país (dejando fuera solo a mujeres que trabajan en el Gobierno o en empleos privados, donde ya existen estos derechos). El segundo requisito, relativo a guarderías en el lugar de trabajo, no fue incorporado. Sin embargo, su exclusión se debió a cálculos presupuestarios y no a un tema de principios.

El debate general entre optar por un enfoque holístico o pragmático a la hora de definir el alcance de la ley de alimentación puede aprovechar la experiencia de otros países. La ley del Brasil optó solo por establecer amplias prioridades políticas y disposiciones institucionales. La República de Nicaragua y la República de Ecuador son ejemplos de países que no solo han intentado abordar diversos temas relacionados con las causas estructurales de la inseguridad alimentaria, la pobreza y la marginalización sino también llenar vacíos institucionales; además, sus leyes contienen disposiciones detalladas sobre instituciones, políticas e incluso mecanismos de implementación. El resultado es una ley sobrecargada, de redacción satisfactoria pero difícil de aplicar. La India se conformó con una ley más aligerada, que se limita a derechos relativos a la alimentación pero que sin embargo enfrenta muchos desafíos en materia de implementación.

CAPÍTULO 3: **MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**

Existe un debate importante acerca de si una ley de seguridad alimentaria debería limitarse al abastecimiento de alimentos por el Estado o incorporar todas las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional, como medios de vida, tierras, agua, saneamiento y derechos de los agricultores.

ARGUMENTOS A FAVOR DE UNA LEY MÁS AMPLIA

- La profunda crisis y desplome del sector agrícola, que reflejan la alta tasa de suicidios y gasto en alimentos por debajo de la línea de la subsistencia.
- No se puede garantizar la seguridad alimentaria de los agricultores sin acceso a tierra, agua e insumos asequibles.
- La prestación de alimentos nutritivos y adecuados para abordar la desnutrición, así como suministro de agua limpia, saneamiento público y atención de salud también son esenciales para el derecho a una nutrición adecuada.

ARGUMENTOS EN CONTRA

- Se deben abordar las cuestiones de la crisis agrícola, el agua, el saneamiento, la atención de salud y muchas otras medidas, pero estas no deberían formar parte de una sola ley de seguridad alimentaria.
- Agregar muchos beneficios y políticas sectoriales a una ley de seguridad alimentaria la hará muy difícil de implementar.
- Inquietudes acerca de los costos y la sostenibilidad presupuestaria.

La actual ley de seguridad alimentaria de la India se limita a beneficios directos en alimentos sobre la base del deber del Estado de proporcionar alimentos y protección social.

©FAO/AmiVitale

INTRODUCCIÓN
1 DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
2 ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
3 MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4 **DINERO VERSUS ALIMENTOS**
5 ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?
6 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
7 LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
8 EN LA PRECARIEDAD
9 LA CONDICIONALIDAD
10 HACER VALER LOS DERECHOS
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO 1 COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

CAPÍTULO 4

DINERO VERSUS ALIMENTOS

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

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 NFSA 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 (Gulati y Saini, 2015).

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 (Basu, 2011).

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 desmantelará 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.

CAPÍTULO 4: **DINERO VERSUS ALIMENTOS**

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.

INTRODUCCIÓN
1 DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
2 ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
3 MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4 DINERO VERSUS ALIMENTOS
5 ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?
6 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
7 LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
8 EN LA PRECARIEDAD
9 LA CONDICIONALIDAD
10 HACER VALER LOS DERECHOS
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO 1 COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

CAPÍTULO 5

¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?

¿Quién debe recibir asistencia alimentaria y protección social?

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.[20]

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 (Subbarao, Braithewaite y Jalan, 1995; Parikh, 1994). 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"

20 Disponible en http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx

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 %;[21] 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 (Hirway, 2003; Sen, 1995; Krishna, 2007). 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.

21 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 (Krishna, 2007). 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 ampliados 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.

CAPÍTULO 5: ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?

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.

INTRODUCCIÓN
1 DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
2 ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
3 MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4 DINERO VERSUS ALIMENTOS
5 ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?
6 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
7 LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
8 EN LA PRECARIEDAD
9 LA CONDICIONALIDAD
10 HACER VALER LOS DERECHOS
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO 1 COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

CAPÍTULO 6

PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

¿Qué tipos de programas públicos garantizan mejor la seguridad alimentaria y nutricional de la infancia?

En este capítulo se abordan de manera sucinta algunos de los debates más importantes respecto de qué garantías deberían considerarse específicamente para la alimentación y nutrición infantil en una ley sobre el derecho a la alimentación. La Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de la India contempla derechos universales a la alimentación para menores en edad escolar y preescolar, pero excluye de manera efectiva garantías sólidas para lactantes, menores sin familia, menores que no asisten a la escuela y niños y niñas desnutridas.

Los niños y niñas son en particular vulnerables a la hora de acceder a su derecho a la alimentación debido a que dependen fisiológica y psicológicamente de la protección y el cuidado de un adulto, tanto para su alimentación como para una serie de otras necesidades y derechos de supervivencia. Los menores también tienen requisitos alimentarios especiales. La falta de alimentos nutritivos, sobre todo en los primeros 1 000 días desde la concepción (incluida la mala nutrición de la madre cuando el feto está en el útero), puede tener consecuencias vitales devastadoras sobre la salud y el futuro desarrollo de

ese ser humano[22] (UNICEF, 2009). El Estado cumple un rol fundamental a la hora de garantizar una nutrición infantil adecuada, en especial en el caso de menores con familias en riesgo o incapaces de satisfacer plenamente sus necesidades nutricionales.

Debido a que el daño provocado por la malnutrición a esta edad es muy difícil de revertir con posterioridad, la primera pregunta que surge es si hay algo que la ley pueda hacer para proteger y promover el derecho a la alimentación de niños y niñas durante los primeros 1 000 días de su vida. Hasta los seis meses, la lactancia materna exclusiva proporciona al bebé plena seguridad alimentaria[23] y es a la vez una fuente de nutrición bacteriológicamente estéril. Según la NFSA el Estado tiene el deber de promover la lactancia materna exclusiva hasta la edad de seis meses. Esto refleja un consenso de principios, pero los debates sobre la práctica persisten. Un deber consensuado es la orientación nutricional a las madres para educarlas sobre la importancia de la lactancia materna. Sin embargo, otros apuntan que muchas madres pobres deben trabajar (incluso muy poco antes y después del embarazo) en lugares sin guarderías infantiles o servicios de cuidado de lactantes, y por ello no pueden amamantar a sus hijos. Los niños a menudo quedan al cuidado de hermanas o hermanos mayores quienes, al ser también jóvenes, no están capacitados paraproveer alimentos, agua o cuidados en condiciones higiénicas. Por lo tanto, algunos aspectos clave para abordar la desnutrición temprana en la vida de un menor de edad son las guarderías infantiles, junto con las prestaciones por maternidad, pero la ley de alimentación no contempla estas obligaciones.

La lactancia materna es importante después de los seis meses hasta los dos o tres años de vida, pero en esa edad también se requiere alimentación complementaria.[24] La NFSA proporciona "comidas" para los menores después de los seis meses y hasta los seis años en centros de alimentación, y hasta los 14 años en las escuelas. Actualmente se discute si usar o no comida envasada, dadas sus ventajas al estar fortificada con micronutrientes.

Varios ministros de Estado y altos funcionarios de la India han defendido el suministro de alimentos envasados listos para consumir en lugar de comidas recién preparadas para los menores de seis años[25]

22 Se estima que el 15 % de los menores de edad sufre de retraso en el crecimiento al nacer y el 58 % a los 23 meses de vida. Véase Cronin, A.A., Rah, J.H, Ngure, F.M., Odhiambo, F., Ahmed, S., Aguayo, V. y Coates, S.J. 2014. *Water, Sanitation, Hygiene (WASH) and the Nutritional Status of Children in India: Understanding the Linkages and Structuring the Response.* Una Encuesta rápida sobre la infancia realizada en conjunto por UNICEF y el Departamento de Desarrollo de la Mujer y la Infancia de la India demostró que el 39 % de los menores de cinco años sufría de retraso en el crecimiento en 2013-2014 (en comparación con el 48 % registrado en la NHFS-3, en 2005-2006) mientras que la emaciación entre los menores de cinco años era de 15 % (en comparación con el 20 % según los datos recogidos por la NHFS-3).

23 La información sobre lactancia materna de la OMS está disponible en http://www.who.int/topics/breastfeeding/es

24 Ibid.

25 Véase por ejemplo: Sethi, N. 2013. Child Development Scheme may become Monopoly of contractors, packaged food manufacturers. *The Hindu*, 20 de agosto de 2013 (disponible en http://www.thehindu.com/todays-paper/tp-national/child-development-scheme-may-become-monopoly-of-contractors-packaged-food-manufacturers/article5040459.ece). Vea también Raman, A. 2007. Hard to swallow. *Outlook India*, 10 de diciembre, 2007.

y, en algunos casos, incluso en las escuelas. Como argumento sostienen que incluso una deficiencia leve de micronutrientes puede afectar negativamente el desarrollo, el sistema inmunológico y el crecimiento infantil; por lo tanto, la comida envasada reforzada con micronutrientes específicos sería la mejor defensa contra la malnutrición. Afirman además que el segmento más necesitado de niños y niñas —el grupo etario entre 6-36 meses de edad— quizá no acuda diariamente al centro de alimentación para comer. Cocinar en malas condiciones higiénicas y guardar sobras también puede provocar contaminación bacteriana; en este contexto, la comida envasada constituye una buena alternativa.

Según el otro enfoque, la comida local, recién preparada y culturalmente apropiada, es una garantía mucho más sólida de nutrición infantil que los alimentos envasados listos para consumir y reforzados con micronutrientes. Muchos alegan que la presión para introducir alimentos envasados responde a intereses comerciales y no al bienestar de los menores. El economista y premio Nobel Amartya Sen escribió al Primer Ministro buscando disuadir a los Gobiernos de servir alimentos envasados a los niños, destacando que los contratistas privados podían poner en riesgo la salud de los menores con el fin de favorecer sus intereses comerciales (Menon, 2008). También se considera que los alimentos producidos de manera comercial y centralizada entorpecen la autosuficiencia en la seguridad alimentaria, generando una dependencia innecesaria de productos sobre los cuales las familias y las comunidades tienen escaso control. Según los críticos, es mejor recurrir a grupos de autoayuda de mujeres y comités de madres para cocinar los alimentos, lo cual genera tanto control como responsabilidad local.

La posición de la NFSA en esta materia es ambigua pues solo prescribe "comida" para los menores entre 6 meses y 14 años de edad, y define una "comida" como "comida recién preparada o precocinada y calentada antes de servir o raciones para llevar a casa, según las indicaciones del Gobierno central". Una vez más, la Corte Suprema ha sido bastante más explícita al apoyar la comida recién preparada en lugar de los alimentos envasados provistos por contratistas.[26]

Otro conjunto de debates se relaciona con las garantías precisas que deben contemplar los programas de alimentación y la ley para los menores desnutridos. La visión del Estado, que se refleja en la NFSA, es limitar los requisitos de la ley a ofrecer una comida adicional para estos menores. Sin embargo, los expertos consideran que esto es totalmente errado y que se trata de uno de los defectos más graves de la ley. Sostienen que la NFSA no define la desnutrición y, por lo tanto, incluso las pequeñas garantías que provee (de una comida adicional) son vagas. Es cierto que la definición de la malnutrición es un territorio técnicamente en disputa y que la ley podría haber mantenido la definición del borrador del NAC que la definió como una "condición que se desarrolla cuando el cuerpo, durante un periodo prolongado, no recibe o absorbe una cantidad suficiente y adecuada de calorías, proteínas y otros nutrientes requeridos para la buena salud, el crecimiento y el mantenimiento del cuerpo y la mente humana".[27]

26 Disposición de la Corte Suprema del 28 de noviembre de 2001, petición escrita (civil) núm. 196 de 2001 (disponible en http://www.righttofoodindia.org/orders/nov28.html).

27 NAC (Consejo Asesor Nacional). 2011. *National Food Security Bill, 2011*, p. 5 (disponible en http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/nfsb_final.pdf).

Otros argumentan que habría sido útil que el borrador definiera la malnutrición como "retraso en el crecimiento", "emaciación" o "bajo peso" entre niños y niñas, y un índice de masa corporal (IMC) de menos de 18,5 en el caso de los adultos. Incluso si se sirven raciones dobles en el lugar, tal como requiere la NFSA, los niños subalimentados (aun aquellos del grupo etario entre 3 y 6 años de edad) no podrían consumir todo el alimento de una sola vez en el centro.

Los críticos también argumentan que los menores pueden padecer malnutrición pese a tener acceso a cantidades adecuadas de comidas nutritivas. Esto puede ocurrir cuando no son capaces de absorber los nutrientes de los alimentos debido a enfermedades infecciosas como diarrea y otras, lo cual activa un círculo vicioso donde la falta de condiciones de higiene y el agua sucia provocan infecciones reiteradas que desembocan en malnutrición. El acceso inadecuado a atención médica prolonga la gravedad y duración de las infecciones, lo cual exacerba aún más la incapacidad del cuerpo de absorber nutrientes. Si este y otros servicios no están garantizados, no tiene sentido ofrecer una comida adicional para hacer frente a la malnutrición, por lo menos en el caso de los niños. La ley tampoco contempla el tratamiento de la desnutrición, ya sea en comunidades o en instituciones.

Por último, también se discute sobre las protecciones especiales que deberían existir para los menores más excluidos, como aquellos que no cuentan con un adulto a cargo, niños de la calle o que trabajan y los hijos de migrantes y familias sin hogar. Las estadísticas respecto de su número varían considerablemente —es una población muy difícil de contar— pero sin lugar a dudas se trata de varios millones. Estos menores o bien no tienen familia o la familia no es capaz de satisfacer sus necesidades alimentarias básicas, ya sea porque los menores trabajan en condiciones de explotación o a menudo inseguras, o porque acompañan a sus empobrecidos padres en una migración peligrosa. Con frecuencia, se considera que estos casos deben abordarse en leyes y sistemas específicos de protección infantil y no en una ley sobre seguridad alimentaria. Pero los críticos apuntan que la ley no puede permanecer en silencio e indiferente a las necesidades especiales de alimentación y la vulnerabilidad de estos menores y negarles de hecho el acceso a los programas de alimentación escolar. Estos niños excluidos requieren garantías mucho más sólidas, por ejemplo, asistir a escuelas protegidas o internados abiertos. Incluso la otra ley importante para la protección de la infancia con enfoque de derechos —aquella que garantiza educación obligatoria y gratuita— tampoco contempla garantías para estos menores, quienes según los críticos deberían ser la principal preocupación de cualquier ley basada en derechos.

CAPÍTULO 6: **PROTECCIÓN DE LA INFANCIA**

Surge un tema importante relacionado con los tipos de abastecimiento estatal para los menores en una ley sobre seguridad alimentaria, incluido el tipo de beneficios y garantías para los lactantes, los menores más vulnerables y los niños y niñas malnutridos.

En el caso de los lactantes, la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria (NFSA) de la India promueve la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses.

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
⦿ Provee seguridad alimentaria total y una fuente de nutrición estéril.	⦿ No es eficaz para los más vulnerables, debido a la falta de instalaciones de cuidado infantil y prestaciones por maternidad.

Para los menores después de los seis meses, la NFSA dispone "comidas". Aún se debate sobre la comida envasada; la Corte Suprema favorece los alimentos recién preparados.

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
⦿ Los alimentos envasados reforzados con micronutrientes específicos pueden evitar la malnutrición.	⦿ Los alimentos recién preparados y adecuados culturalmente son más saludables y no están influidos por intereses comerciales.

En el caso de los menores desnutridos, la NFSA dispone una comida adicional. No obstante, esta disposición se considera débil a causa de una falta de definición del concepto de desnutrición, así como el impacto limitado que tiene una comida adicional.

INTRODUCCIÓN
1 DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
2 ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
3 MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4 DINERO VERSUS ALIMENTOS
5 ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?
6 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
7 LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
8 EN LA PRECARIEDAD
9 LA CONDICIONALIDAD
10 HACER VALER LOS DERECHOS
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO 1 COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

CAPÍTULO 7

LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO

¿Qué tipos de programas públicos garantizan mejor el derecho a la alimentación de mujeres y niñas?

Después de los niños, las mujeres son el principal grupo de la población que sufre de privación de alimentos y malnutrición, incluida la que se debe a inequidades domésticas. Por lo tanto, el otro conjunto de debates importantes se refiere a las medidas que deben contener los programas y la ley de alimentación para garantizar beneficios alimentarios justos en relación al género. La NFSA designa a las mujeres cabezas del hogar para obtener las libretas de abastecimiento del PDS y ofrece prestaciones por maternidad universales para embarazadas y madres lactantes.

Las mujeres juegan un rol fundamental al garantizar la seguridad nutricional de su familia. Aquellas que logran acceder a oportunidades de medios de vida son más propensas que los hombres a gastar una mayor parte de su ingreso en la nutrición de su familia.[28] Sin embargo, debido a las diversas formas de

28 Quisumbing *et al.* apuntan a diversos estudios de los años ochenta y posteriores que confirman las diferencias en los patrones de gastos entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en la República de Filipinas, la proporción de ingresos de →

discriminación que sufren las mujeres y las niñas, incluidas las que se dan en el interior de la familia (en la propiedad de la tierra y otros medios de producción y en el acceso a medios de vida), una gran proporción es muy vulnerable a la inseguridad alimentaria.[29] Las mujeres y las niñas también enfrentan barreras para acceder a educación, atención de salud, agua potable y saneamiento, todos aspectos fundamentales para la seguridad nutricional. Por otra parte, las pruebas más recientes no muestran diferencias significativas entre la alimentación y la nutrición de niños y niñas, pero una mayor proporción de mujeres sufre de anemia suave, moderada o grave[30] y tiende a comer menos y después que el resto de la familia.[31]

Una medida importante en pro de la equidad de género contenida en la NFSA —que cuenta con apoyo indiscutible tanto de partidos como de grupos— es designar a la mujer más anciana de cada hogar como el cabeza de familia para los fines de recibir las libretas de abastecimiento. Solo en aquellos casos donde en la familia no haya una mujer adulta se entrega la libreta al hombre de mayor edad. Si en ese último hogar hay una niña menor de 18 años, asume el rol de cabeza del hogar una vez que cumple la mayoría de edad.

Otras medidas contempladas en la NFSA para las embarazadas y madres lactantes comprenden la distribución de raciones de alimentos para llevar y consumir en el hogar durante el embarazo y hasta seis meses después del parto, además de prestaciones por maternidad durante seis meses. Estas mujeres tienen mayores requerimientos nutricionales con el fin de facilitar el crecimiento y el desarrollo del feto y el bebé, así como para el metabolismo materno y el desarrollo de tejidos específicos para la reproducción. Por lo tanto, son particularmente vulnerables a la desnutrición. Las deficiencias nutricionales entre las embarazadas son la principal causa de mortalidad materno-infantil y también pueden provocar daños irreversibles en el desarrollo de fetos y bebés (UNICEF, 1990).

← la mujer tenía efectos positivos considerables en la disponibilidad de calorías para el hogar, entre otras cosas. En la República de Rwanda, ningún hogar encabezado por una mujer tenía menores con desnutrición grave y una cantidad menos que proporcional tenia niños o niñas con deficiencia calórica, aunque los ingresos de los hombres fueran superiores en alrededor de 10 veces. En el Brasil se descubrió que el ingreso de la mujer ejercía cuatro veces más impacto que el ingreso del hombre en la relación peso-estatura infantil. Véase Quisumbing, A., Brown, L., Feldstein, H., Haddad, L. y Pena, C. 1995. *Women: The key to food security*. Washington, DC, IFPRI. Los analistas plantean que las tasas más altas de desnutrición de Asia Meridional en comparación con las de África Subsahariana, pese a que los ingresos y el crecimiento económico son mayores, se pueden atribuir en parte a la posición inferior de la mujer. Véase Smith *et al.* 2003. *The importance of women's status and child nutrition in developing countries*. Washington, DC, IFPRI.

29 Véase por ejemplo: Quisumbing *et al.*, 1995. Op. cit.

30 Arnold, F., Parasuraman, S., Arokiasamy, P. y Kothari, M. 2009. *Nutrition in India*. National Family Health Survey (NFHS-3), India, 2005-06. Mumbai: International Institute for Population Sciences; Calverton, Maryland, USA: ICF Macro (disponible en http://rchiips.org/nfhs/nutrition_report_for_website_18sep09.pdf).

31 Véase por ejemplo: Ramachandran, N. 2014. *Persisting undernutrition in India: Causes, consequences and possible solutions*. Nueva Delhi, Springer.

Sin embargo, aún se discute si las raciones para llevar a casa dispuestas en la ley deberían entregarse de manera específica a las embarazadas o simplemente sumarse a la canasta familiar. En términos culturales, lo último es mucho más probable. Por lo tanto, algunos argumentan que más bien se debería entregar una comida recién preparada en el centro del Sistema de Desarrollo Integral de la Infancia (ICDS). La viabilidad práctica de que las embarazadas visiten personalmente el centro todos los días en medio de sus tareas domésticas o laborales plantea dudas. Pero algunos estados como Chhattisgarh,[32] donde se ha adoptado dicha medida, prueban que muchas mujeres sí comen en el centro y por lo menos en la medida en que acuden, esos alimentos mejoran su nutrición en lugar de añadirse a la canasta familiar.

Además de las libretas de abastecimiento emitidas a nombre de una mujer, la característica más progresiva de la NFSA desde la perspectiva de género es la entrega casi universal de subsidios maternales para embarazadas y mujeres lactantes. Por primera vez, esta ley otorga a las mujeres del sector informal, incluidas aquellas que realizan trabajo no remunerado en casa, una suma de 1 000 rupias al mes durante seis meses. Se espera que esto aumente durante ese periodo las posibilidades de la mujer de quedarse en casa, disfrutar de mayor cantidad de alimentos nutritivos y dar el pecho a sus hijos.

Las disposiciones precisas contenidas en la NFSA siguen planteando muchos interrogantes. En primer lugar está el monto del subsidio por maternidad. Los críticos sostienen que en la medida en que estos subsidios se ofrecen como una compensación salarial para que las mujeres puedan dejar de trabajar y permanezcan en casa, deben ser equivalentes al sueldo mínimo e indexados según la inflación. Si el monto fuera la mitad del sueldo mínimo mensual regular para trabajadores no calificados,[33] unas 9 000 rupias, debería llegar a por lo menos 4 500 rupias al mes.[34] Además, puesto que las mujeres requieren descanso y nutrición adecuados para un parto saludable, algunos indican que los subsidios por maternidad deberían ser provistos durante nueve meses, desde tres meses antes de la fecha del parto (Dand y Agarwal, 2014).

En segundo lugar, y dado el escaso poder de decisión de la mujer dentro del hogar, se plantea la inquietud de que este monto en efectivo solo servirá para aumentar el ingreso familiar en lugar de cambiar de alguna manera el patrón de alimentación y nutrición de las mujeres. Los estudios a nivel micro

32 El sistema *Fulwari* se implementa a través de *Anganwadis*, centros que forman parte del es parte del ICDS, donde los niños entre seis meses y tres años de edad reciben tres comidas calientes todos los días y las mujeres embarazadas y lactantes, una. Según las especificaciones, cada comida debe contener aceite y verduras verdes y cada niño debe consumir huevos por lo menos dos veces por semana. Cada centro *Fulwari* es administrado por mujeres de la comunidad. La iniciativa comenzó en un distrito de Chhattisgarh en 2012, y en 2014 había más de 2 700 centros en el mismo estado. La expansión se basó en un estudio realizado por una facultad de medicina de Chhattisgarh y el UNICEF, que reveló que la desnutrición había disminuido del 45 % al 30 % entre los niños inscritos (disponible en http://dprcg.gov.in/1534e-25-08-14).

33 El Gobierno de Delhi estipuló un salario mínimo mensual para trabajadores no calificados de 8 632 rupias (documento disponible en http://delhi.gov.in/wps/wcm/connect/doit_labour/Labour/Home/Minimum+Wages).

34 Ibid.

indican que, efectivamente, por lo menos parte de este dinero ha redundado en mejor alimentación y más descanso para las mujeres,[35] pero es indudable que se requieren estudios adicionales.

Los debates acerca de la condicionalidad se discuten en un capítulo posterior. Por último, en una sociedad muy desigual hay dudas de índole práctica sobre la capacidad de llegar con los subsidios maternales a todas las embarazadas, en especial a las mujeres que viven en los márgenes de la sociedad, como las *dalit* y de grupos tribales, quienes viven en bosques remotos, barrios urbanos y calles marginales, aquellas estigmatizadas por su ocupación, como las trabajadoras sexuales, y las nómades y migrantes.

Los críticos también apuntan a la falta de derecho a asistencia alimentaria de las mujeres que están fuera del ciclo reproductivo, como las solteras o las ancianas. En sociedades predominantemente patriarcales como la de la India, la mujer es considerada reproductora, cuidadora, proveedora de sexo y facilitadora de la prosperidad familiar. Por lo tanto, una mujer soltera se caracteriza por la falta de la "protección" masculina en su vida, lo que en la mayoría de los casos se trata en realidad de una falta de "control" por un hombre. Esto menoscaba la posición social de la mujer viuda, divorciada, separada, abandonada o que jamás se ha casado (Singh, 2013). Aunque la mujer en la India tiene derechos legales sobre la propiedad de su difunto esposo,[36] pocas pueden ejercerlos en la práctica. Incluso en casos en que una viuda ha logrado establecer esos derechos, puede que resulte imposible controlar la propiedad de manera efectiva. La mujer que deja a la familia de su marido o que es abandonada por él a menudo es rechazada por sus propios padres y no tiene dónde ir. Las sugerencias de incluir automáticamente a los hogares encabezados por una mujer soltera en la cobertura del PDS y pensiones para mujeres solteras y ancianas no fueron incluidas en la ley.

A los críticos también les preocupa que la total ausencia en la NFSA del aspecto de los medios de vida de las mujeres. Piensan que la ley debería haber indagado en la cuestión de los derechos a la tierra de la mujer y haberles ofrecido derechos legales a otros factores de producción de alimentos. Una vez más, otros argumentan que esto queda fuera del alcance de una ley de abastecimiento de alimentación. Sin embargo, dada la importancia de contar con acceso equitativo a la tierra, el agua y otros insumos necesarios para las labores agrícolas, la feminización de la pobreza y la crisis agraria del país que afecta especialmente a la mujer, se debe considerar una ley separada que garantice estos derechos. Una vez más, se cita el argumento práctico de no dificultar la implementación del cuerpo legal como el motivo principal para excluir este tema de una ley de alimentación; casi nadie cuestiona la importancia del acceso de las mujeres a medios de vida adecuados para mejorar la seguridad alimentaria del hogar.

35 Véase por ejemplo: SEWA Bharat y UNICEF. 2014. *A little more, how much it is – Piloting basic income transfers in Madhya Pradesh, India* (disponible en http://unicef.in/Uploads/Publications/Resources/pub_doc83.pdf); y SEWA Bharat. 2012. *An experimental pilot cash transfer study in Delhi - Executive Summary* (disponible en http://www.undp.org/content/dam/india/docs/poverty/Final-study-results-SEWA-PDS.pdf).

36 Ley de sucesión hindú, 1956. Ley núm. 30 de 1956, 17 de junio, 1956 (disponible en http://chanda.nic.in/htmldocs/elibrary-new/e%20Library/hindu%20succession%20act-1956.pdf); Ley de sucesión hindú (modificación), 2005. Ley núm. 39 de 2005. 5 de septiembre de 2005 (disponible en http://www.hrln.org/admin/issue/subpdf/HSA_Amendment_2005.pdf).

En relación con el tema de los medios de vida de la mujer empobrecida, otra cuestión planteada por algunos críticos es que la NFSA no exige un suministro de alimentos recién preparados (ya sea en centros de alimentación infantil o escuelas) por parte de grupos de autoayuda de mujeres, tal como lo hizo la Corte Suprema. Algunos indican que los métodos de preparación de la comida deberían quedar a discreción del Ejecutivo y no estar determinados por ley. Pero otros argumentan que si la ley incluyera esta disposición, garantizaría los medios de sustento de cientos de miles de mujeres pobres. Dichos partidarios están convencidos de que esta alternativa podría tener impactos derivados adicionales, como el empoderamiento de la mujer, el fortalecimiento de sus capacidades en términos de conocimientos de nutrición, buenas prácticas de higiene y seguridad alimentaria, y mejoramiento del estado nutricional de otros miembros de la familia. Estados como Andhra Pradesh, Odisha y Tamil Nadu ya han demostrado estos beneficios.[37]

37 En Andhra Pradesh operan centros de cuidado infantil asistidos y supervisados por la comunidad; los cocineros son miembros de los grupos locales de autoayuda (SHG) y la comida se ofrece a un valor de 30 rupias al día por persona. Las organizaciones de las aldeas cultivan huertos (que subsidian los gastos operativos del centro) y administran el centro. Se llevan a cabo sesiones de educación en nutrición y salud (NHED) para mujeres embarazadas y con hijos menores de dos años. Las organizaciones de las aldeas y el centro son responsables de movilizar colectivos de trabajo en el centro y velan porque reciban los 100 días de trabajo obligatorio conforme al NREGS, que ayuda a solventar parte de los costos de los alimentos. Gracias a la convergencia de estos sistemas diversos, disminuyó la malnutrición y el bajo peso al nacer. En las ciudades del estado de Tamil Nadu, las corporaciones municipales operan cantinas que venden alimentos altamente subsidiados (a precios incluso de 3-5 rupias) con la ayuda de los SHG. Los SHG de Odisha monitorean y administran el almuerzo en las escuelas. Una encuesta realizada en escuelas de un distrito específico del estado demostró que los almuerzos se ofrecían de manera ininterrumpida cuando los representantes de los SHG compraban las provisiones para la comida, que contrataban y pagaban a los cocineros o ayudantes, y cocinaban ellos mismos la comida cuando el cocinero titular estaba ausente y monitoreaban la calidad de las raciones.

CAPÍTULO 7: **LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO**

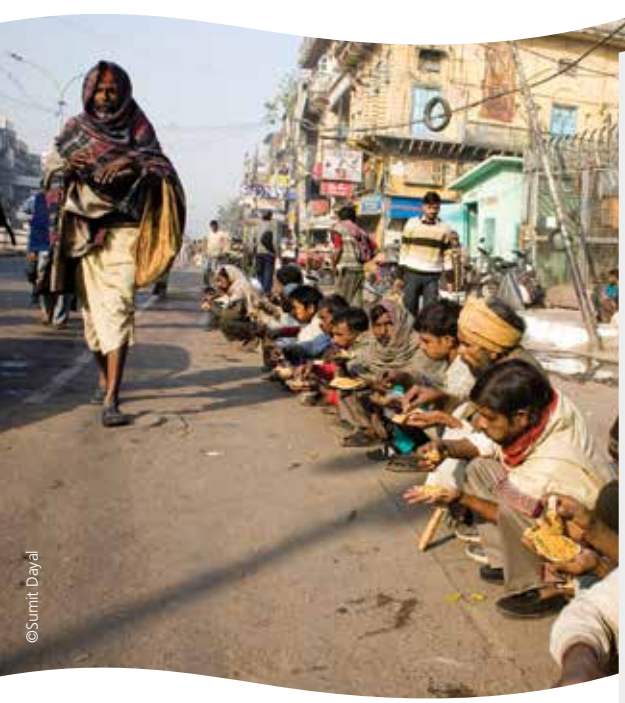
Debido a las desigualdades —incluidas diversas formas de discriminación intrafamiliar— una gran proporción de mujeres y niñas son altamente vulnerables a la inseguridad alimentaria.

DISPOSICIONES ESPECÍFICAS EN MATERIA DE JUSTICIA DE GÉNERO

- La mujer adulta de más edad del hogar es designada como jefa de hogar para recibir la libreta de abastecimiento.
- Derecho a llevar raciones a casa durante el embarazo y hasta seis meses después del parto, además de prestaciones por maternidad durante seis meses.
- Entrega casi universal de beneficios maternales para embarazadas y madres lactantes, incluidas las que realizan trabajo doméstico no remunerado.

VACÍOS Y CRÍTICAS

- Debido al escaso poder de decisión de la mujer en el hogar, las transferencias solo aumentarán el ingreso familiar en lugar de cambiar el estado nutricional de la mujer.
- Se requiere prolongar el plazo y aumentar el pago para proteger de forma efectiva el derecho de la mujer a la alimentación durante el periodo maternal.
- La falta de prestaciones alimentarias para la mujer que está al margen del ciclo reproductivo demuestra un enfoque instrumental que solo reconoce el rol reproductivo de la mujer.


©Sumit Dayal

INTRODUCCIÓN
1 DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
2 ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
3 MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4 DINERO VERSUS ALIMENTOS
5 ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?
6 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
7 LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
8 **EN LA PRECARIEDAD**
9 LA CONDICIONALIDAD
10 HACER VALER LOS DERECHOS
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO 1 COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

CAPÍTULO 8

EN LA PRECARIEDAD

¿Qué formas de abastecimiento público garantizan de mejor modo los derechos de los grupos vulnerables?

En este capítulo se revisan los debates acerca de cómo los programas de alimentación y la ley pueden resolver la denegación de alimentación a los grupos más vulnerables y afectados por la mayor inseguridad alimentaria, más allá de las disposiciones para las categorías generales de mujeres y menores de edad. ¿Cuáles son las poblaciones más vulnerables al hambre y qué estrategia específica debería adoptar el Estado para priorizar el derecho a la alimentación de las comunidades más marginadas? Los primeros borradores[38] de la ley de alimentación de la India contenían muchas disposiciones detalladas sobre este tema, pero quedaron fuera del documento definitivo.

Algunos creen que los derechos contemplados en la NFSA son suficientes, si se ponen en práctica de manera correcta, para garantizar el derecho a la alimentación de los segmentos más vulnerables

38 Para ver un resumen de disposiciones en los primeros borradores, véase: http://www.righttofoodindia.org/data/right_to_food_act_data/July_2011_comparison_nac_govt_draft_nfsbl.pdf

de la población (Goel y Kumar, 2013). Otros argumentan (como ya hemos visto) que solo si el PDS es universal los derechos a la alimentación que emanan de la ley llegarán efectivamente a quienes más los necesitan (Ramakumar, 2010), puesto que toda focalización tiende a excluir a los más indefensos que carecen de las habilidades y el capital social para desenvolverse en los procedimientos oficiales y lograr quedar inscritos en estos programas.[39]

Otros incluso arguyen que los programas universales pueden dejar de lado a los más vulnerables debido a que deben enfrentar obstáculos sociales y económicos demasiado difíciles de superar (Dreze, 2010). Por lo tanto, cualquier ley de garantía de alimentación debe contemplar derechos especiales de abastecimiento —a menudo distintos a aquellos que resultan apropiados para otros grupos menos vulnerables— que tomen en cuenta las cargas sociales y económicas específicas y las barreras de acceso a la alimentación y nutrición que enfrentan dichos segmentos.

La FAO afirma que "Todas las personas tienen un mismo derecho a la alimentación, pero sus distintas circunstancias implican que se requieren distintas medidas de los poderes públicos para que el derecho se realice para todos [...]. El enfoque basado en derechos requiere que se determine quiénes son las personas más vulnerables, por el motivo que sea, y se les dote de los medios necesarios para reclamar sus derechos. Requiere igualmente que se detecten y corrijan cualesquiera procesos discriminatorios en las estructuras de gobernanza y poder" (FAO, 2006).

Hay debates en curso acerca de la naturaleza de las medidas especiales que necesita cada grupo vulnerable. Hacer un listado exhaustivo de todos estos grupos es imposible en esta breve revisión y tampoco se puede enumerar la gama completa de derechos especiales que se sugieren para cada uno. No obstante, algunos ejemplos serán suficientes.

39 Véase por ejemplo: Hirway, I. 2003. Identification of BPL Households for Poverty Alleviation Programmes. *Economic and Political Weekly*, Vol. 38 No. 45 – Nov. 8.

Uno de los segmentos más importantes dentro de los grupos vulnerables son las personas mayores.[40] Debido a su menor capacidad para el trabajo, los ancianos ganan menos que las generaciones más jóvenes. Esto no solo pone en riesgo su acceso a la alimentación sino que también los hace más vulnerables a la pobreza, a quedarse sin hogar, a sufrir enfermedades sin recibir atención sanitaria y al maltrato,[41] todo lo cual mina aún más su derecho a la alimentación.[42] Las personas con discapacidades[43] también afrontan enormes obstáculos educacionales, sociales y físicos y, por lo tanto, están en considerable desventaja frente al empleo y a un acceso seguro y digno a la alimentación. Cuando las personas discapacitadas también forman parte de otras categorías sociales especialmente desfavorecidas, como los grupos tribales o *dalit*, el reto de asegurarse un trabajo y la alimentación es muchísimo mayor. Las mujeres solas, sean viudas, divorciadas o solteras enfrentan diversas restricciones sociales y viven enormes dificultades para conservar empleos remunerados. Incluso cuando logran encontrar trabajo, reciben salarios bajos y son obligadas a trabajar largas jornadas. Para mantenerse a sí mismas y a sus hijos, las mujeres solteras a menudo deben hipotecar o malvender sus activos con urgencia o recurrir a alternativas poco dignas como el trabajo sexual, la mendicidad y enviar a sus hijos a trabajar.

Para todos estos grupos, muchos expertos sugirieron incluir en la ley pensiones mensuales incondicionales y adecuadas, y así se hizo en los primeros borradores oficiales.[44] Sin embargo, con el tiempo, estos derechos se eliminaron de la NFSA, presumiblemente no por objeciones de peso relacionadas con los principios, sino por consideraciones presupuestarias.

Los migrantes constituyen una gran proporción de las personas desposeídas y sin hogar en las ciudades de la India (Rohit, 2013). Se trata de hombres, mujeres y menores de edad que a menudo adoptan patrones circulares de migración, desde el campo hacia las ciudades y de regreso, y puede que muchas veces se concentren en ciertas ocupaciones vulnerables y ambientes desprotegidos. En su lucha por la

40 Véase un informe detallado sobre las características socioeconómicas de la población de adultos mayores en India en http://mospi.nic.in/mospi_new/upload/elderly_in_india.pdf

41 Una encuesta realizada por una ONG sobre la condición de los individuos mayores en India reveló que más de una tercera parte de ellos había experimentado alguna forma de abuso. Entre el 60 y el 70 % de los entrevistados informó haber sufrido agresiones verbales y emocionales en algunas ciudades, mientras que alrededor de una quinta parte informó haber sido víctima de violencia física en varias ciudades (http://www.helpageindia.org/pdf/surveysnreports/elderabuseindia2010.pdf).

42 Los estudios sobre el efecto de las pensiones indican que si bien estas ayudan a satisfacer los costos de los alimentos y otras necesidades básicas, son inadecuadas a la hora de cumplir con requerimientos de salud y familiares (http://www.righttofoodindia.org/data/pensions/Old_Age_Pension_Scheme_in_Jharkhand_and_Chhattisgarh.pdf). En este contexto, el abastecimiento directo de alimentos tendría un efecto positivo considerable. En septiembre de 2014, el Gobierno de Uttarakhand anunció un esquema de seguridad alimentaria para mujeres mayores de edad que proponía la entrega de cereales comestibles gratuitos a todas las mujeres mayores de 60 años en el estado. En ese momento, se estimó que el sistema llegaría a unas 500 000 beneficiarias. Además, instituyó un plan de almuerzos para el mismo grupo, el cual sería puesto en práctica a través del sistema Anganwadi.

43 Véase una discusión sobre la prevalencia y los detalles de la discapacidad en India en http://mospi.nic.in/Mospi_New/upload/disablity_india_statistical_data_11mar2011/CAPÍTULO%204-Dimension_Disability.pdf

44 Véase por ejemplo, NAC. 2011. Op. cit.

supervivencia, estos individuos experimentan grandes problemas económicos en las ciudades, donde se les explota como mano de obra barata (Deshingkar y Akter, 2009). En tales circunstancias, se tornan vulnerables a múltiples privaciones y enfrentan enormes dificultades para acceder a programas de seguridad social, así como a las prestaciones básicas de alimentación, salud, vivienda y educación. Otro desafío importante es la falta de portabilidad del derecho a la alimentación, especialmente del PDS y las pensiones, pero también en la admisión a los centros de alimentación infantil e incluso en las escuelas.

Por todo ello, los partidarios de estos grupos argumentan que es crucial que el Estado reconozca la portabilidad de los derechos socioeconómicos de los migrantes, cuya condición es estar justamente en movimiento; estas poblaciones deben tener acceso a sus derechos sin depender de la ubicación física. Pero esto no fue aceptado en la ley de alimentación, tal vez por un temor al aumento del éxodo de habitantes rurales hacia las urbes. No obstante, los programas de comedores subsidiados con fondos públicos podrían transformarse en una intervención relevante para mejorar la situación nutricional de mujeres, hombres y menores de edad de zonas urbanas sin casa. Esto también liberaría una buena parte de sus ingresos diarios puesto que actualmente se ven obligados a invertir en comida callejera relativamente cara, de poca calidad nutricional e higiénica.

Los primeros borradores de la NFSA consideraban tales disposiciones para la alimentación de los desposeídos y comedores comunitarios que entregarían alimentos asequibles a personas sin hogar y pobres.[45] Los primeros debates giraron en torno a si esto debería quedar en manos de la caridad privada, pero se reunieron datos que demostraron que las obras de caridad tanto religiosas como seculares que ofrecen alimentación han disminuido hasta casi desaparecer.[46] Esto también planteó interrogante sobre la forma de organizar el sistema y entre las sugerencias estaba desde extender el mandato de los centros de alimentación infantil hasta apoyar oficialmente a las instituciones de caridad religiosas y sociales. Se discutió además sobre la oportunidad y viabilidad de instalar mecanismos de control de acceso en estos centros. Si bien se consideró factible elaborar ese tipo de listas en zonas rurales, el control de acceso en un contexto urbano —de carácter anónimo y altamente móvil— aun pudiendo ser aconsejable, no sería práctico. Por otra parte, la apertura de estos centros a personas que no son pobres mejoraría la dignidad y calidad de los servicios. El Comité Parlamentario Permanente se opuso a la alimentación de los desposeídos y los comedores comunitarios planteando que "sería difícil para la administración identificar a las personas desposeídas y sin hogar y rompería el tejido social, puesto que los miembros dependientes de una familia podrían ser expulsados del hogar para obligarles a conseguir su propia alimentación".[47] Los partidarios de las medidas creían que estas objeciones estereotipaban

45 Ibid.

46 Véase un estudio de caso sobre la naturaleza del abastecimiento de alimentos de parte de obras caritativas religiosas en http://centreforequitystudies.org/wp-content/uploads/2012/08/Religious-charities-in-Delhi.pdf

47 Gobierno de la India. 2013. *The National Food Security Bill, 2011*. Comité Permanente de Alimentos, Asuntos del Consumidor y Distribución Pública (2012-13). Nueva Delhi (disponible en http://www.prsindia.org/uploads/media/Food%20Security/SC%20Report-Food%20Security%20Bill,%202011.pdf).

injustamente a los pobres como personas indignas que buscan caridad y se mostraron consternados por que estos argumentos provinieran de legisladores (Mander, 2013).

Un problema de gran envergadura que enfrenta gran parte de la población más vulnerable es que no tienen documentación de identidad y e inscripción en el registro, y por lo tanto, en la práctica no son reconocidos como ciudadanos. En la India, este es un desafío mayúsculo en el caso de los pobladores de barrios marginales y sin hogar, migrantes y habitantes de los bosques, quienes a menudo carecen de documentos básicos de identificación y quedan, por lo tanto, sin la posibilidad de acceder a sus derechos, incluidos los subsidios conforme a la ley de seguridad alimentaria. Por esta razón, si bien este problema queda fuera del alcance de una ley de seguridad alimentaria y nutricional, las estrategias de reducción de la pobreza y seguridad alimentaria y nutricional de muchos países también incluyen programas de registro. Lo anterior puede ser una medida controvertida, puesto que a veces se considera como un intento de controlar a los grupos marginales. En la India, se han adoptado medidas oficiales para proporcionar tarjetas de identidad biométrica a todas las personas y para vincular la seguridad alimentaria y otros derechos a estas tarjetas, pero esto ha despertado el rechazo de algunos críticos, quienes se oponen a la expansión de lo que temen podría convertirse en un Estado policial (Ramakumar, 2013).

Algunos argumentan que las personas que viven en la indigencia deberían tener preferencia en una ley de alimentación.[48] Es conocido el argumento de Amartya Sen (1982) de que la democracia es la defensa más poderosa contra el hambre. Pero esta parece impotente contra el hambre extrema individual endémica. Los Gobiernos de la India (como en la mayor parte del mundo) normalmente niegan la existencia de este problema. En los primeros borradores de la ley se exigía a los Gobiernos estatales establecer protocolos para impedir el hambre extrema, ofrecer atención eficaz y adecuada en caso de desnutrición aguda grave, investigar las muertes por inanición, asignar responsabilidades e impedir que se volvieran a dar estas situaciones. Pero finalmente, estas garantías fueron excluidas del objeto de la ley.

48 Véase por ejemplo: Parulkar, A. 2012. Starving in India: The forgotten problem. *The Wall Street Journal – India*, 9 de abril de 2012 (disponible en http://blogs.wsj.com/indiarealtime/tag/starving-in-India).

CAPÍTULO 8: **EN LA PRECARIEDAD**

La mayoría de las comunidades marginadas y grupos vulnerables enfrenta restricciones específicas que exigen medidas especiales. Las discusiones sobre la mejor manera de garantizar su derecho a la alimentación implican elecciones difíciles, además de abordar los estereotipos que degradan a los más vulnerables.

ARGUMENTOS A FAVOR DE DERECHOS ESPECÍFICOS

- Incluso en un sistema de derechos universales, las personas mayores, discapacitadas, *dalits* y grupos tribales necesitan apoyo incondicional específico.
- Los programas de alimentación para los desposeídos y los comedores comunitarios pueden ofrecer una solución integral para los residentes sin hogar y pobres, así como para los migrantes solteros.
- Los menores que trabajan y no asisten a la escuela y los que viven en la calle quedan fuera del programa de alimentación escolar, pese a ser los más vulnerables; se debe permitir su acceso a todos los programas de alimentación sin condiciones.
- Se requiere la portabilidad de los derechos para los migrantes estacionales.

ARGUMENTOS EN CONTRA

- Inquietudes sobre la complejidad presupuestaria y administrativa.
- Prohibitivamente caros sin identificación de beneficiarios; pero la identificación de los más vulnerables requiere sistemas complejos.
- Se debe mejorar la puesta en práctica, en lugar de generar mecanismos adicionales.
- Un sistema de alimentación universal o el crecimiento económico general también garantizaría la satisfacción de las necesidades de los grupos vulnerables.
- La portabilidad estimularía niveles insostenibles de migración a zonas urbanas.

Los primeros borradores de la ley de alimentación de la India contemplaban muchas disposiciones detalladas sobre estos temas, pero la mayoría quedó fuera del texto final.

©Amin F. Khan

INTRODUCCIÓN
1 DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
2 ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
3 MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4 DINERO VERSUS ALIMENTOS
5 ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?
6 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
7 LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
8 EN LA PRECARIEDAD
9 LA CONDICIONALIDAD
10 HACER VALER LOS DERECHOS
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO 1 COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

CAPÍTULO 9

LA CONDICIONALIDAD

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

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 (Fiszbein *et al.*, 2009). 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 (Yanes, 2011).

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.[49] 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 (Srivastava y Tiwary, 2009). 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 del derecho a la alimentación. La sentencia del tribunal coincide en gran medida con las visiones de los demandantes y los comisionados.[50]

49 Véase: http://mohfw.nic.in/WriteReadData/l892s/file28-99526408.pdf

50 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).

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 (IIPS, 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 (Dandona *et al.*, 2010), 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 (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010). 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 (IIPS y Macro International, 2007). 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 (PHRN, 2010). 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 (Raman, 2011). 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.[51]

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

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

desventaja y vulnerabilidad. También existe una posible paradoja en que las condicionalidades pueden efectivamente, en algunas situaciones, proteger los derechos de la infancia pero, 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 (Basset, 2008; Banco Mundial, 2013). 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.

CAPÍTULO 9: **LA CONDICIONALIDAD**

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.

INTRODUCCIÓN
1 DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
2 ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
3 MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4 DINERO VERSUS ALIMENTOS
5 ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?
6 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
7 LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
8 EN LA PRECARIEDAD
9 LA CONDICIONALIDAD
10 HACER VALER LOS DERECHOS
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO 1 COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

CAPÍTULO 10

HACER VALER LOS DERECHOS

¿Cómo pueden los ciudadanos exigir que el Estado garantice su derecho a la alimentación?

Este capítulo final trata sobre los sistemas de cumplimiento, reparación de reclamaciones y sanciones relacionados con los derechos de provisión de alimentos reconocidos por la ley. La ley de alimentación de la India contempla mecanismos de reparación de reclamaciones a nivel de distrito, estado y nacional, pero estos son designados por los Gobiernos estatales y central y, por lo tanto, no son funcionalmente independientes del ejecutivo. También existen disposiciones sobre multas pecuniarias y consecuencias civiles por la violación de los derechos que emanan de la ley.

Tradicionalmente, existen tres tipos de mecanismos de reparación en caso de reclamaciones. En primer lugar, están los recursos administrativos[52] conforme a los cuales cualquier medida oficial que viole un

52 En varios estados de la India se acaban de promulgar leyes sobre el Derecho a los Servicios Públicos (que comprende el derecho positivo para garantizar la prestación de ciertos servicios públicos, como conexiones a la energía eléctrica, libretas de abastecimiento y carnés electorales, registros de propiedad y certificados de casta, nacimiento, matrimonio y residencia). Las apelaciones en contra de la no prestación o denegación de ciertos servicios públicos se pueden →

derecho se puede impugnar ante una autoridad administrativa superior. Los recursos administrativos normalmente implican burocracia compuesta por funcionarios públicos permanentes nombrados por los Gobiernos estatales y central. En segundo lugar, se pueden interponer recursos para reclamar por el incumplimiento de un derecho por parte de la burocracia permanente ante representantes locales designados por el Gobierno.[53] En tercer lugar, el Poder Judicial tiene la potestad de ver recursos por la denegación del derecho a la alimentación.[54] Además, recientemente existen mecanismos independientes de vigilancia ciudadana como los defensores del pueblo y tribunales autónomos.[55]

La eficacia de estos mecanismos se puede evaluar según los criterios de independencia, integridad, rendición de cuentas y accesibilidad. La evaluación de los recursos ante órganos locales y administrativos es muy baja en todos estos ámbitos porque el deber de aplicar los diversos aspectos del derecho a la alimentación recae en los mismos órganos. En efecto, la persona que desee hacer una reclamación debe acercarse a la misma burocracia oficial y Gobierno local contra la cual quiere quejarse. Es difícil esperar que ese mismo sistema aborde la reclamación con integridad, eficacia e independencia. Además, los grupos vulnerables, como mendigos, habitantes de bosques, residentes de barrios marginales y trabajadores del comercio sexual a menudo son reacios a recurrir a los sistemas gubernamentales de reparación de reclamaciones debido a que su propia situación legal está cuestionada. En general, los mecanismos convencionales de reparación no son accesibles para los pobres y marginados, y estas poblaciones manifiestan un alto nivel de desconfianza hacia los funcionarios públicos y representantes elegidos, a quienes perciben como corruptos, opresores, insensibles y hostiles a sus necesidades.

El poder judicial, especialmente el Tribunal Superior, tiende a no ser visto con la misma desconfianza en relación con su independencia e integridad, ni tampoco se le considera implacablemente hostil hacia

← presentar ante los funcionarios administrativos distritales y subdivisionales. Sin embargo, el mecanismo de reparación de reclamaciones no contiene disposiciones sobre cómo abordar a las autoridades en relación con la calidad de los servicios provistos. Entre los estados existen diferencias considerables respecto de la implementación y el seguimiento efectivo de la ley, y de cómo abordar las reclamaciones (véase: http://www.undp.org/content/dam/india/docs/report_on_national_consultation_on_strengthening_delivery_and_accountability_frameworks_for_public_service.pdf).

53 Los Gobiernos locales incluyen organismos elegidos conocidos como instituciones Panchayati Raj a nivel de aldeas. La potestad de planificar, implementar y desembolsar estipendios conforme al Sistema Nacional de Garantía del Empleo Rural se encuentra en el Panchayat.

54 Los tribunales han intervenido en algunos casos relacionados con los derechos socioeconómicos. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores en condiciones de servidumbre en *Bandhua Mukti Morcha vs Union of India*, la Corte Suprema recurrió al derecho de vivir dignamente contenido en los PRPE y exigió a los Gobiernos estatales que cumplieran su deber constitucional con respecto a estos trabajadores. Sin embargo, y en ciertos casos, ha permitido que el rol de garante de dichos derechos descanse en las políticas, por ejemplo en el caso de la facilitación de otros puestos de trabajo para los funcionarios de aldeas contratados por el Gobierno en el estado de Tamil Nadu, cuyos cargos fueron eliminados (véase: http://delhicourts.nic.in/ejournals/Social_Rights_Jurisprudence.pdf).

55 En 2013, el Parlamento indio aprobó la Ley Lokpal, que estableció un órgano independiente (llamado Lokpal) junto con instituciones similares a nivel estatal (conocidas como Lokayuktas) para investigar casos de corrupción en contra de funcionarios gubernamentales (incluidos miembros del Parlamento y ministros, salvo el Primer Ministro). La ley fue aprobada luego de las protestas generalizadas contra prácticas estatales corruptas. El órgano es elegido por un comité de selección independiente y ratificado por el Presidente.

los pobres. Cuando los ciudadanos se acercan a un Tribunal Superior ante la violación de sus derechos, dicha instancia se caracteriza por exigir reconocimiento, restitución del derecho, cese de la violación, rehabilitación, compensación y castigo al perpetrador, o por ordenar mayor asignación de recursos que impida que la situación se vuelva a repetir. Como hemos visto, cada vez con mayor frecuencia los tribunales superiores consideran los derechos socioeconómicos como una extensión del derecho fundamental a la vida, y en algunas ocasiones han ofrecido reparaciones considerables y trascendentales en muchos sentidos.

Pero el poder judicial adolece de diversos problemas relacionados con la accesibilidad. El sistema de tribunales indio, incluso en las cortes subordinadas que operan en cada distrito, no está lo bastante descentralizado para abordar con eficacia la gran cantidad de quejas que se presentan a nivel de subdistrito y aldea. También, en todos los niveles, los tribunales tienen una enorme cantidad de causas pendientes.[56] Dada la combinación de dependencia en leyes procedimentales formales y reglas técnicas para la presentación de pruebas, es probable que el proceso de reparación de reclamación a través de un tribunal sea confuso, caro y lento.

Por lo tanto, en la legislación más reciente sobre derechos socioeconómicos de la India existe una tendencia cada vez más marcada hacia innovar con mecanismos cuasijudiciales de reparación de reclamaciones, como las instituciones estatales de derechos humanos, defensores del pueblo y tribunales independientes.[57] Normalmente, estas instancias tienen algunos de los poderes de las cortes tradicionales pero con un mandato y jurisdicción limitados. Dado su enfoque específico, los órganos cuasijudiciales tienden a ser más eficaces y eficientes al abordar las reclamaciones relacionadas con la zona asignada. Los partidarios de los mecanismos cuasijudiciales sostienen que si están bien diseñados pueden superar muchas de las limitaciones que padecen los tres sistemas convencionales de reparación de reclamaciones. Operan fuera de la influencia gubernamental y administrativa y son menos propensos a problemas de corrupción y falta de rendición de cuentas. Los procedimientos cuasijudiciales también pueden ser más accesibles, rápidos y efectivos que el poder judicial debido a su mayor nivel de descentralización, acceso a conocimiento técnico especializado y un funcionamiento de naturaleza más flexible e informal. En lugar de limitarse a las circunstancias específicas de un caso en particular, también pueden investigar las causas y consecuencias sistemáticas más generales de la infracción, jugando así un rol muy importante al dar forma a las políticas.

56 Véase un informe detallado sobre atrasos, causas pendientes y causas resueltas en el sistema judicial de India: Comisión Jurídica de India. *Arrears and backlog: creating additional (wo)manpower*. Informe núm. 245 (disponible en http://lawcommissionofindia.nic.in/reports/Report245.pdf).

57 Por ejemplo, en el Derecho a Educación Obligatoria y Gratuita, 2009, la segunda instancia de reparación de reclamaciones recae en la Comisión Estatal de Protección de los Derechos de la Infancia y la Comisión Nacional para la Protección de los Derechos de la Infancia, un órgano autónomo y cuasijudicial. Del mismo modo, el sistema cuasijudicial de la Ley de Protección del Consumidor se articula en tres niveles: los Foros Distritales y Estatales de Reparación de Conflictos del Consumidor, y una Comisión Nacional cuyas decisiones pueden ser apeladas ante la Corte Suprema.

Sin embargo, para que se produzcan todos estos beneficios se precisa una selección independiente, transparente y justa de los miembros de estos órganos, así como una financiación adecuada que asegure independencia. También se argumenta que con el fin de propiciar mayor transparencia, la selección debería realizarse a través de un proceso público. Esto incluiría una publicidad adecuada de los cargos disponibles, la suficiente diversidad en el seno del comité de selección y acceso público sin restricciones a la documentación de dichos procesos. Con ello se ayudaría a reducir al mínimo la interferencia política y garantizaría la selección de los miembros exclusivamente sobre la base de sus cualificaciones y competencias. La adopción de mecanismos de participación pública en la nominación y selección de los miembros propiciarían la independencia y la imparcialidad de su selección. Estos organismos también deberían contar con financiamiento independiente y adecuado.

Que los derechos sean exigibles también implica que haya reponsabilidades y reparaciones cuando estos son denegados o violados. Durante las discusiones sobre la NFSA, se debatió si deberían o no imponerse sanciones para las infracciones conforme a la ley y si estas debían ser de naturaleza civil o criminal. Un conjunto de argumentos sostenía que si la negación de los derechos a la alimentación redundaba en la violación del derecho a la vida, sus consecuencias debían ser de responsabilidad penal, incluida la cárcel. Aquellos que se oponían a esta posición apuntaban en primer lugar a la dificultad de precisar en qué nivel se había producido la falta: a un menor se le podía negar comida en un centro de alimentación alegando muchas causas, desde que el trabajador tenía malaria a recortes presupuestarios por parte del Ministro de Hacienda de la Unión. Los debates abarcaron el tema de cómo garantizar que la responsabilidad permanezca en los niveles superiores y de mando y no simplemente en el subalterno más débil de la cadena. Para ello, se sugirió redactar perfiles de empleo con las responsabilidades asignadas a diferentes funcionarios en distintos niveles, lo cual facilitaría identificar al funcionario responsable de que el derecho o beneficio conforme a la ley llegue a los beneficiarios y así imponer sanciones en caso de infracciones.

Además, primaron las consideraciones prácticas respecto a la desmotivación que podía inducir en los trabajadores la inclusión de responsabilidades penales. Por ello y porque las sanciones penales son exclusivas de los órganos judiciales, la India optó por incorporar pequeñas multas de naturaleza civil en la NFSA. Los críticos reclaman que esto no garantiza mecanismos verdaderamente independientes y eficaces de seguimiento de la observancia y reparación de reclamaciones, incluidas sanciones que realmente sirvan de disuasión. Para facilitar el consenso necesario para aprobar la ley, la designación de los funcionarios a cargo de la reparación en el nivel distrital y estatal quedó en manos de cada estado, así como la imposición de multas civiles de baja cuantía como sanción por la violación de la ley.

En la India, como en todos los países, la efectividad de las leyes basadas en derechos —más allá de las disposiciones establecidas en ellas— depende en gran medida de la capacidad de las organizaciones de base para informar a la gente sobre sus derechos y organizarlos para para que los exijan y se opongan a las violaciones de estos.

CAPÍTULO 10: **HACER VALER LOS DERECHOS**

Por último, pero no menos importante: ¿Qué sistemas de garantía de la observancia, reparación de reclamaciones y sanciones relacionados con el derecho a la alimentación debería incluir la ley?

Tradicionalmente, se aplican tres tipos de mecanismos para reparar las reclamaciones:

- Los dos primeros se relacionan con 1) recursos administrativos, conforme a los cuales cualquier medida oficial que viole un derecho se puede impugnar ante una autoridad administrativa, y 2) recursos ante representantes locales designados por el Gobierno.
- Los recursos administrativos y ante el Gobierno local están cercanos al problema pero esta proximidad limita su independencia e incentivos para abordarlo. Además, los grupos vulnerables en situación legal precaria, como los mendigos, residentes de barrios marginales, personas sin hogar, pueblos indígenas y trabajadores del comercio sexual son a menudo renuentes a recurrir a los mecanismos gubernamentales de reparación de reclamaciones.
- El tercer recurso es el sistema judicial, que en la India tiende a no despertar la misma desconfianza pero adolece, por el contrario, de problemas considerables en relación con la accesibilidad.
- Existe un cuarto mecanismo de observadores no estatales y defensores del pueblo que está cobrando cada vez más importancia, pero existen desafíos pendientes en relación con la selección independiente e imparcial, dotación de medios para una labor independiente y rendición de cuentas de dichos observadores.

Cuando los derechos son exigibles también entrañan consecuencias para los funcionarios y aquellos involucrados en las violaciones. Durante las discusiones de la NFSA, las inquietudes prácticas llevaron a reducir las sanciones a multas civiles, incluso cuando la falta redundaba en una violación del derecho a la vida.

INTRODUCCIÓN
1 DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
2 ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
3 MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4 DINERO VERSUS ALIMENTOS
5 ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?
6 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
7 LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
8 EN LA PRECARIEDAD
9 LA CONDICIONALIDAD
10 HACER VALER LOS DERECHOS
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO 1 COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alkire, S. 2013. This bill won't eat your money. *The Hindu*, 29 de julio de 2013 (disponible en http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/this-bill-wont-eat-your-money/article4963938.ece).

Banco Mundial. 2013. *Conditional cash transfers and subsidies in the Dominican Republic*, 17 de abril de 2013 (disponible en http://www.worldbank.org/en/results/2013/04/17/improving-the-quality-of-public-spending-and-providing-social-protection-to-the-poor-in-the-dominican-republic).

BBC. 2007. *India aims to end poverty by 2040*, 3 de febrero de 2007 (disponible en http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6326629.stm).

BAsD (Banco Asiático de Desarrollo). 2013. *The Social Protection Index: assessing results for Asia and the Pacific*. Manila.

Basset, L. 2008. *Can conditional cash transfer programs play a greater role in reducing child undernutrition?* SP Documento de debate n° 0835. Washington, DC, Banco Mundial (disponible en http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0835.pdf).

Basu, K. 2011. India's foodgrain policy: an economic theory perspective. *Economic & Political Weekly*, XLVI(5): 29.

CBGA (Centro de Presupuesto y Responsabilidad de Gobernanza). 2013. *Tax exemptions in India: issues and challenges – a discussion paper*. Nueva Delhi (disponible en http://www.cbgaindia.org/files/recent_publications/Tax%20Exemptions%20in%20India.pdf).

Dand, S. y Agarwal, N. 2014. *Toward a universalist conception of maternity entitlements*. Documento de trabajo del Centro de Estudios sobre la Equidad, diciembre de 2014. Nueva Delhi (disponible en http://centreforequitystudies.org/wp-content/uploads/2014/12/Maternity-Entitlements-Paper.pdf).

Dandona, L., Gakidou, E., Hogan, M.C., Hoisington, J.A., James, S.L. y Lim, S.S. 2010. India's Janani Suraksha Yojana, a conditional cash transfer programme to increase births in health facilities: an impact evaluation. *The Lancet*, 375(9730): 2009–2023.

Deshingkar, P. y Akter, S. 2009. *Migration and human development in India*. Informes sobre el Desarrollo Humano de PNUD, documento de investigación 2009/13 (disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdrp_2009_13.pdf).

Dreze, J. 2010. The task of making the PDS work. *The Hindu*, 1 de agosto de 2010 (disponible en http://www.thehindu.com/opinion/lead/the-task-of-making-the-pds-work/article504695.ece).

Economic Times. 2013. *Two cabinet decisions to put Rs. 57,000 crore burden on exchequer*, 6 de julio de 2013 (disponible en http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-07-06/news/40407753_1_fertilizer-subsidy-additional-rs-crore).

FAO. 2005. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.* Roma (disponible en http://www.fao.org/3/a-y7937s.pdf).

FAO. 2006. *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional.* Roma (disponible en http://www.fao.org/3/a-ah189s.pdf).

FAO. 2010. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación.* Caja de herramientas metodológicas sobre el derecho a la alimentación, Libro 1. Roma (disponible en http://www.fao.org/3/a-i0815s.pdf).

FAO, FIDA y PMA (FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Programa Mundial de Alimentos). 2014. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición.* Roma, FAO.

Fiszbein, A., Schady, N., Ferreira, F.H.G., Grosh, M., Kelleher, N., Olinto, P. y Skoufias, E. 2009. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas. Washington, DC, Banco Mundial.

Goel, D. y Kumar, M. 2013. *National Food Security Act: way forward to success*, 1 de diciembre de 2013 (disponible en http://yojana.gov.in/National-Food-Security-Act.asp).

Gobierno de la India. 2004. *National guidelines on infant and young child feeding*. Ministerio de Desarrollo de los Recursos Humanos, Departamento de Desarrollo de la Mujer y la Infancia (disponible en http://wcd.nic.in/nationalguidelines.pdf).

Gulati, A. y Saini, S. 2015. *Leakages from the Public Distribution System and the way forward*. Documento de trabajo n.° 294. Consejo Indio para la Investigación sobre Relaciones Económicas Internacionales (disponible en http://icrier.org/pdf/Working_Paper_294.pdf).

Hanlon, J., Barrientos, A. y Hulme, D. 2010. *Just give money to the poor: the development revolution from the Global South*. Sterling (EE. UU.), Kumarian Press.

Hirway, I. 2003. Identification of BPL households for Poverty Alleviation Programmes. *Economic and Political Weekly*, 38(45).

IIPS (Instituto Internacional de Ciencias de la Población). 2008. *District Level Household Survey (DLHS-3), India 2007–08*. Bombay (India).

IIPS y Macro International. 2007. *National Family Health Survey – III, 2005–2006*. India: Volume I. Bombay (India), IIPS.

Krishna, A. 2007. For reducing poverty faster: target reasons before people. *World Development*, 35(11): 1947-1960.

Mander, H. 2012. Food from the courts: the Indian experience. *IDS Bulletin*, Standing on the Threshold: Food Justice in India, 43: 15–24.

Mander, H. 2013. Food security bill: why blame the poor and hungry? *LiveMint*, 26 de agosto de 2013 (disponible en http://www.livemint.com/Opinion/LECvGhB8nDmWnX5i9OTL2H/Blaming-the-poor-and-the-hungry.html).

Menon, S. 2008. Don't serve biscuits in Aganwadis: Amartya Sen. *Business Standard*, 17 de marzo de 2008 (disponible en http://www.business-standard.com/article/economy-policy/don-t-serve-biscuits-in-anganwadis-amartya-sen-108031701001_1.html).

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2013. *Global Employment Trends 2013: recovering from a second jobs dip*. Ginebra (Suiza).

Pal, P. y Ghosh, J. 2007. *Inequality in India: a survey of recent trends.* Documento de trabajo del DAES n.° 45 (disponible en http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp45_2007.pdf).

Parikh, K.S. 1994. Who gets how much from PDS: how effectively does it reach the poor? *Sarvekshana*, 17(3).

PHRN (Red de Recursos de Salud Pública). 2010. *Towards universalization of maternity entitlements – an exploratory case study of the Dr. Muthulakshmi Maternity Assistance Scheme, Tamil Nadu*. M.S. Swaminathan Resource Foundation y Tamil Nadu-Forum for Crèche and Child Care Services (disponible en http://planningcommission.nic.in/data/ngo/tamilnadu.pdf).

Ramakumar, M. 2010. Food insecurities. *Frontline*, 27(15).

Ramakumar, R. 2013. Suspend Aadhaar, it is leading to a surveillance state. *Deccan Herald*, 29 de septiembre de 2013 (disponible en http://www.deccanherald.com/content/359967/suspend-aadhaar-leading-india-surveillance.html).

Raman, A. 2011. Then there were three. *Outlook Magazine*, 15 de agosto de 2011 (disponible en http://www.outlookindia.com/printarticle.aspx?277943).

Rohit, P.S. 2013. India's urban homeless increasing rapidly. *The Times of India*, 14 de agosto de 2013 (disponible en http://timesofindia.indiatimes.com/india/Indias-urban-homeless-increasing-rapidly/articleshow/21822150.cms).

Sainath, P. 2012. Farmers' suicides soar above the rest. *The Hindu*, 18 de mayo de 2012 (disponible en http://www.thehindu.com/opinion/columns/sainath/farmers-suicide-rates-soar-above-the-rest/article4725101.ece).

Sen, A. 1982. *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation*. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.

Sen, A. 1995. The political economy of targeting. *En* D. Van de Walle y K. Nead, eds. *Public spending and the poor*. Baltimore (EE. UU.), Johns Hopkins University Press.

Shiva, V. 2004. The future of food: countering globalisation and recolonisation of Indian agriculture. *Futures*, 36(6-7).

Singh, K. 2013. *Separated and divorced women in India: economic rights and entitlements*. Nueva Delhi, IDRC y Sage Publications.

Srivastava, A.K. y Tiwary, M. 2009. *Right to Food Case: Fourth Edition*. Nueva Delhi, Human Rights Law Network.

Subbarao, K., Braithewaite, J. y Jalan, J. 1995. *Protecting the poor during adjustments and transformations*. Human Capital Development and Transparency. Documentos de trabajo, FMI (disponible en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/11/11/000009265_3970619110744/Rendered/PDF/multi_page.pdf).

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 1990. *Strategy for improved nutrition of women and children in developing countries*. Nueva York (EE. UU.).

UNICEF. 2009. *Tracking progress on child and maternal nutrition*. Nueva York (EE. UU.).

Yanes, P. 2011. Mexico's targeted and conditional transfers: between oportunidades and rights. *Economic and Political Weekly*, 46(21).

INTRODUCCIÓN
1 DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
2 ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
3 MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4 DINERO VERSUS ALIMENTOS
5 ¿UNIVERSAL SIGNIFICA "UNIFORME"?
6 PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
7 LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
8 EN LA PRECARIEDAD
9 LA CONDICIONALIDAD
10 HACER VALER LOS DERECHOS
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO 1 COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

ANEXO 1

COMPARACIÓN: BORRADOR DEL NAC DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NFSA

TEMAS ABORDADOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	PROYECTO DE LEY DEL NAC, 2011	NFSA, 2013
Derechos de embarazadas y mujeres lactantes	Raciones para llevar a casa o comidas recién preparadas y nutritivas, sin costo, durante el embarazo y hasta seis meses después del parto a través del *anganwadi* local. Subsidio maternal de 1 000 rupias al mes durante seis meses. No tienen derecho a estos beneficios las mujeres que trabajan en el Gobierno, proyectos del sector público y del sector público estatal. ↘	Cada embarazada y mujer lactante recibe una comida gratis durante el embarazo y hasta seis meses después del parto a través del *anganwadi* local. Beneficios maternales no inferiores a 6 000 rupias en cuotas. ↘

TEMAS ABORDADOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	PROYECTO DE LEY DEL NAC, 2011	NFSA, 2013
	↖ Apoyo para la lactancia exclusiva durante seis meses, junto con orientación sobre lactancia materna.	↖ No tienen derecho a estos beneficios las mujeres que trabajan en el Gobierno, proyectos del sector público y del sector público estatal.
Derechos de menores de edad desde el parto hasta los seis años	Raciones nutritivas para llevar a casa y/o comidas recién preparadas localmente todo el año, a través del *anganwadi*, a todos los niños y niñas entre 0 y 3 años. Comidas recién preparadas y locales, durante por lo menos 300 días al año, a niños y niñas entre 3 y 6 años. Servicios como complementos nutricionales, vacunación, controles médicos, servicios de derivación, control y promoción del crecimiento y educación preescolar para todos los menores del grupo entre 0 y 6 años.	Promoción de la lactancia materna exclusiva para menores de 6 meses. Niños y niñas entre seis meses y seis años reciben una comida gratis a través del *anganwadi* local.
Almuerzos infantiles	Todos los menores entre seis y 14 años reciben por lo menos un almuerzo recién preparado y nutritivo en todas las escuelas públicas locales, del Estado y con subsidio estatal, hasta el octavo grado y más, todos los días escolares salvo en las vacaciones. El almuerzo debe ser adecuado al contexto local. Las escuelas cuentan con instalaciones higiénicas para cocinar y agua potable.	Todos los menores entre 6 y 14 años reciben por lo menos un almuerzo gratis en todas las escuelas públicas locales, del Estado y con subsidio estatal, todos los días salvo en las vacaciones. Todas las escuelas y *anganwadi* tienen instalaciones para cocinar, agua potable y saneamiento.

TEMAS ABORDADOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	PROYECTO DE LEY DEL NAC, 2011	NFSA, 2013
No se puede rechazar a ningún menor de edad	A ningún niño o niña menor de 14 años, incluidos los que no asisten a la escuela, se le puede negar una comida nutritiva recién preparada. Los menores pueden acercarse a cualquier centro *anganwadi*, centro de almuerzo escolar, centro de alimentación para indigentes, etc.	No se menciona en la ley.
Prevención y tratamiento de la desnutrición infantil	El Gobierno estatal debe identificar a los menores que sufren de todos o algunos grados de desnutrición, así como a aquellos que experimentan problemas de crecimiento o deterioro nutricional. Los padres o tutores de cualquier niño o niña desnutrida deben recibir orientación nutricional y alimentos terapéuticos, controles de salud y servicios de derivación sin costo. Todos los menores con bajo peso grave, desnutridos o malnutridos y enfermos deben recibir alimentos terapéuticos sin costo y atención especial en Centros de Rehabilitación de la Nutrición.	Los *anganwadis* locales deben identificar y ofrecer alimentos gratis a los menores desnutridos.

TEMAS ABORDADOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	PROYECTO DE LEY DEL NAC, 2011	NFSA, 2013
Derechos de grupos especiales	Indigentes: por lo menos una comida recién preparada todos los días, sin costo, en un lugar cercano a su hogar, o si no tienen hogar, cerca del lugar donde normalmente se encuentran. Personas sin hogar: el Estado debe asegurar que las personas sin hogar que viven en zonas urbanas y otras personas menesterosas tengan acceso a comidas asequibles a través de comedores comunitarios. Migrantes: los migrantes y su familia deben tener acceso a todos los derechos (sección 4 a la 12) en cualquier lugar del país. Todas las personas afectadas por situaciones de emergencia o desastre deben recibir cereales comestibles subsidiados en cantidades y a tarifas prioritarias (como en la sección 24) inmediatamente y durante un año. Todas las personas indigentes, embarazadas y mujeres lactantes, personas mayores y menores de edad afectados por situaciones de emergencia o desastres deben recibir dos comidas recién preparadas todos los días, de forma gratuita, durante tres meses después del desastre. Todos los hogares deben tener garantizados 200 días de empleo remunerado durante un año al salario mínimo, o un ingreso equivalente en caso de que no existan empleos remunerados disponibles o si los miembros de la familia no pueden trabajar remuneradamente.	Interés especial en garantizar la seguridad alimentaria según las necesidades de miembros de grupos vulnerables en zonas remotas y difíciles, como zonas montañosas o tribales.

TEMAS ABORDADOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	PROYECTO DE LEY DEL NAC, 2011	NFSA, 2013
Derechos de personas que viven en condiciones de inanición	Todas las personas, familias, grupos o comunidades que viven en condiciones de inanición deben recibir de inmediato: ▸ Comidas recién preparadas por lo menos dos veces al día, sin costo, para embarazadas y mujeres lactantes, menores de edad e indigentes; ▸ Prestación por maternidad de 2 000 rupias para embarazadas y mujeres lactantes; ▸ El doble de la cantidad de cereales comestibles subsidiados especificado para los hogares prioritarios, libres de costo, durante seis meses; ▸ 200 días de empleo remunerado durante dos años al salario mínimo, o un ingreso equivalente en caso de que no existan empleos remunerados disponibles o si los miembros de la familia no pueden trabajar remuneradamente.	No se menciona en la ley.
Protocolo de Inanición	En un plazo de seis meses desde la promulgación de la ley, el Gobierno estatal creará un protocolo de inanición para investigar el fenómeno y las intervenciones de alivio, prevención y responsabilidad. Cuando se investiguen muertes por inanición, la indagación se debe basar en si la persona vivía privada de alimentos de manera permanente y no en el informe *post mortem*.	No existe un protocolo para identificar y tratar a personas y comunidades afectadas por inanición o hambrunas.

TEMAS ABORDADOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	PROYECTO DE LEY DEL NAC, 2011	NFSA, 2013
Cereales subsidiados para hogares rurales y urbanos	Hogares prioritarios (rurales y urbanos): mínimo de 7 kg de cereales comestibles por persona al mes, a un precio que no supere las 3 rupias por kg para el arroz, 2 rupias por kg para el trigo y 1 rupia por kg para el mijo. Hogares de un solo miembro recibirán un mínimo de 14 kg de cereal al mes al mismo precio. Hogares en general (rurales y urbanos): mínimo 4 kg de cereales comestibles por persona por mes a un precio que no supere el 50 % del PMAG de arroz integral *(paddy)*, trigo y mijo. Los hogares de un solo miembro recibirán un mínimo de 8 kg de cereal por mes al mismo precio. No menos del 46 % de todos los hogares rurales serán designados como hogares rurales prioritarios. No menos del 28 % de todos los hogares urbanos serán designados como hogares urbanos prioritarios. El 90 % de todos los hogares rurales tendrán derecho a cereales comestibles subsidiados. El 50 % de todos los hogares urbanos tendrán derecho a cereales comestibles subsidiados.	Hogares prioritarios: 5 kg de cereales comestibles por persona por mes al precio subsidiado especificado en el Apéndice I. Hogares Antyodaya Anna Yojana (AAY) tienen derecho a 35 kg de cereales comestibles por hogar por mes a los precios especificados en el Apéndice I. Los derechos se extenderán al 75 % de la población rural y al 50 % de la población urbana. Estipendio de seguridad alimentaria para las personas si no se proveen los cereales comestibles o las comidas. Dentro de 365 días desde la promulgación de la ley, el estado debe identificar a los hogares elegibles.

TEMAS ABORDADOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	PROYECTO DE LEY DEL NAC, 2011	NFSA, 2013
Adquisición y almacenamiento de cereales comestibles	Extender la descentralización del sistema de adquisición, almacenamiento y distribución de los distritos a los *panchayats* para reducir los costos de transporte. Abrir sistemas de adquisición a un radio de 10 km, con pago inmediato para los agricultores.	Sin detalles sobre la adquisición y almacenamiento de cereales comestibles.
Tiendas de precio justo	Instalar tiendas de precio justo a 3 km de un poblado. Preferencias de licencias otorgadas a instituciones comunitarias como grupos de autoayuda y cooperativas u organismos públicos como *gram panchayats* u ONG. Cuando sea posible, la gestión cotidiana de las tiendas de precio justo debe estar en manos de mujeres o colectivos de mujeres.	Preferencias de licencias de la tienda se otorgan a instituciones públicas u organismos públicos como *panchayats*, grupos de autoayuda y cooperativas. La gestión de las tiendas de precio justo debe estar en manos de mujeres o colectivos de mujeres.
Libreta de abastecimiento	Libreta de abastecimiento con una página que detalle los derechos y beneficios de cereales comestibles, números telefónicos de ayuda y mecanismo de reparación de reclamaciones. Libretas de abastecimiento emitidas a nombre de una mujer adulta del hogar. Libretas de abastecimiento emitidas después de un mes de la encuesta. Libretas de abastecimiento revisadas periódicamente para detectar falsificaciones.	Libretas de abastecimiento emitidas a nombre de una mujer adulta de la familia.

TEMAS ABORDADOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	PROYECTO DE LEY DEL NAC, 2011	NFSA, 2013
Comisión Nacional de Alimentación	Por lo menos la mitad de los miembros de la Comisión no deben haber ocupado algún cargo público. Supervisar la condición de personas que padecen inanición y asesorar a los Gobiernos estatales sobre las medidas más adecuadas. Identificar zonas afectadas por desastres naturales o causados por humanos o emergencias que pongan en riesgo la seguridad alimentaria de los residentes, y ofrecer recomendaciones a los Gobiernos central y estatales o a la autoridad nacional de gestión de desastres sobre la notificación de dicha zona. Sanciones impuestas en conformidad con la Sección 87 de esta ley. Al indagar sobre quejas conforme a esta ley, la Comisión tendrá todo los poderes de un tribunal civil viendo un juicio conforme al Código de Procedimiento Civil, 1908.	No se hace mención a la Comisión Nacional de Alimentación en la ley.

TEMAS ABORDADOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	PROYECTO DE LEY DEL NAC, 2011	NFSA, 2013
Comisión Estatal de Alimentación	Por lo menos la mitad de los miembros de la Comisión no deben haber ocupado algún cargo público. Supervisar la condición de personas que padecen inanición y asesorar a los Gobiernos estatales sobre las medidas más adecuadas. Identificar zonas afectadas por desastres naturales o causados por humanos o emergencias que pongan en riesgo la seguridad alimentaria de los residentes, y ofrecer recomendaciones a los Gobiernos estatales o a la autoridad nacional de gestión de desastres sobre la notificación de dicha zona Sanciones impuestas en conformidad con la Sección 87 de esta ley.	Solo los miembros que ocupan cargos públicos pueden ser parte de la Comisión Estatal de Alimentación. La Comisión Estatal de Alimentación no tiene el poder para imponer sanciones.

TEMAS ABORDADOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	PROYECTO DE LEY DEL NAC, 2011	NFSA, 2013
Reparación de reclamaciones	El Gobierno central y los Gobiernos estatales pueden designar oficiales de coordinación que mantendrán un sitio web con un enlace al Sistema Público Centralizado de Seguimiento y Reparación de Reclamaciones y publicarán detalles de reclamaciones recibidas y las medidas que se tomaron. Los distritos instalarán Centros Vecinales de Facilitación en cada sección. El Gobierno central y los Gobiernos estatales crearán una línea telefónica gratis de ayuda para recibir reclamaciones conforme a esta ley. Todas las personas tienen el derecho de hacer una reclamación respecto de los derechos contemplados en esta Ley al Centro Vecinal de Facilitación en forma verbal, por escrito, a través de diversos medios electrónicos y a través de la línea de ayuda telefónica. Las reclamaciones se atenderán en un plazo de 15 días. En casos de inanición, las medidas comenzarán en 24 horas.	Todos los Gobiernos estatales contarán con mecanismos internos de reparación de reclamaciones que pueden incluir centros de llamadas, líneas de ayuda y la designación de oficiales de coordinación. No hay plazo para abordar las reclamaciones. No se hace mención sobre cómo se abordarán los casos de inanición y en qué plazo. No se hace mención a reclamaciones recibidas y las medidas tomadas en el ámbito público.

Diseñadora gráfica: Daniela Verona

Esta publicación ofrece una visión general sobre los principales temas debatidos durante la elaboración y la aprobación de la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de la India (2013), que obliga jurídicamente a los Gobiernos nacional y estatales para ampliar el alcance de la protección social a la población del país. En ella se plantean muchos debates intensos y pertinentes que pueden ser útiles tanto para los responsables de elaborar políticas como para activistas que deseen reforzar los marcos programáticos y jurídicos para la alimentación y la nutrición, especialmente en países de bajos ingresos, así como en economías emergentes.

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 Equidad (Nueva Delhi, India) el apoyo financiero y técnico que han hecho posible esta publicación.

UKaid from the British people

Centre for Equity Studies

PARA MÁS INFORMACIÓN

Visite el sitio web **www.fao.org/righttofood/es** o contáctenos en **righttofood@fao.org**

ISBN 978-92-5-308890-4

9 789253 088904

I4957S/1/11.15