

Renta básica alimentaria: ¿opción u obligación?



Pie de Imprenta

La fecha del impresión: Enero 2005

FIAN International Secretariat

A.P. 102243

D- Heidelberg, Germany

Phone:+49-6530030

Fax:+49-6221830545

Email: fian@fian.org

<http://www.fian.org>

Escrito por: Rolf Künnemann

Índice

0. Introducción	4
1. El derecho a la alimentación en el derecho internacional	6
1.1 Superando la marginación del derecho a la alimentación como derecho humano	
1.2 Contenido básico del derecho a la alimentación: estar protegido contra el hambre y la malnutrición	
1.3 Acceso adecuado a alimento	
1.4 Obligaciones de respetar, proteger y garantizar	
1.5 Obligación de aplicar la justiciabilidad lo antes posible	
2. El sistema de garantía	12
2.1 Elementos clave para un sistema de garantía	
2.2 Niveles de los sistemas de garantía	
2.3 ¿Qué es una renta mínima alimentaria?	
3. Programas de renta básica alimentaria	14
3.1. Renta mínima: incondicional	
3.2 Selección del grupo objetivo: ¿antes o después de la transferencia?	
3.3 Selección postransferencia: eficaz y eficiente	
3.4 Programas equivalentes de selección pretransferencia y postransferencia	
3.5 El género y la renta básica alimentaria	
4. Financiación de los programas de renta básica alimentaria	24
4.1 Coste real de la renta básica alimentaria	
4.2 Viabilidad financiera de la renta básica alimentaria	
5. Renta básica alimentaria: ¿opción u obligación?	27
Anexo: Cálculo del volumen de transferencias de un programa de renta básica alimentaria	28
Índice alfabético	32

0. Introducción

La renta básica alimentaria es un pago universal e incondicional procedente del Estado para todo miembro de la sociedad, igual a una cantidad suficiente para cubrir las necesidades alimentarias elementales. La renta básica alimentaria no es un nivel de renta, sino un programa estatal. A veces, se utiliza el término 'programa de renta básica alimentaria', si bien en este caso la palabra 'programa' es superflua, ya que la renta básica alimentaria es por definición un programa estatal.

La renta mínima describe un nivel determinado de renta. Los programas de renta mínima son programas de transferencias de dinero que garantizan una renta mínima.

La renta mínima monetaria puede no ser suficiente para proporcionar el acceso a alimento –también tiene que haber alimentos que comprar en un establecimiento cercano–. El problema vivido actualmente por la mayoría de las personas malnutridas no es, sin embargo, la falta de alimento en los mercados, sino la falta de poder adquisitivo. El “problema de mercado” en muchos países –incluso en el país que cuenta con el mayor número de malnutridos, India– no surge de la falta de alimento, sino de un excedente de alimento.

La renta básica alimentaria es una idea innovadora. ¿Si el Estado recauda impuestos de todos, por qué no dar a todos? En la mayoría de los países hay programas estatales para la transferencia de dinero –y a veces orientados incluso a los necesitados ;-). ¿Por qué transferir entonces dinero a los ricos? Según la lógica de la caridad privada, esto no tiene ningún sentido. No obstante, esta lógica falla cuando se toman en consideración las obligaciones de los Estados en materia del derecho humano a la alimentación: los programas estatales no sólo pueden proporcionar el volumen de transferencias necesario para abordar el problema (lo que la caridad no puede hacer), sino que pueden además introducir “formas inteligentes” de autoselección para llegar a las personas objetivo, lo que va más allá de la caridad individual.

Pocos tendrán algo que objetar si los programas de los Estados encaminados a proporcionar dinero para proteger a las personas y que no mueran de hambre se consideran una obligación del derecho humano a la alimentación. En efecto, cómo se puede garantizar el derecho humano a la alimentación a aquellos hogares que no puedan alimentarse –incluso si tienen tierra u otros recursos productivos o si hubiera más puestos libres de trabajo–. Qué ocurre con los hogares que no pudieran contribuir a la seguridad social incluso si existiera –por la sencilla razón de que no tienen contribución que hacer–. Éstos son los hogares de “escasa mano de obra”: hogares con una mano de obra muy escasa si se compara con el número de hijos, personas mayores y enfermos que precisan atención y cuidado, por lo que la mayoría de los miembros de la familia que pueden trabajar se dedican al trabajo de cuidado en la casa y apenas pueden trabajar el campo o buscar un puesto de trabajo en el mercado laboral. Algunos estudios sobre países revelan que uno de cada dos hogares con malnutrición puede pertenecer a esta categoría. ¿Qué pasa con su derecho humano a la alimentación? El paradigma estándar de desarrollo corre el riesgo de dejar de lado a un 50% de las personas con hambre y malnutrición, al centrarse principalmente en temas de productividad. Incluso el diálogo sobre la red de seguridad y la seguridad social fracasa a la hora de hacer frente a estas situaciones, pues considera excepcional lo que en el fondo hace parte de la estructura de nuestras sociedades: la exclusión. La libertad y los derechos humanos no pueden funcionar sin una compartición institucionalizada de la renta. El derecho de las personas con hambre a conseguir alimento lo antes posible ha estado prácticamente ausente en los debates de derechos humanos, incluso si éste es de importancia fundamental para un alto porcentaje de hogares malnutridos.

¿Cómo deben ser estos programas de transferencias? Los derechos humanos normalmente no prescriben ningún tipo de programa estatal de garantía en concreto. En su lugar, formulan “obligaciones de resultado” y dan a los Estados un “margen de discreción”. En el caso del derecho a la alimentación, una de estas obligaciones de resultado es: “introducir programas que proporcionen lo antes posible alimento o renta alimentaria a toda persona amenazada por el hambre y la malnutrición –y hacer que estos programas sean justiciables–”. El derecho a la alimentación descarta por tanto programas de los que no se puede esperar razonablemente que logren lo antes posible este resultado. Por la ausencia de programas que puedan considerarse aptos para lograr esta obligación de resultado –y al permitir un mal funcionamiento serio de los

programas–, los Estados violan el derecho humano a la alimentación.

La renta básica alimentaria, ¿es un tipo de programa que permite el cumplimiento de las obligaciones de resultado de los Estados (y, en consecuencia, una opción para los Estados)? ¿O es el único programa de ese tipo –y por tanto obligatorio–? Existen dudas del carácter obligatorio de la renta básica alimentaria. En primer lugar, parece prescribir un programa de garantía específico –a diferencia del margen de discreción habitual en el cumplimiento de los derechos humanos–. En segundo lugar, no se tiene mucha experiencia con la renta básica alimentaria: algunos países, como Sudáfrica y Namibia, han aplicado un programa estatal de pensiones básicas –un programa de renta básica únicamente para ancianos–. Brasil es el único país del mundo hasta ahora que realizará una introducción con base legislativa de la renta básica a comienzos de 2005. En tercer lugar, parece dejar de lado la lógica de centrarse en grupos objetivo, promovida en todas partes por considerarse “estado del arte” en las transferencias de los Estados. En cuarto lugar, parece que la renta básica para todos está fuera del alcance financiero de la mayoría de los Estados.

No obstante, este documento tiene por objeto presentar argumentos a favor de la renta básica alimentaria como obligación *prima facie* de los Estados en materia del derecho a la alimentación. En las dos primeras secciones, se analiza el derecho humano a la alimentación. La plena realización del derecho a la alimentación (compromiso adoptado por los estados partes de los pactos internacionales de derechos humanos) significa que se garantiza alimento individualmente. Las políticas y los programas que de alguna manera mejoran “las estadísticas” de la seguridad alimentaria para los pobres reciben una calurosa bienvenida. Sin embargo, estas políticas y estos programas son insuficientes: no cumplen su tarea. Los derechos humanos no son “estadísticos”, sino que tienen por objetivo establecer garantías individuales con remedio jurídico. En este punto es donde falla la mayoría de los programas.

En la sección tercera, se introducirán los programas de renta básica alimentaria como programas de renta mínima con “autoselección”, con lo que se demostrará que la renta básica alimentaria no sólo es más eficaz, sino también más eficiente que programas comparables. Se resalta la gran importancia de la renta básica alimentaria para tratar de forma inmediata la opresión y la explotación de las mujeres.

El miedo por los costes exorbitantes del programa es una de las principales dudas de la renta básica. La viabilidad financiera de los programas de renta básica alimentaria –incluso en países de renta baja– queda demostrada en la sección cuarta. La última sección vuelve a la gran pregunta: la renta básica alimentaria: ¿opción u obligación?

1. El derecho a la alimentación en el derecho internacional

El derecho a la alimentación está muy arraigado en el derecho internacional de derechos humanos, como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11), pero también en la Declaración de los Derechos del Niño (principio 4), la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado (art.6), los Convenios de Ginebra, la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición (art.1).

1.1 Superando la marginación del derecho a la alimentación como derecho humano

Desde los tiempos de la guerra fría, el derecho a la alimentación, junto con otros derechos económicos, sociales y culturales, han sido víctima de una marginación de facto en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Esto fue el resultado de la división del borrador original del pacto de derechos humanos en dos pactos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales (PIDESC) y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y de la subsiguiente interpretación reduccionista del PIDESC, desde principios de los años 50 hasta principios de los 90.¹ Ambos pactos entraron en vigor en el derecho internacional en 1976 y conforman la Carta Internacional de los Derechos Humanos.

Desde los años 80, el derecho a la alimentación ha mejorado continuamente su situación en el derecho internacional. En 1983, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas encargó un Informe sobre el Derecho a la Alimentación como Derecho Humano, el primer estudio realizado en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas sobre un derecho específico del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En 1984, la Asociación de Derecho Internacional creó un Comité para el Derecho a la Alimentación y el Instituto Neerlandés de Derechos Humanos en Utrecht realizó una conferencia sobre el derecho a la alimentación. En 1986, en una conferencia de juristas internacionales, se formularon los Principios de Limburg, a modo de guía para avanzar en la interpretación del PIDESC. En 1987, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó dicho informe.²

La propia comunidad no gubernamental de derechos humanos se ha centrado ampliamente en los derechos civiles y políticos. Una de las primeras muestras de cambio fue la fundación de FIAN en 1986 como organización internacional de derechos humanos dedicada al derecho a la alimentación. En los años 90, se lograron avances en materia de derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad civil internacional y en la propia comunidad de derechos humanos. La comunidad de derechos humanos (tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas) ha demostrado un gran interés por los derechos económicos, sociales y culturales.

El derecho humano a una alimentación adecuada y el derecho fundamental de estar protegido contra el hambre están reconocidos en el PIDESC, en el artículo 11. El órgano supervisor encargado de recibir, como establece el PIDESC, los informes de los Estados es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC). El CDESC ha ido elaborando observaciones generales como práctica para lograr una mejor aplicación del PIDESC. En 1999, el CDESC elaboró una observación general sobre el derecho a la alimentación. La OG 12 (Observación general N.º 12) es la interpretación jurídica más relevante y autoritaria del derecho a la alimentación en el PIDESC. En esta sección se hará a menudo referencia a dicha observación.

En 2000, la Comisión de Derechos Humanos decidió destacar la importancia del derecho a la alimentación con el nombramiento de un Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación –Jean Ziegler de Suiza–. Uno de los temas difundidos por Jean Ziegler en su informe preliminar de 2001 fue la justiciabilidad –la aplicación

1 Cuando se aprobó la Declaración Universal en 1948, el plan era ampliar la Declaración, que contiene todos los tipos de derechos humanos, y convertirla en Pacto Internacional. Este plan fue suspendido mediante una resolución de la Asamblea General en 1952 y sustituido por el plan de elaboración de dos pactos. Un hito en el reimpulso de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales tras décadas de marginación fue la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de 1993, celebrada en Viena, que señaló la indivisibilidad e igualdad de importancia de todos los derechos humanos e hizo un llamamiento a elaborar un protocolo facultativo al PIDESC, para permitir demandas individuales.

2 Informe sobre el derecho a una alimentación adecuada como derecho humano presentado por Asbjørn Eide, Relator Especial, ECOSOC E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7 de julio de 1987.

del cumplimiento del derecho a la alimentación en los tribunales—.³

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 fue relevante, no sólo porque hizo referencia al derecho a la alimentación de manera retórica, sino porque formuló un compromiso (en el objetivo 7.4 del Plan de Acción) para clarificar las obligaciones de los Estados y la elaboración de directrices para su aplicación. Basándose en la Declaración de Roma y el Plan de Acción, FIAN, junto con el Instituto Jacques Maritain y la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos, elaboraron en 1997 el documento borrador del Código de Conducta sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada, apoyado por 800 ONG, que recibió una calurosa bienvenida por parte del Alto Comisionado de Derechos Humanos. La Oficina del Alto Comisionado organizó tres consultas de expertos fructuosas (Ginebra, en 1997; Roma, 1998; Bonn, 2001). El tema del Código de Conducta sobre el Derecho a la Alimentación había sido uno de los temas más debatidos en la Cumbre sobre la Alimentación de 1996. Había enfrentado al Grupo de los 77 y Noruega (a favor) con los Estados Unidos de América (en contra), con la Unión Europea como observador silencioso. Esta situación había cambiado en Roma, en junio de 2002, en la conferencia de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación-cinco años después. La Unión Europea se expresó a favor y los Estados Unidos quedaron aislados. La conferencia pidió a la FAO que estableciera un grupo de trabajo intergubernamental para la elaboración –en un plazo de dos años- de unas directrices para el derecho a la alimentación. En 2004, el grupo de trabajo concluyó su trabajo y la comunidad de Estados adoptó en la FAO las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación.

1.2 Contenido básico del derecho a la alimentación: estar protegido contra el hambre y la malnutrición

El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano da a todo ser humano derecho a tener acceso a una alimentación adecuada. Pero, ¿cuándo es la alimentación adecuada? ¿A qué tipo de acceso se refiere? Explicar en detalle el contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada implica responder a estas dos preguntas. La respuesta más simple (y en consecuencia el derecho mínimo) que puede identificarse es no especificar en absoluto el tipo de acceso y considerar que una alimentación es adecuada si protege contra el hambre. Este enfoque describe lo que a menudo se conoce como el contenido básico mínimo del derecho a una alimentación adecuada: protección contra el hambre.

El contenido normativo del "derecho de toda persona a (un nivel de vida adecuado [...] incluso) una alimentación adecuada", artículo 11.1, tiene en su contenido básico el contenido normativo del "derecho fundamental de toda persona a estar protegido contra el hambre", artículo 11.2. El sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas hizo referencia a las nociones de las obligaciones básicas mínimas y del nivel fundamental mínimo al tratar con Estados de recursos pobres, la falta de recursos y el tema de si ciertas obligaciones incumben o no a estos Estados.⁴

El derecho a estar protegido contra el hambre es el único derecho en el Pacto considerado "fundamental". Esto coincide con el principio del CDESC formulado en la Observación general n.º 3 de Ginebra que establece que los Estados deben respetar el contenido básico de los derechos económicos, sociales y culturales para toda persona en su territorio y en cualquier circunstancia (si fuera necesario con la ayuda de la comunidad internacional) y que un contenido básico con fallas *prima facie* indica una violación del derecho humano correspondiente por parte del Estado y/o de la comunidad internacional.⁵

El contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada implica mucho más que estar protegido contra el hambre: según la Observación general n.º 12, el derecho a una alimentación adecuada se realiza plenamente "cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla". El párrafo 6 advierte de que "El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos".

³ ECOSOC, General, E/CN.4/2002/58.

⁴ Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de 1993. Documento de las Naciones Unidas: A/CONF.157/PC/62/Add.5, Anexo I, párrafo 16. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace referencia a esta información, por ejemplo, en Doc. E/C.12/1993/11, párrafo 5. La Comisión de Derechos Humanos hizo un llamamiento a los Estados a "considerar la identificación de indicadores nacionales especiales diseñados para hacer efectivas las obligaciones del contenido básico, para asegurar que se satisfacen los niveles fundamentales mínimos de estos derechos. (Resolución 1993/14, párrafo 7).

⁵ Observación general N.º 3, Doc. de las Naciones Unidas: E/1991/23, Anexo III, párrafo 10.

1.3 Acceso adecuado a alimento

La Observación general n.º 12 no sólo especifica la adecuación de la alimentación, sino también del acceso a ésta: "La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física: [...]" (párrafo 13). Los alimentos son accesibles económicamente para una persona o comunidad si dicha persona o comunidad tiene acceso a alimento como resultado de sus actividades económicas en su sentido más amplio. Estas actividades económicas pueden ser la producción directa de alimentos, basada en recursos como los medios naturales de producción, (tierra, agua, bosques, pastos, zonas pesqueras), recursos capitales (herramientas, fondos, tecnología) y recursos humanos (cualificación). Las actividades económicas incluyen el trabajo como trabajador por cuenta propia o empleado. El párrafo 12 especifica la disponibilidad de alimentos: "Por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda". "La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada." (párrafo 13). La renta generada por dichos tipos o derechos de adquisición ha de ser suficiente para un nivel de vida adecuado, que incluya la alimentación y otras necesidades básicas también: "La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas." (párrafo 13). El contenido normativo que incluye tanto el acceso económico como físico implica por tanto el derecho a acceder a los medios para su obtención: los recursos naturales y otros recursos (cualificación, conocimiento, mercados, fondos, etc.).

Contrariamente al acceso económico a la alimentación, el acceso físico a la alimentación deja de lado si el acceso a los alimentos es a cambio o no de una actividad económica. Hace énfasis en la simple cuestión del acceso inmediato: "La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos [...]" (párrafo 13). El acceso físico a alimentos debe por tanto garantizar que las personas que no puedan o quieran hacer uso de los recursos sigan teniendo acceso a alimentos. El acceso físico a alimento es incondicional, de la misma manera que el derecho a un nivel de vida adecuado en el artículo 11 es incondicional. El acceso a alimento es especialmente no condicional en las actividades económicas o méritos especiales (si las personas "merecen ayuda" o no).

La Observación general n.º 12, párrafo 8, hace especial hincapié en "la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles". Esto puede considerarse un requisito ecológico y económico al mismo tiempo: "El concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. [...] el concepto de 'sostenibilidad' entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo." (párrafo 7). Mientras que la disponibilidad a largo plazo hace referencia a las limitaciones ecológicas de la producción y distribución alimentarias, la accesibilidad a largo plazo (de alimento disponible) hace referencia a la necesidad de que el acceso a alimento en sí no esté en riesgo, sino que sea continuo en el tiempo—incluso para un largo periodo de tiempo—.

Además, los alimentos han de estar accesibles de manera que no destruyan la dignidad de la persona como ser humano.⁶ Este aviso sobre la no interferencia en el disfrute de otros derechos humanos nos recuerda que el derecho a la alimentación es parte íntegra de los derechos humanos, y especialmente del derecho humano a un nivel de vida adecuado. Por tanto, el acceso a alimento no debe aislarse de la falta de un nivel de vida adecuado. La ausencia de un nivel de vida adecuado implica pobreza: exclusión de los recursos de género humano y de los servicios de la sociedad.

⁶ Informe sobre el derecho a una alimentación adecuada como derecho humano presentado por Asbjörn Eide, Relator Especial, ECOSOC E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7 de julio de 1987, párrafo 52.

1.4 Obligaciones de respetar, proteger y garantizar

“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar [garantizar].” (OG12, párr. 15).

La obligación de respetar el acceso a una alimentación adecuada es la mera obligación de los Estados de no actuar privando a las personas de su acceso existente a los alimentos o a los recursos productivos.

Las actuaciones que incumplen la obligación vinculante de respetar son:

- Aprobar una ley o medidas administrativas que destruyan el acceso de las personas a los alimentos o a los recursos productivos.
- Realizar actividades que impidan directamente a las personas mantener su acceso a los alimentos o a los recursos productivos.

La obligación de proteger el acceso a una alimentación adecuada es la obligación de los Estados de impedir activamente que terceros priven a las personas de su acceso existente a los alimentos o a los recursos productivos. El agente destructivo en este caso es el tercero. Esto hace que la obligación de proteger sea algo más complicada que la obligación de respetar. Los Estados no pueden regular todo, no pueden –ni deben– poner a un policía para cada persona o grupo vulnerables. La mejor manera de establecer lo que se puede esperar razonablemente de los Estados es estudiar cada caso por separado.

Los dos primeros tipos de obligaciones tratan la destrucción del acceso a una alimentación adecuada. Si los agentes destructivos son las autoridades de un Estado (incumplimiento de la obligación de respetar), este acto constituye una violación del derecho humano a la alimentación. Si el agente destructivo es un tercero este acto es un delito (en contra de los derechos humanos). Los derechos civiles y políticos (como el derecho a la integridad física) hacen la misma distinción entre los actos destructivos de las autoridades de un Estado (violaciones), por un lado, y de terceros, por otro, (delitos). Esta distinción se debe al hecho de que los derechos humanos son ante todo una relación jurídica entre personas/grupos como titulares de derechos y el Estado como tenedor de deberes, y no normas morales entre ambos. Si se hubiese podido esperar razonablemente que las autoridades de los Estados impidiesen este delito o si no toman precauciones razonables, estas omisiones son incumplimientos de las obligaciones vinculantes de proteger de los Estados implicados que han ocasionado este delito. Estos incumplimientos son violaciones del derecho a la alimentación. En muchos casos, por desgracia, las autoridades de los Estados colaboran activamente, apoyan o autorizan el delito cometido por un tercero.

El tercer tipo de obligación es sobre personas o grupos sin acceso a alimentos o a recursos productivos: las obligaciones de garantizar exigen que el Estado tome las medidas necesarias para garantizar el acceso a una alimentación adecuada y los recursos productivos de los grupos sin dicho acceso. Según el derecho a una alimentación adecuada, el acceso a la alimentación de las personas privadas de dicho acceso incluye el acceso a los recursos productivos, entre ellos el empleo –y la compartición de recursos y alimentos en sistemas de seguridad social (basados en el Estado, la comunidad o la familia)–. La Observación general n.º 12 insiste tanto en el acceso físico como en el económico a alimento y, por ello, en compartir recursos y renta. Los Estados tienen que garantizar el acceso a una alimentación adecuada para cada persona. Las políticas, a pesar de su importancia, son insuficientes para proporcionar remedio a cada persona o comunidad. Lo que se precisa para hacer que el derecho a la alimentación sea justiciable para las personas que sufren esta privación es un sistema específico de programas –un sistema de garantía (véase sección 2)–.

1.5 Obligación de aplicar la justiciabilidad lo antes posible

Los derechos humanos son una fuente de obligaciones para los Estados. Las violaciones de los derechos humanos son incumplimientos de las obligaciones relacionadas. Esto es aplicable tanto para el derecho a la alimentación como para cualquier otro derecho humano. Para los Estados Partes del PIDESC, estas

obligaciones son obligaciones jurídicas de derecho internacional. La obligación jurídica general viene formulada en el PIDESC por el artículo 2.1: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. La índole y el alcance de estas obligaciones han sido aclarados por el CDESC, en su Observación general N.º 3 de 1990. Los términos clave son “lograr progresivamente” y “el máximo de los recursos de que disponga”, que han de interpretarse de la siguiente manera:

La referencia al hecho de que la plena realización no puede esperarse inmediatamente bajo cualquier circunstancia, sino que tiene que conseguirse progresivamente, reconoce el hecho de que las obligaciones de garantizar (y hasta cierto punto las obligaciones vinculantes de proteger) requieren el empleo de recursos. Esto no es nada específico del derecho a la alimentación, sino que la situación es similar para los derechos civiles y políticos (como el derecho a la participación política o a estar protegido contra la esclavitud) –siempre y cuando uno proceda más allá de las obligaciones de respetar (exentas de costes)–.

No obstante, los Estados han de utilizar el máximo de recursos disponibles para proteger y garantizar el derecho a la alimentación. Debe darse prioridad al contenido básico y por tanto a los individuos más vulnerables. La Observación general n.º 3, párrafo 12, menciona “en tiempos de limitaciones graves de recursos, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad”. De forma más general, en lo relativo al máximo de recursos disponibles, se espera que los Estados utilicen todos los medios a su alcance y que hagan todo lo posible para cumplir las obligaciones establecidas por el derecho a la alimentación: “Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo.” (Observación general n.º 12, párrafo 14). Por esta razón, las obligaciones que puedan cumplirse inmediatamente, incumben inmediatamente a los Estados. Entre ellas se encuentran también todas las obligaciones de respetar el acceso económico y físico a una alimentación adecuada. Actuar de manera progresiva (en lugar de inmediata) sólo está permitido en caso de que se dé una falta de recursos y, en tales casos, los Estados tienen que demostrar dicha falta de recursos. La Observación general n.º 3, párrafo 10, establece que el Estado que exprese su incapacidad de cumplir con sus obligaciones por razones fuera de su alcance ha de demostrar que ha intentado sin éxito conseguir apoyo internacional para garantizar la disponibilidad de los alimentos necesarios, así como el acceso a éstos.

El Relator Especial informe preliminar ha enfatizado la justiciabilidad –tema al que se hace referencia en la Observación general n.º 12 (párrafo 32) –, así como en otras observaciones generales (v. 1.1). La plena justiciabilidad del derecho humano a la alimentación implica que toda persona sin acceso a una alimentación adecuada pueda demandar al Estado (o a la comunidad de Estados) y conseguir, mediante una orden judicial, alimento y/o los medios para alimentarse inmediatamente. La igualdad ante la ley implica la existencia de programas aplicables a esta persona y a cualquier otra persona en una situación similar. Además del remedio inmediato, puede que los tribunales tengan que rectificar irregularidades en los programas de garantía, proporcionar compensación por el sufrimiento de la víctima y penar a los responsables por graves irregularidades. La aplicación no es sino el proceso de establecer (y obligar el cumplimiento) de leyes, regulaciones, programas y políticas que sirvan de herramienta para la justiciabilidad del derecho humano a la alimentación.

La plena realización del derecho humano a la alimentación significa que se ha hecho plenamente justiciable y que las víctimas y sus grupos de apoyo han recogido frutos haciendo uso de las herramientas para tal efecto. La plena realización implicará, por supuesto, la ausencia de una malnutrición a largo plazo o muy expandida, pues los tribunales ahora pueden obligar el cumplimiento de la obligación que los Estados tienen de garantizar el acceso a la alimentación de toda persona. ¿Por qué aquí se hace hincapié en la justiciabilidad en lugar de en la ausencia de desnutrición? La justiciabilidad es necesaria, porque trae consigo la fiabilidad, seguridad y sostenibilidad que lleva parejas la ausencia de malnutrición, lo que es normalmente la señal de que un derecho está siendo realizado: sin justiciabilidad, puede que no haya malnutrición ese año, pero si puede estar presente al año siguiente sin remedio jurídico para los que sufren hambre, no podemos decir

entonces a día de hoy que el derecho a la alimentación ha sido plenamente realizado, incluso si no hay malnutrición en ese momento.

La plena realización requiere un sistema de medidas jurídicas y administrativas que salvaguarden el acceso garantizado a los alimentos y a los recursos productivos de las personas privadas de ellos. El sistema necesario de programas (y políticas que respaldan estos programas) constituye el "sistema de garantía" del Estado para el derecho a la alimentación. Abarca toda una serie de herramientas ("instrumentos") para que las víctimas puedan realizar inmediatamente su derecho a la alimentación. Los Estados tienen que establecer el sistema de garantía lo antes posible: en el PIDESC, artículo 2.1, los Estados se comprometen a caminar con rapidez hacia el máximo de recursos disponibles para lograr la plena realización del derecho a la alimentación.

La Observación general n.º 12 establece que este proceso debe estar regulado por una ley marco: "En relación con ello, los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación. En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso". Un primer paso hacia esta ley marco será la evaluación de la situación actual de la aplicación jurídica (y cumplimiento real) de las obligaciones de respetar, proteger y garantizar, y comparar dicha situación con la aplicación jurídica requerida por el derecho a la alimentación. La aplicación de las obligaciones de garantizar pueden formularse en términos de un sistema de garantía.

2. El sistema de garantía

2.1 Elementos clave para un sistema de garantía

El sistema de garantía consiste en programas que comparten recursos y renta –junto con políticas de apoyo que permiten el éxito sostenible de estos programas–. El sistema de garantía tiene que ser completo, es decir, tiene que lograr que todo hombre, mujer, niño y niña tenga acceso a los alimentos y a los recursos para alimentarse. Tales sistemas de garantía tienen que ser establecidos lo antes posible, en función de los recursos existente en ese momento –y no con vistas a un crecimiento económico–.⁷ Las políticas de pleno empleo y las políticas de redistribución han estado basadas a menudo en el crecimiento económico. Esto no encuentra justificación en el ámbito los derechos humanos. Además, en los últimos años, el aumento del número de desempleados junto con el gran aumento de la destrucción ecológica han hecho disminuir el entusiasmo por este tipo de enfoque.

Por ello, el acceso económico de las personas privadas a alimento exige que la sociedad comparta los recursos actuales; el acceso físico (en particular) exige que se comparta la renta. En consecuencia, los sistemas de garantía tienen una estructura doble que refleja ambos aspectos: el “derecho a alimentarse” de las personas privadas y su “derecho a conseguir alimento”. El derecho a conseguir alimentos regula el acceso físico simple a alimento. Para poder consumir alimentos básicos, se necesita como requisito previo una cantidad mínima determinada de renta. A veces, esta renta es el valor en dinero de la cosecha en la tierra que permite la subsistencia del campesino, o de los alimentos compartidos por la familia o la comunidad. El derecho a alimentarse regula además que la renta proviene de actividades económicas para alimentarse y no únicamente de compartir la renta. Para alimentarse, se necesitan recursos: tierra, tecnología, cualificación, fondos, empleo. Los dos programas del sistema de garantía abarcan los siguientes elementos:

a. Programas de compartición de recursos

- (i) Programas de recursos naturales (como la reforma agraria redistributiva)
- (ii) Programas de recursos de capital (como programas de capital básico)
- (iii) Programas de recursos humanos (programas de capacitación y formación)
- (iv) Programas de empleo (como la garantía de empleo)

b. Programas de compartición de rentas

- (i) Renta básica, programas de renta mínima garantizada, seguridad social, programas de pensiones
- (ii) Programas de salario mínimo⁸
- (iii) Cupones de comida y subsidios alimentarios
- (iv) Ayuda alimentaria de emergencia

Toda persona privada tendrá que participar primero en programas de compartición de renta. Además, la persona necesita un acceso garantizado a los programas de compartición de recursos.

2.2 Niveles de los sistemas de garantía

Una renta mínima es una renta en dinero o especie necesaria para asegurar al menos una canasta necesaria de bienes y servicios y consumo. Las distintas maneras de entender el consumo necesario dan lugar a distintos niveles de renta mínima. El nivel de renta mínima garantizado por un sistema de garantía es un parámetro importante del sistema. Asimismo, es de suma importancia a la hora de establecer el alcance y costes de los sistemas de garantía –y de las obligaciones financieras nacionales e internacionales relativas–. Básicamente, hay tres tipos de renta mínima:

7 Los Principios de Limburg de 1986, uno de los documentos expertos con mayor influencia en el campo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece en el párrafo 23: “La obligación del logro progresivo existe independientemente de cualquier aumento de recursos; requiere de una utilización eficaz de los recursos de que se disponga”.

8 Un programa de salario mínimo asegura que la renta generada por el trabajo se comparte con los trabajadores, estableciendo así un salario mínimo. Es un programa de compartición de renta, si bien está ligado a actividades económicas.

- (A) La renta mínima alimentaria, por la que una persona queda protegida contra el hambre y la malnutrición.
- (B) La renta mínima de necesidades, por la que una persona tendrá acceso a las necesidades básicas.
- (C) La renta mínima relativa, necesaria para estar protegido contra la pobreza relativa.

Cada uno de los tipos de renta mínima da origen a un nivel de sistema de garantía concreto. De ahí que tengamos Sistemas de Garantía Alimentaria (A), Sistemas de Garantía de Necesidades (B) y Sistemas de Garantía Relativa (C).

Si bien la renta alimentaria y de necesidades son valores monetarios de una canasta de bienes determinada, la renta mínima relativa toma como referencia la distribución de la renta en la sociedad. Los indicadores más importantes en este caso son el medio y el punto medio de la distribución de renta. La renta mínima relativa se definiría como un porcentaje determinado, por ejemplo, un 50%, de estas indicadores.

La experiencia práctica con programas de renta mínima muestra que el nivel de renta mínima puede ser a menudo menos importante que el hecho de que todas las personas interesadas y vulnerables están siendo atendidas y pueden confiar en esta disponibilidad garantizada de una renta mínima.⁹ Esto evitará el racionamiento y la exclusión, la corrupción y la humillación que pueden obstaculizar estos programas, que pueden proporcionar un nivel más elevado de renta, pero no para toda persona privada de ésta. La disponibilidad garantizada y su justiciabilidad son fundamentales para el derecho humano a la alimentación.

2.3. ¿Qué es una renta mínima alimentaria?

Los niveles de renta mínima se corresponden con las llamadas líneas de pobreza. Hay una línea internacional conocida de pobreza de 1 \$P. 1 \$P es el poder adquisitivo de 1 dólar USA en los Estados Unidos. De esta manera el \$P equivale a un dólar USA en los EEUU –en el resto de los países, el factor de conversión a la moneda local depende de una canasta determinada de bienes elegida para establecer el poder adquisitivo–.

Hay buenas razones para llamar a 1 \$P pcpd (por cápita por día) la “renta de seguridad alimentaria”, pues a este nivel las personas pueden tener cierta seguridad alimentaria.

Con 1 \$P sólo pueden cubrirse las necesidades alimentarias elementales. Puede hacer la prueba usted mismo. Y el derecho humano a la alimentación no puede cubrirse de ninguna manera con una cuantificación tan burda. No obstante en algunos países (como Zambia), más del 70% de la población tiene que sobrevivir con menos–.

Hay otro nivel de renta interesante en este contexto: el nivel de renta por debajo del que el hambre y la malnutrición están básicamente seguras: de seguridad alimentaria a seguridad contra el hambre. Este nivel está establecido en 0,3 \$P pcpd –lo que corresponde a las tres comidas más simples por día: según estudios (cf. B.Schubert), en las zonas rurales de Zambia el límite más bajo para que una transferencia permita a un hogar hacer una comida muy simple al día es de 0,4 \$P. (Ahí, las personas gastan más de un 80% de su renta para alimentarse.) Y únicamente los hogares “pudientes” se pueden permitir 3 comidas al día. Si el derecho a estar protegido contra el hambre exige la garantía de que un hogar pueda consumir al menos esas tres comidas al día, la renta ha de ser de 1,2 \$ al día. Para un hogar de cuatro personas, esto correspondería a 0,3 \$P por persona. Los niveles de renta mínima por debajo de esta cifra no tienen ningún sentido. Por ello, este nivel de renta podría denominarse “renta mínima alimentaria”.

9 v. Braun (ed.)1995: *Employment for Poverty Reduction and Food Security* (Empleo para la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria); IFPRI, Washington

3. Programas de renta básica alimentaria

3.1. Renta mínima: incondicional

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se hace referencia a la renta mínima en los artículos 11 y 7:

Art.11

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados [...]”.

La renta de una persona (económicamente hablando) es lo que una persona puede consumir sin tocar recursos o activos. La renta no tiene que ser necesariamente en dinero –puede ser dinero o especie–. En este sentido, un nivel de vida adecuado implica una renta mínima. Es digno mencionar que el artículo 11 no condiciona este nivel de vida a nada, lo que tendría que ser “probado” antes de ser “legítimo”. El artículo 11, por tanto, implica una renta mínima incondicional.

Si bien el énfasis de este documento está en la renta mínima, es necesario señalar que un nivel de vida no sólo precisa de una renta, sino también de activos –habitualmente en forma de capital de trabajo–. Toda persona tiene el derecho de compartir recursos naturales y los activos acumulados por la sociedad. La idea de activos mínimos es difícil de aplicar por razones obvias. Las propuestas de aplicación sugieren en su lugar una dotación una vez en la vida de un capital básico o tierra. La reforma agraria redistributiva es uno de estos enfoques.

Art.6

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo [...]”.

Art.7

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
- ii) Condiciones de existencia dignas [...] conforme a las disposiciones del presente Pacto.”

Los artículos 6 y 7 prevén el derecho a una renta mínima de trabajo –por supuesto, sólo si el beneficiario de estos derechos ha aceptado el trabajo garantizado–. La referencia en el artículo 4 a.ii. a “las disposiciones del presente Pacto”, se refiere al artículo 11 e indica que al renta mínima de trabajo –alcanzada con la ayuda de la remuneración del trabajo– no debe ser menor que la renta mínima incondicional.

El derecho al trabajo tiene muchas implicaciones en materia de políticas del mercado laboral. Un derecho sujeto al empleo remunerado en el mercado, sin embargo, iría demasiado lejos: no se puede obligar a los empresarios a emplear a cualquier persona sin trabajo. El empleo remunerado en el mercado, sin embargo, constituye tan sólo una forma de trabajo. Se realiza mucho trabajo de cuidado y no lucrativo para el bien común (muy a menudo realizado por mujeres), sin aparecer en el mercado. Es precisamente en este “sector común” (que también engloba la formación y capacitación) donde el trabajo puede y debe proporcionarse individualmente como indica el artículo 6.

Toda persona tiene derecho a participar en el proceso de producción y reproducción de la sociedad. Los Estados tienen la obligación de facilitar el trabajo elegido libremente en los distintos sectores del mercado y de proporcionar dicho trabajo a los sectores comunes –y de asegurar que la remuneración proporciona una renta digna por encima de la renta mínima–. Las personas que no hacen uso de las oportunidades del

mercado o del sector común puede que no reciban una renta digna –pero que sigan disfrutando de su derecho a una renta mínima, por supuesto–.

La plena realización del derecho a la alimentación (uno de los principales objetivos del PIDESC, según su artículo 2.1) no sólo exige el acceso de las personas a una alimentación y recursos adecuados, sino también su plena justiciabilidad. La plena aplicación permitiría a cada persona sin dicho acceso demandar al Estado (o comunidad de Estados) y obtener (mediante una orden) alimentos o dinero para comprarlos. Por esta razón, los Estados han de proporcionar programas de renta mínima que garanticen una renta mínima alimentaria para toda persona amenazada por la malnutrición o sufriendo malnutrición.

3.2 Selección del grupo objetivo: ¿antes o después de la transferencia?

Las transferencias sociales están en principio encaminadas a beneficiar en primer lugar a toda persona amenazada por (o que ya sufre) hambre y malnutrición. ¿Cómo se puede llegar a ellas? Básicamente, existen dos posibilidades para llegar a este “grupo objetivo”:

1) Postransferencia (“renta básica”: autoselección del grupo objetivo tras la transferencia)

A esta modalidad pertenecen las transferencias realizadas por los Estados a toda persona sin comprobación de medios, pero con una recuperación subsecuente de las transferencias (y más) de personas que no pertenecen al grupo objetivo. La recuperación de fondos en renta básica se realiza normalmente a través de impuestos al consumo, al valor añadido y/o a la renta. El beneficio neto de una persona en este programa es, por supuesto, la renta básica menos el pago compensatorio que la persona tiene que efectuar al Estado. Si el pago es proporcional al consumo privado de la persona, los pobres (que consumen muy poco) sacan un mayor beneficio de este programa, mientras que los que no son pobres (que consumen más) tienen que efectuar pagos compensatorios más elevados y tienen un beneficio pequeño o nulo –de hecho, pueden contribuir a la financiación de todo el programa. Por ello, el programa asigna los fondos automáticamente, de manera eficaz y justa, sin trámites burocráticos adicionales al sistema fiscal, presente en cualquier caso.

Ejemplos de postransferencia: rentas básicas, pensiones universales, premios universales para niños y niñas.

2) Pretransferencia (“preselección”: selección del grupo objetivo antes de la transferencia)

Para esta modalidad, se realiza una “prueba” a los beneficiarios potenciales antes de efectuar la transferencia. Esta preselección incluye, por ejemplo:

-Una prueba sobre los medios, para averiguar si la persona tiene los medios para valerse por sí misma o si está realmente amenazada por la malnutrición.

-Establecer el grado de disposición a la hora de buscar trabajo activamente, aceptar trabajo o participar en programas laborales.

Actualmente, muchos estados de bienestar administran las medidas por preselección.

Los programas preselectivos de renta mínima son muy fáciles de comprender y aceptar, pues son semejantes a la caridad privada: quiero que mi “donación personal” alcance al pobre únicamente; por ello, me pienso bien las distintas posibilidades antes de donar.

La postransferencia carece de esta semejanza con la caridad privada. Los programas de renta básica son factibles únicamente para transferencias de Estados, pero no para transferencias privadas (caridad) –por la sencilla razón de que el sistema fiscal, el vehículo para la autoselección del grupo objetivo, es un sistema del Estado–: un donante no puede recuperar la donación que ha hecho a personas que no reúnen los requisitos. Un Estado sí puede. Frente a la caridad privada, los programas postransferencia parecen ir en contra de la intuición.

Sin embargo, esta situación no es buena guía a la hora de juzgar los méritos de los programas de transferencias de los Estados, pues los programas preselectivos presentan graves inconvenientes en comparación con la modalidad de selección postransferencia.

- i) A menudo, no se llega a todos los hogares objetivo (demasiado papeleo, el grupo objetivo precisa conocimiento especial y/o asistencia para todos estos trámites burocráticos. En Alemania, por ejemplo, sólo entre un 50% y un 70% de los hogares objetivo reciben asistencia social).
- ii) La preselección está sujeta al estigma social. Las transferencias no son consideradas un derecho del grupo objetivo, sino como su "beneficio" especial o como un "logro" para el resto de la sociedad. Los que reciben transferencias están mal vistos por mucho otros.
- iii) El proceso de comprobación de medios es degradante para los pobres.
- iv) Los trámites burocráticos de preselección son costosos. En algunos países, se necesitan "contactos" o incluso sobornos para conseguir transferencias.
- v) Dado que los criterios de preselección son complicados, es difícil controlar el mal funcionamiento burocrático para los grupos objetivos.
- vi) Se da un uso indebido entre los receptores y en los trámites de preselección. Los destinatarios pueden intentar engañar en el proceso de preselección y la burocracia puede hacer un mal uso de los programas por razones políticas, ofreciendo transferencias únicamente a cambio de apoyo político (clientelismo).
- vii) "La trampa de la pobreza": en la mayoría de los sistemas con comprobación de medios, se resta la renta adicional percibida de la transferencia. De esta manera, la renta total (como suma de la renta percibida y la transferencia) permanecerá igual –como si la renta adicional estuviera sujeta a un impuesto del 100%-.

Algunas de estos "inconvenientes" son realmente relevantes para la aplicación de los derechos humanos, especialmente:

Sobre i): los derechos humanos precisan que los programas (sobre todo aquéllos para derechos tan fundamentales como es el derecho a la alimentación) han de ser fácilmente accesibles para el grupo objetivo. A menudo, éste no es el caso de los programas de preselección. Precisan de muchos trámites burocráticos y procedimientos.

Sobre ii y iii): los derechos humanos deben ser realizados en dignidad humana. Los programas que provocan estigma social (como los de preselección) no son aceptables y han de ser reemplazados.

Sobre iv y vi): la necesidad de tener "contactos" o de sobornar a los burócratas excluye a segmentos del grupo objetivo y constituye por tanto una práctica discriminatoria.

Sobre v): la preselección –y concretamente la selección complicada– tiende a llevar consigo errores. Para las víctimas (de faltas intencionadas o inintencionadas), esto puede resultar en su exclusión del programa. Para derechos fundamentales como el derecho a la alimentación, esto significará probablemente la enfermedad o muerte. Cada una de estas faltas es una violación de derechos humanos. Normalmente, las víctimas no están en posición de conseguir resarcimiento.

Por el contrario, los programas de renta básica ofrecen una serie de ventajas:

- i) Toda persona conoce su derecho (pues es muy sencillo) y tiene fácil acceso a él.
- ii) No hay estigma social, dado que todos reciben la misma transferencia.
Se desliga parcialmente la renta del empleo remunerado. Las víctimas logran una posición más fuerte para negarse a condiciones de trabajo degradantes y de explotación –y poder seguir sobreviviendo–. A menudo se utiliza el argumento de "crear oportunidades de trabajo para que sobrevivan los pobres" en defensa de las empresas que destruyen el medio ambiente. Con esta renta básica se echará por tierra este argumento y se fortalecerán, en consecuencia, las políticas de sostenibilidad.
- iii) Se reducen considerablemente los costes administrativos y los trámites burocráticos, así como el mal uso asociado a ellos.
Desaparece la trampa de la pobreza, dado que las cargas fiscales de la renta adicional son

muy inferior que en los programas preseleccionados y no actúa de elemento disuasorio.

¿Qué hay de los costes de los programas de renta básica? ¿No son increíblemente caros, simplemente porque todo el mundo percibe una transferencia? ¿Por qué pagar una renta básica alimentaria a las élites locales?

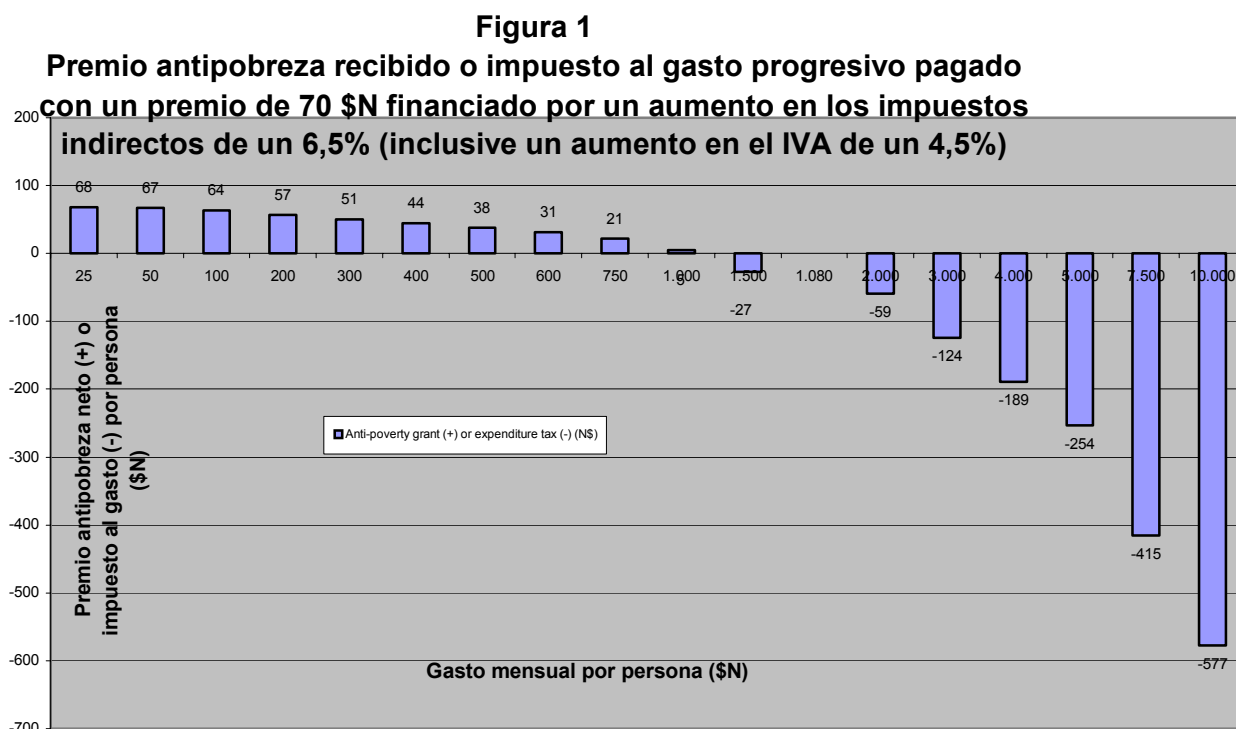
Lo importante aquí es que estos programas de transferencias de renta básica alimentaria no sólo se dan a las élites locales, sino que también se les quita a ellas –y se les quita mucho más de lo que dan–: en la modalidad de selección postransferencia, la transferencia, las cargas fiscales y el establecimiento del grupo objetivo deben verse de manera conjunta. El establecimiento del grupo se hace eligiendo una cierta manera de financiar el programa. De hecho, el establecimiento del grupo objetivo es lo mismo que recaudar renta para el programa.

3.3 Selección postransferencia: eficaz y eficiente

Partiendo de la base de que los alimentos están disponibles en los mercados accesibles, la función de un programa de renta mínima es proporcionar a cada persona por debajo de la renta básica alimentaria con suficiente dinero para alcanzar (al menos) este nivel de renta mínima. En un supuesto ideal, habría que evaluar la renta de cada persona, comprobar en qué medida esta renta está por debajo de la renta mínima alimentaria, para decidir así cuánto se transfiere. Este tipo de "selección por renta" es imposible a todo efecto práctico. Es imposible considerar la renta de cada persona: normalmente, se evalúa la renta del hogar. El derecho humano a la alimentación, sin embargo, es un derecho individual, y no un mero "derecho de hogar". Puede haber mujeres y niños privados de este derecho incluso en hogares que –a simple vista– parecen tener una renta suficiente. En segundo lugar, en las circunstancias de hogares con inseguridad alimentaria, no hay declaraciones claras de la renta de los hogares. Se utilizan indicadores aproximados para hacerse una idea vaga del estado de la renta de un hogar: el aspecto del suelo de la vivienda, si el tejado está remendado o no, etc... En tercer lugar, evaluar cada uno de los hogares es un trabajo peliagudo. En general, se debe admitir que la evaluación puede contener errores o ser sesgada –lo que puede resultar en violaciones del derecho humano a la alimentación–. Estas violaciones pueden tener consecuencias mortales –pero incluso si no es así, son difíciles de solventar para las víctimas malnutridas a todos los efectos prácticos– y esto debe ser por tanto rechazado desde un punto de vista de derechos humanos.

En lugar de preseleccionar al grupo objetivo basándose en la renta individual, es mucho más sencillo y directo seleccionar un programa de transferencias de dinero basado en el gasto individual. No es necesario evaluar dicho gasto a nivel individual: basta con gravar el gasto de la forma adecuada y equilibrar dicha carga impositiva con transferencias continuas de dinero para cada persona. Si el "impuesto al gasto" se recauda adecuadamente basándose en el consumo, los que gastan muy poco por ser pobres o estar malnutridos pueden retener la mayoría de la transferencia de dinero, mientras que los ricos, que gastan mucho, tendrán que pagar un impuesto al gasto superior y –de hecho– un impuesto neto, que financiará todo el programa de transferencias. Los impuestos al gasto pueden diseñarse de distintas maneras para alcanzar mejor el propósito de la selección: podrían ser una combinación de impuestos sobre el valor añadido e impuesto especiales (sobre artículos de lujos como el alcohol, tabaco, grandes coches). Podrían eximir de impuestos a los alimentos de primera necesidad.

La gráfica que se muestra a continuación, ilustra la modalidad de selección postransferencia para un premio de renta básica en Namibia equivalente a una transferencia de dinero a cada persona de 1 \$P al día (70 \$N al mes). La gráfica es de Le Roux (Universidad del Cabo Occidental):



En el eje horizontal de la gráfica, están las clases de gasto de la población, comenzando con 25 \$N por mes, la clase más pobre (izquierda), hasta 10000 \$N, la clase más rica. Como mínimo, las dos clases más pobres están amenazadas de malnutrición. La clase de gasto más pobre retendría una transferencia neta de 68 \$N según este programa: se transfieren 70 \$N. 2 \$N se devuelven en forma de impuestos. Incluso aquellas personas que no tengan ningún tipo de renta de pretransferencia tendrían (después de la transferencia) más que una renta mínima alimentaria para tener acceso a una alimentación a la que tienen derecho según el contenido básico del derecho humano a la alimentación. Las personas que gasten 500 \$N, recibirían una transferencia de 31 \$N. El “umbral de rentabilidad” es ligeramente superior a un gasto mensual de 1000 \$N: para todas aquellas clases con rentas mayores, el impuesto sobre el gasto excedería con creces la transferencia (y alcanzaría una carga impositiva neta de 577 \$N mensuales en el caso de la clase de gasto más alta).

Es importante señalar que el programa de transferencias de dinero no cambiará la situación de la renta relativa de los participantes: si una persona A tiene una mejor situación económica que una B, esta situación se mantendrá tras las transferencias. En la modalidad de selección pretransferencia, hay normalmente límites y umbrales, pues la persona B puede tener una mejor situación económica que la A tras la transferencia (por ejemplo, si B entra en el programa y A no). Estas “situaciones invertidas” inducidas por el programa tienen un potencial divisivo considerable entre personas y comunidades y pueden hacer que el programa sea impopular entre aquellos que viven cerca a las líneas de pobreza y corren un gran riesgo de salir perdiendo (en sentido relativo) con el programa, por el mero hecho de que su vecino, que estaba casi en la misma situación de pobreza, ahora tiene renta adicional y se ha hecho “rico” con el programa.

Esta situación se agrava si las transferencias no son graduales (como se demuestra en la gráfica), pero se utiliza un enfoque de “suma global” (con poca diferenciación), lo que es muy habitual en la modalidad de selección pretransferencia. Si se entra en el programa, se consigue algo; si no, no se consigue absolutamente nada.

Además, en la modalidad de selección pretransferencia, si se está en una clase de pobreza determinada y uno se las arregla para aumentar su renta (y gasto), puede traspasarse un límite, perder la transferencia y estar por tanto en una situación peor, incluso si uno se esforzó por aumentar su renta. Con palabras fiscales: los programas preselektivos pueden poner impuestos muy elevados sobre la renta adicional. Si uno no puede mantener para sí la renta adicional procedente de trabajar duro, porque se restaría de la transferencia, esto sería equivalente a un tipo impositivo del 100%. Esto es, evidentemente, un elemento disuasorio a la hora de aumentar la renta: la modalidad de selección posttransferencia ilustrada en la gráfica, grava la renta adicional

(en la medida en que ésta se gasta) con un tipo único de un 6,5%, por lo que no hay ningún elemento disuasorio.

El programa ilustrado en la gráfica era un “premio antipobreza” –con el objetivo de distribuir la renta, y no de ser simplemente una renta mínima alimentaria–. Un programa de renta básica alimentaria podría estar más orientado hacia los malnutridos –, con un umbral de rentabilidad inferior, sin tener que reducir necesariamente la transferencia neta en las dos clases de renta inferiores. Una combinación de impuestos indirectos (distinta a la utilizada en el ejemplo) daría dicho resultado.

En teoría, la transferencia a las clases de gasto, no amenazadas por la malnutrición, puede verse como una ineficiencia. Por ello, se precisa un enfoque claro para un grupo de gasto de este tipo en el “impuesto al gasto” utilizado para seleccionar el grupo objetivo. Un enfoque de este tipo aumentará, no obstante, el “impuesto disuasorio” mencionado anteriormente y, en consecuencia y a todos los efectos prácticos, no aumentará la eficiencia a partir de un punto determinado, sino que dañará las actividades económicas de los pobres y disminuirá, por tanto, el número de personas que pasen a clases de gasto más elevadas. De esta manera, se impide una reducción en el coste futuro del programa. Hace que los programas futuros sean innecesariamente caros y se convierten así en ineficiente. Si se elige la mezcla apropiada de impuestos indirectos en la modalidad de selección postransferencia, se puede conseguir un resultado óptimo.

3.4 Programas equivalentes de selección pretransferencia y postransferencia

En la física clásica, se pensaba que si se conocía la localización y el momento de todas las partículas del universo en un punto del tiempo determinado, se podría predecir el futuro. Se inventó –para ilustrar la idea– “el demonio de Maxwell” capaz de saber toda esta información. De manera análoga, podemos inventar nosotros un pequeño demonio de Maxwell, para ilustrar el principio de que “si conociéramos la información acerca de la renta de cada persona, podríamos aplicar un programa con comprobación de medios, sin violar al ninguna persona el derecho humano a una renta mínima”.

Nuestro demonio de Maxwell clasificaría a las personas en función de su renta. Con esta información, el demonio podría elaborar la Figura 2, que muestra en su eje vertical la renta Y de las personas clasificadas de más pobre (renta 0) a más rica –sin error alguno–. El demonio se reiría de los científicos sociales que sólo pueden elaborar una gráfica de este tipo basándose en estimaciones estadísticas. En el extremo izquierdo, estarían las personas que actualmente mueren de hambre (pues no pueden sobrevivir con renta 0).

La Figura 2 se eligió para tener tres porciones lineales –para mayor sencillez–. La porción lineal de la izquierda cubre el 60% más pobre de la población. A continuación, hay una porción de un 20% de la población que recibe la misma renta –es decir, la renta media–. Y finalmente, está el 20% rico de la población. En la realidad, los extremos diferirían ligeramente –menos acentuado en el extremo izquierdo y más en el derecho–. Sin embargo, el hecho de que el 50% de la renta esté concentrada en un 20% rico no es del todo inusual.

La forma más sencilla para garantizar una renta mínima a un nivel r sería pagar una transferencia r a toda persona con renta inferior a r . Si congelamos la clasificación de personas de la Figura 2, la Figura 3 muestra la renta posprograma. En este ejemplo, hemos elegido un impuesto plano sobre la renta más allá de la renta media para financiar el programa.

Figura 2

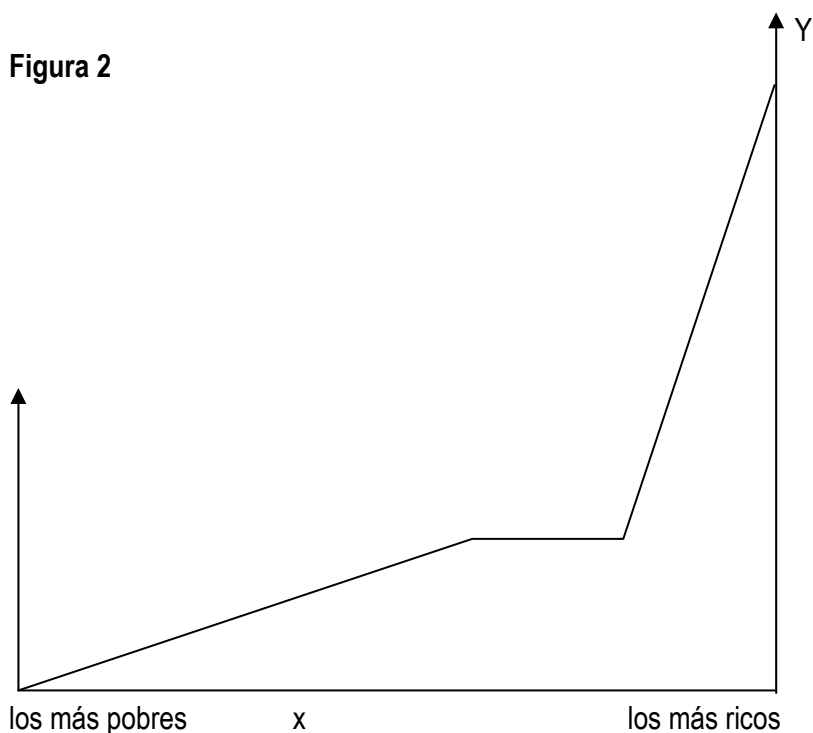


Figura 3

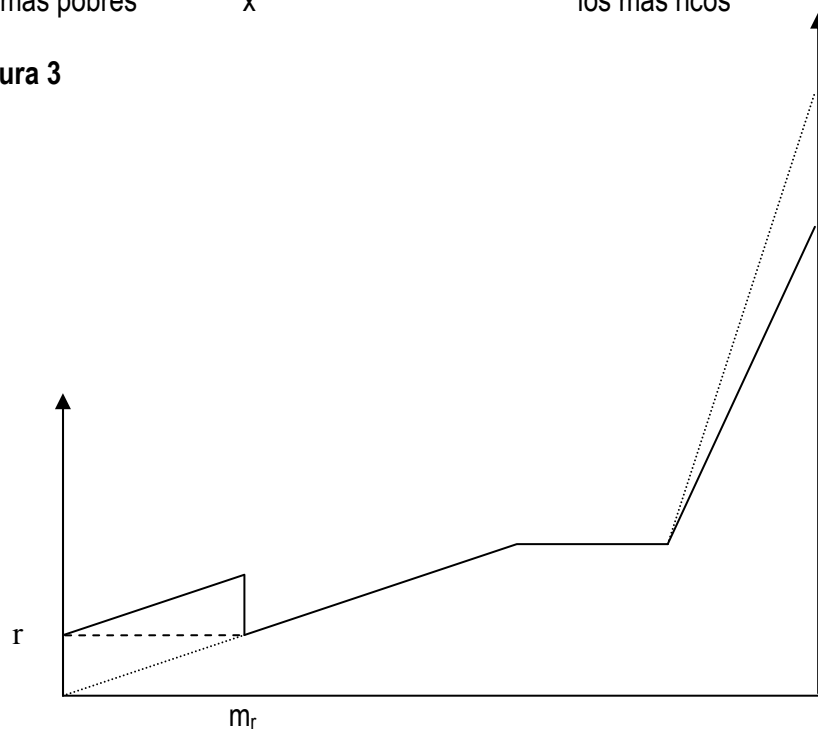


Figura 3

Consideremos una persona clasificada en x con una renta Y_x inferior a r . Si esta persona aumenta su renta propia y se desplaza un poco en la clasificación hasta $x+dx$, puede mantener la renta adicional dy –a no se que su renta propia exceda ahora r –. En este último caso, saldría del programa y su renta total (en comparación con la situación previa) se reduciría en $r-dy$. Éste es un elemento disuasorio para los participantes del programa que consigan renta adicional dx –pues esto será penalizado (“impuesto disuasorio”), en lugar de premiado por haber realizado un esfuerzo adicional. Este efecto es “la trampa de la pobreza”.

Un problema relacionado es la agitación creada por la clasificación del programa. Dos personas que comenzaron con una renta propia muy similar (no muy superior o inferior a r) acabarán con una clasificación muy distinta tras el programa –la persona que antes era más pobre acaba con casi el doble de la renta de la persona que antes era más rica–. Esto creará tensiones divisorias en cada comunidad y el sentimiento de que el programa es injusto.

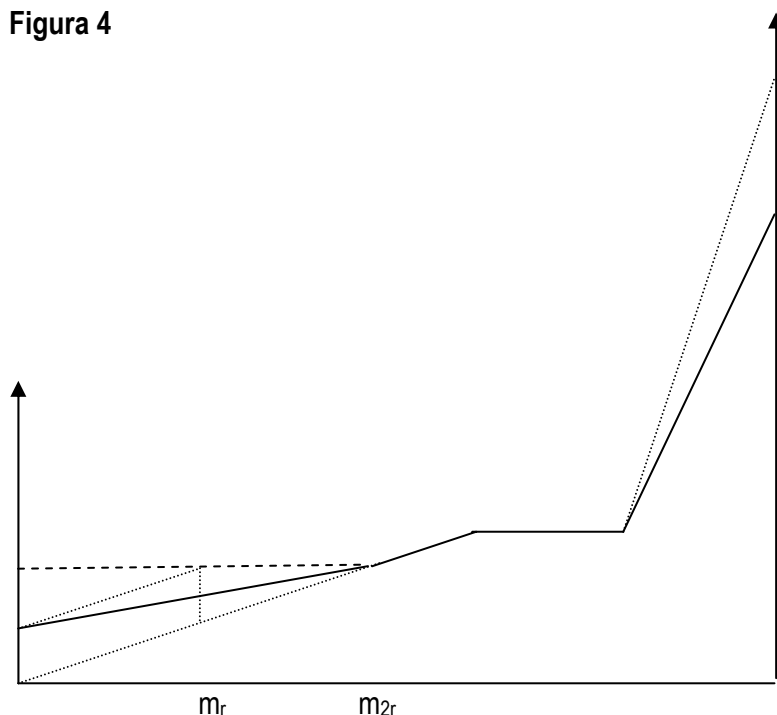
Incluso con la ayuda del demonio de Maxwell (que impida una exclusión equivocada de personas del programa por haber juzgado erróneamente sus medios), este programa de transferencia con comprobación de medios presenta dos graves problemas. La discontinuidad en el punto de la renta propia r y la discontinuidad de la clasificación. Estos dos problemas pueden remediarse mediante un programa, que ponga fin a la discontinuidad de la renta en r y mantenga la clasificación basada en la renta propia de cada persona.

La distribución de renta tras el programa (con la clasificación congelada) de este nuevo programa aparece ilustrada en la Figura 4. Con un poco de geometría se ve que:

- El volumen de transferencias en el nuevo programa B es el mismo que en el viejo programa A.
- El porcentaje de personas que recibe una transferencia es ahora de $2m_r$.
- La cantidad de la transferencia (para una persona con $Y_x < 2r$) es $r_x = r - 0,5Y_x$
- El “impuesto disuasorio” sobre la renta adicional es del 50%.

El demonio de Maxwell tiene una labor aún más dura: en el programa A, tendría que saber simplemente si la persona tiene una renta propia superior o inferior a r . Ahora, en el programa B, el demonio tendría que saber realmente la cantidad Y_x para todas las personas con $Y_x < 2r$.

Figura 4



Ahora es el momento de recordar que todo lo que se tiene para la distribución de renta son estadísticas. Las estadísticas no nos ayudan para comprobar los medios de las personas individualmente: y no hay un demonio de Maxwell que pueda encargarse de esta tarea. Por tanto, tendríamos que emular los efectos alentadores del programa B mediante un programa postransferencia C que dé como resultado la misma distribución de renta para personas con una renta inferior a $2r$. Esto implicaría pagar una transferencia r a todas las personas y crear una combinación determinada de impuestos al gasto con la que se consigan los resultados esperados en la renta postransferencia. Este diseño fiscal sí se puede realizar con estadísticas –y la selección de personas se realizaría en el mercado (mediante impuestos al consumo) y no la realizaría un burócrata–. El

programa C conduciría automáticamente, mediante transacciones en el mercado, a los efectos del programa deseado –sin saber la renta de una persona concreta–.

C puede considerarse un sistema postransferencia “equivalente” a A (y A un sistema de selección pretransferencia equivalente a C), ya que ambos programas tienen el mismo volumen de transferencias. La diferencia financiera entre estos dos sistemas equivalentes son los costes administrativos: los servicios del demonio de Maxwell, si existieran, serían bastantes costosos. Los costes administrativos de los sistemas de selección postransferencia serían bajos –incluso si se comparan con los sistemas actuales de bienestar social–.

3.5 El género y la renta básica alimentaria

Antes de volver a los costes de los programas de renta básica, hablaremos algo más de sus beneficios –por ejemplo, en el campo del género–.

En la introducción, se hizo referencia a los "hogares de escasa mano de obra", como un grupo grande y altamente vulnerable del segmento de población malnutrida. Para ellos, los programas de transferencias, como la renta básica alimentaria, son fundamentales. La mayoría de estos hogares son de hecho hogares encabezados por mujeres, en los que la mujer queda absorbida por el cuidado de los hijos, los ancianos o enfermos en la familia, por lo que no puede trabajar mucho fuera de casa para tener ingresos.

Incluso en las sociedades de bienestar con pagos de transferencias con comprobación de medios para hogares con poca mano de obra, el papeleo y la experiencia con la burocracia puede llegar a ser especialmente dura para las mujeres. Una renta básica incondicional ahorraría esfuerzos realizados por las mujeres en los procedimientos y formalidades y fortalecería la dignidad de las mujeres que dependen en estas transferencias.

Las mujeres constituyen la amplia mayoría en la clasificación de marginados –incluso en hogares sin escasez de mano de obra–. La opresión económica, social y cultural de las mujeres en muchas sociedades está vinculada a su reducido acceso a los recursos y a la renta. Tanto los recursos como la renta están a menudo controlados por varones. Se ha dado por hecho durante demasiado tiempo que las mujeres se ocupan a menudo del cuidado sin recibir mucho a cambio. Los varones de la familia son los que “consiguen el pan”, y controlan por ello la distribución de la renta del hogar –incluso en el caso de los pagos de transferencias–. Por esta razón, los programas de transferencias deben individualizarse para hombres y mujeres (como en los programas de renta básica alimentaria), en los que el premio para los niños estaría destinado al encargado del cuidado de éstos y no necesariamente al llamado jefe del hogar.

En muchas sociedades, los cuidadores de la familia (y de la sociedad) son mujeres. Esta fijación de la mujer para trabajo no remunerado o poco remunerado ha de superarse, y los hombres han de liberarse para modificar sus propios roles en este contexto.

La exclusión de las mujeres de la renta y los recursos está muy arraigada en muchas culturas. Incluso si las mujeres no están en desventaja legal a la hora de acceder a los recursos y a la renta, sí que están en desventaja práctica. El trabajo de cuidado en la familia es increíblemente útil para la sociedad. Sin embargo, este trabajo no está remunerado por la sociedad. Asimismo, el trabajo de cuidado impide o limita el tiempo que las mujeres tienen para acceder al mercado laboral y tener una renta independiente y propia. La orientación cultural para las mujeres por el trabajo de cuidado es un elemento disuasorio a la hora de escolarizarlas y de que reciban formación, de manera que se convierten en personas aún más vulnerables y desaventajadas.

Esta falta general de renta y oportunidades que ofrezcan fiabilidad a la hora de percibir salarios apropiados hace que las mujeres sean más vulnerables a la explotación de todo tipo, incluyendo la sexual y el tráfico de mujeres. Será difícil superar la esclavitud sexual y otras formas de esclavitud (de hombres y mujeres) sin

ofrecer a todas las personas vulnerables una renta alimentaria garantizada. La libertad real para las mujeres de decir no a trabajos o condiciones de trabajo degradantes (también a matrimonios o parejas insoportables) precisa de una renta garantizada.

Además, se niega de facto el derecho a la participación política a las personas que tienen que preocuparse día a día por sobrevivir. La lucha política de las mujeres para cambiar las relaciones de género, mejorar sus condiciones de vida y controlar los recursos se beneficiaría de una renta mínima alimentaria. La negación de una renta mínima institucionalizada es col responsable de las incalculables miserias de mujeres explotadas y niños destituidos.

Se requiere un reconocimiento o una remuneración apropiada del trabajo de cuidado en la sociedad -los programas de renta básica alimentaria no encajan en este contexto-. Dado que se trata de una transferencia incondicional, la renta básica alimentaria puede considerarse reconocimiento a una persona como miembro apreciado de la sociedad. En muchas sociedades, el hecho de que las mujeres tengan acceso a dinero propio fiable podría contribuir a cambiar las relaciones de género. En primer lugar, los derechos equitativos se manifestarían simbólicamente en el pago equitativo de la renta básica alimentaria.

Los programas de renta básica alimentaria no pueden tratar seriamente el problema del género. Sin embargo, son pasos importantes en esta dirección.

4. Financiación de los programas de renta básica alimentaria

4.1. Coste real de la renta básica alimentaria

Hay que tener en cuenta distintos aspectos en el coste de los programas de renta básica alimentaria. Tomemos el siguiente ejemplo: supongamos que el gobierno de un estado de 10 millones de votantes introduce un programa que da 100 \$P a cada votante que entra en el centro electoral y entonces carga 100 \$P cuando el votante sale del centro. ¿Cuál sería el coste de este programa (sin sentido)?

Desde el punto de vista técnico, el gasto total (sin costes administrativos) para un programa así es de 100 \$P veces el número de votantes –que puede equivaler a mil millones de \$P en nuestro caso, si todos los votantes ejercen su derecho a voto–. Los costes administrativos son muy bajos: es la misma “infraestructura electoral” que se aplica de cualquier modo y puede cubrir esta función adicional del programa con un esfuerzo mínimo de, pongamos, 0,05 \$P por votante, lo que resulta en unos costes administrativos totales de 0,5 millones de \$P.

No hay transferencias de dinero para nadie: los votantes abandonan el centro electoral igual de ricos o pobres que entraron en él. Por ello, tiene sentido, al hablar del “coste de los programas de transferencias”, distinguir entre el gasto total y el volumen de transferencias.

¿Cuál es el “coste” del programa? Mil millones (gastos), 0,5 millones (costes administrativos) o cero (volumen de transferencias)? Estas tres cifras describen un componente determinado del programa: el gasto (mil millones) es el dinero que se mueve en el programa. El coste administrativo (0,5 millones) es el dinero necesitado para la transferencia administrativa. El volumen de transferencias (cero) es el dinero transferido al grupo objetivo. A todos los efectos prácticos, la cifra más importante a la hora de describir la índole del programa es el volumen de transferencias: es el hecho de que el programa de transferencias sea cero el que hace que el programa no tenga ningún sentido. Una segunda cifra importante es, por supuesto, la de los costes administrativos. El coste real del programa sería considerado la suma del volumen de transferencias y de costes administrativos. El gasto en este caso es meramente un elemento técnico de contabilidad.

Esto puede parecer contrario a la intuición: de forma intuitiva, los ricos pueden pensar que tienen que cubrir este “gasto” en el programa de transferencias. Pero no es así: sólo corren a cargo del volumen de transferencias (como en el programa equivalente con comprobación de medios, como se explicó en la sección anterior) y parte de los costes administrativos. Por ello, al comparar un programa de renta básica alimentaria y su programa equivalente con comprobación de medios, el coste real de la renta básica alimentaria sería inferior, por ser inferiores los costes administrativos. No hay necesidad de trámites burocráticos para la comprobación de medios: estos trámites exigirían fondos considerables. La modalidad de selección postransferencia simplemente precisa una administración fiscal en funcionamiento (necesaria de todas formas). Asimismo, los programas con comprobación de medios tienen costes de oportunidad considerables (elementos disuasorios, alteraciones sociales), como ya se mencionó anteriormente.

Los costes administrativos constan de dos partidas: los costes de selección y de desembolso. Los costes administrativos en la modalidad de selección pretransferencia son considerables: el programa precisa unos trámites burocráticos de selección para la comprobación de medios o para determinar la falta de alimentos para cada caso concreto antes de admitir a una persona en el programa. Esta labor administrativa es enorme y, de hecho, imposible a todos los efectos prácticos. Los costes administrativos derivados de los trámites de selección equivalen a porcentajes elevados en términos de volumen de transferencias: en algunos programas, un 10%; en otros, un 25%. La modalidad de selección postransferencia, no obstante, no precisa estos trámites burocráticos de selección, pues ésta queda determinada a través del sistema impositivo, creándose así únicamente un coste adicional mínimo. De manera análoga, los costes de desembolso en la modalidad de selección pretransferencia pueden ser considerables, pues tiene que haber coordinación entre los trámites de selección y de desembolso. Los costes de desembolso de la modalidad de selección postransferencia son bastante bajos: en una situación ideal, es un pago regular automático en la cuenta de

cada uno o –en países en los que los grupos objetivo no disponen de cuenta– es el coste de pagar la misma cantidad de dinero a cada persona a través de otros establecimientos adecuados.

En total, los costes administrativos de la modalidad de autoselección (por ejemplo, en los programas de renta básica alimentaria) son insignificantes en comparación con los costes administrativos de la modalidad de preselección.

No obstante, debe quedar claro que el gasto será de poca importancia únicamente en el caso en que se pueda aplicar totalmente la retirada de los fondos en la modalidad de selección postransferencia mediante un sistema efectivo de impuesto indirectos. Los impuestos indirectos no son poco habituales, y menos en Estados de renta baja en los que el impuesto sobre la renta tiene un papel poco importante, y los impuestos indirectos a menudo representan la mayoría de los ingresos procedentes de impuestos.

4.2. Viabilidad financiera de la renta básica alimentaria

Para evaluar la viabilidad financiera de los programas de renta básica alimentaria, puede ser de utilidad conseguir estimaciones sobre el volumen de transferencias necesario. En el contexto dado, estas estimaciones sólo pueden ser una primera aproximación.

¿Qué es entonces el volumen de transferencias de renta básica alimentaria? Es evidente que se trabajará con mucho dinero (en comparación con los fondos que mueven habitualmente las transferencias de caridad), y uno se puede hacer una buena idea de lo que es “disponibilidad de recursos” al comparar la cantidad de PIB del país.

Tomamos un programa de renta básica que paga a cada persona una renta mínima mensual de r \$P.

Nuestro modelo de financiación de este programa está basado en tres principios:

1. Cada país asigna un 1% de su PIB para cubrir los costes reales de su programa de renta básica alimentaria.

Justificación: éste es el orden de magnitud que los países de la OCDE (como Alemania) gastan en programas de renta mínima (ayuda social). ¿Por qué esperar lo mismo de países de renta baja?

2. En los países de renta baja, el programa estaría cofinanciado por la comunidad internacional.

Justificación: el PIB per cápita y por año (pcpa) es de media unos 7000 \$P. Los países con un PIB inferior a 3500 \$P pcpa pueden considerarse países de renta baja, pues reciben menos de la mitad de la renta media. Los países con un PIB entre 3500 y 10500 \$P se consideran países de renta media; el resto, países de renta elevada.

En el contexto europeo, los Estados ven la necesidad de tratar la situación que viven las personas con un renta inferior a 50% de la media y existe una obligación de proporcionar transferencias, así como un compromiso de la UE de reducir ampliamente el porcentaje de esta “población de renta baja”. De forma análoga, se pueden establecer transferencias globales a países de renta baja como algo obligatorio –en primer lugar por el derecho humano fundamental de estar protegido contra el hambre–.

Se puede esperar que los países de renta media tengan recursos suficientes para mantener programas de renta básica que garanticen un nivel de 350 \$P pcpa. Esto equivale (casi) a 1 \$P por día y puede considerarse suficiente para una renta básica alimentaria.

3. El porcentaje de la contribución propia de un país aumenta en la misma proporción que sus recursos financieros propios (PIB).

Para los países de renta baja, hay una financiación combinada del programa. Cuanto mayor sea el PIB del país de renta baja, mayor será su propia participación. Hemos partido de un crecimiento lineal de esta

participación, de un 0% (para un país ficticio con un PIB 0) hasta un 100% para un país con un PIB de 3500 \$P pcpa.

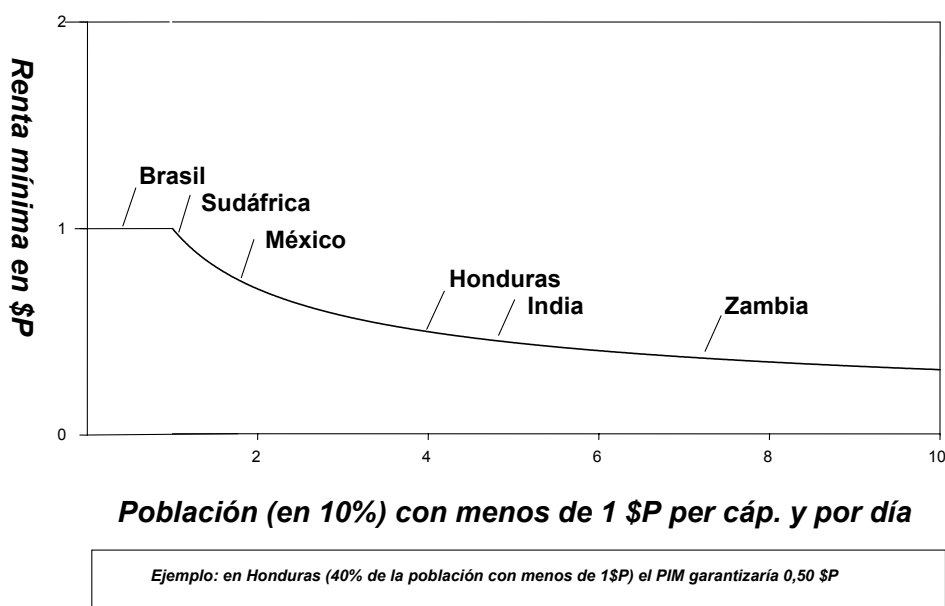
Vamos a analizar lo que este modelo (cálculos en el anexo basados en estos tres pilares) implicaría para Zambia. Zambia tiene un PIB de 660 \$P. El 70% de la población tiene que sobrevivir con 1 \$P per cápita y por día. Los cálculos muestran que el modelo basado en los tres principios anteriores garantizaría una renta básica alimentaria de 0,38 \$P. Esto cubre más que la renta mínima alimentaria explicada en la subsección 2.3 y sería suficiente para garantizar que las personas están protegidas contra el hambre.

Una de las características del modelo es que el nivel de su renta básica alimentaria garantizada depende únicamente de la incidencia de pobreza (calculada en el anexo utilizando el porcentaje de la población con rentas inferiores a 1 \$P pcpd).

Para los países con un porcentaje inferior al de Zambia de pobreza extrema, la renta básica alimentaria sería superior (cf. la Figura 5): los países con una incidencia de un 40% garantizarían una transferencia de dinero de un 0,5% y aquellos con un 20% de incidencia podrían incluso asegurar 0,7 \$P. Para los países sólo con un 10% o un porcentaje inferior de la población con una renta por debajo de 1 \$P, el modelo garantizaría una renta básica alimentaria de 1 \$P.

Figura 5

Niveles de renta garantizados en el modelo calculado



¿Cuáles serían los costes de las obligaciones subsidiarias de los Estados internacionales? Si únicamente los países de renta alta pagan, los cálculos (del anexo) revelan unos costes de un 0,24% de su PIB. Incluso si esta suma se añadiera simplemente al actual AOD, el volumen resultante de AOD seguiría siendo inferior al 0,7% al que se han comprometido los países de la OCDE. Para cada Estado, los porcentajes en cuestión (un 1% a nivel nacional y un 0,24% a nivel internacional) son con seguridad inferiores al “máximo de sus recursos disponibles”, que los Estados Partes del Pacto Internacional tiene que desplegar en aras de la plena realización de los derechos reconocidos.

Mientras los países de la OCDE no apliquen estas obligaciones extraterritoriales, será difícil esperar que los países de renta baja apliquen el programa de renta básica al nivel indicado. En una situación tal, el reducido programa de transferencias de dinero puede dejar de garantizar una renta mínima alimentaria como derecho humano. La falta de cofinanciación internacional tendría las mayores consecuencias en África.

5. Renta básica alimentaria: ¿opción u obligación?

Los argumentos expresados hasta el momento deberían haber dejado claro que la renta básica alimentaria es una opción interesante para que los Estados apliquen programas encaminados al cumplimiento de sus obligaciones de garantizar el derecho humano a la alimentación. La cuestión –de si un programa de este tipo es incluso obligatorio, necesita un debate en profundidad–.

Los derechos humanos, normalmente no prescriben un programa particular como obligatorio para los Estados. En el campo de las obligaciones de garantizar, normalmente formulan “obligaciones de resultado” y conceden a los Estados un “margen de discreción” para elegir entre diversas políticas y programas para los que existe una prueba razonable de que llevarán al resultado obligatorio lo antes posible en un contexto determinado. La tarea de demostrar, al menos para el contenido básico de derechos humanos, corre a cargo del Estado. Con los programas de garantía según el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre (el contenido básico del derecho humano a la alimentación), los Estados están obligados a proporcionar pruebas de que ese programa concreto va a funcionar en ese contexto más rápido que cualquier otro programa. Después, puede debatirse si las pruebas son o no aceptables, teniendo en cuenta el margen de inseguridad existente. No obstante, si no se prueba que el programa elegido como programa de alimentación mínima satisface los criterios de derechos humanos, se comete una violación del derecho humano a la alimentación.

La obligación de garantizar es ante todo una obligación de resultado. La actividad del Estado ha de resultar –para cada persona privada del estándar de derechos humanos respectivo– en el disfrute del estándar de derechos humanos: una persona con hambre y malnutrida puede tener acceso a alimentos y estar protegida contra el hambre. En vista del artículo 2 del PIDESC esto se traduce (por ejemplo para el derecho a la alimentación) en la siguiente obligación de conducta para los Estados: Introducir programas justiciables que proporcionen alimento o renta para alimentos a toda persona amenazada por el hambre o la malnutrición.

Normalmente, el derecho a la alimentación no prescribe programas específicos. Sin embargo, interviene en contra de programas de los que no se puede esperar razonablemente que lleven lo antes posible a proporcionar alimentos a cada persona malnutrida. E interviene en contra de los programas con fallas. Las fallas graves y los programas seriamente no razonables (o la ausencia de programas) violan el derecho humano a la alimentación. Cualquier prueba sobre si un programa específico cumple o no la obligación mencionada acerca de la conducta del Estado incluye, por supuesto, una investigación de otros programas para ver si éstos pueden actuar con mayor rapidez. Y estos “otros programas” incluyen la renta básica alimentaria, tan pronto como se haya establecido la viabilidad financiera y administrativa en el país.

En la sección 3.1, se indicaba que los programas de renta mínima alimentaria son obligatorios en virtud del derecho a la alimentación –al menos para aquellas personas que no puedan acceder de otra manera a alimentos–: según la Observación general n.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, “los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente” en esas situaciones. Las violaciones del derecho a la alimentación en este contexto son entonces las siguientes:

Un Estado viola el derecho humano a la alimentación de una persona con hambre y malnutrida si se le niega el acceso a un programa de renta mínima o si la persona es víctima de irregularidades en dicho programa, que le provoquen hambre y malnutrición.

Un Estado viola sistemáticamente el derecho humano a la alimentación de las personas con hambre o malnutridas:

- (i) Si el Estado no prueba haber dado pasos hacia el máximo de sus recursos disponibles para introducir programas de renta mínima que funcionen y si no se puede esperar de forma realista que la persona tenga acceso a los programas existentes, porque éstos no existen en la región de la persona o porque dicho

acceso está obstaculizado por la naturaleza del programa.

(ii) Si el Estado puede probar haber dado los pasos, pero no solicita ayuda a la comunidad internacional para introducir/mantener programas de renta mínima.

Los dos problemas de programas preseleccionados que se citan a continuación se tratan a menudo al mismo nivel:

1. Exclusión: una persona apta no puede participar en el programa.
2. Ineficiencia: personas no aptas participan en el programa.

La exclusión es más a menudo una violación del derecho humano a la alimentación, mientras que la ineficiencia únicamente hace que el programa sea más costoso de lo necesario.

El derecho humano a la alimentación ha de aplicarse con el máximo de recursos disponibles (PIDESC 2.1). Cada Estado está obligado a no violar ningún derecho humano. Y si se comete dicha violación, debe haber remedio disponible para la víctima. Estas medidas de remedio podrían todavía asegurar la realización de los derechos humanos de la víctima, incluso en el caso de programas preseleccionados. Que quepa esperar esto de manera realista depende, no obstante, del nivel de la renta mínima que esté en juego.

Para los programas para una alimentación mínima, el resultado de la exclusión (por fallas en la selección) es un hambre y una malnutrición continuas. Esta situación incapacita a las víctimas hasta tal punto que no puede utilizar procedimientos de remedio incluso si existen. Esto significa que (al menos) para los programas de renta mínima alimentaria, es necesaria la modalidad de selección postransferencia, pues minimiza las irregularidades a la hora de seleccionar a las personas objetivo – irregularidades que tienen como consecuencias enfermedades y muerte.

Los programas preseleccionados de renta mínima alimentaria no pueden, por tanto, aplicar plenamente el derecho a la alimentación como derecho humano, porque no se pueden remediar de facto las fallas de selección dado que en esta situación no haya transferencia para sobrevivir. Por eso estos programas no pueden proporcionar justiciabilidad de facto. Esto sugiere *prima facie* que los programas de renta básica alimentaria son obligaciones de los Estados en virtud del derecho a la alimentación.

El argumento utilizado para demostrar que los programas preseleccionados de renta mínima con comprobación de medios son difíciles de defender frente a programas de renta básica alimentaria a la luz del derecho humano a la alimentación depende, por supuesto, de los efectos incapacitadores del hambre y la malnutrición. Queda aún por ver hasta qué punto este mismo argumento se puede generalizar a niveles más elevados de renta mínima (por ejemplo, para un nivel de vida adecuado). De ser así, el derecho humano a un nivel de vida adecuado implicaría una “renta básica adecuada” obligatoria.

Reconocer la renta básica alimentaria como una obligación *prima facie* de los Estados en virtud del derecho a la alimentación implica que un Estado sin un programa de renta básica alimentaria viola *prima facie* derechos humanos.

Para liberarse de esta carga, el Estado en cuestión tendría que probar que:

- Se aplican programas preseleccionados de renta mínima alimentaria (casi) sin problemas de exclusión que originen hambre y malnutrición, o
- Las víctimas pueden remediar fácilmente los problemas de exclusión, o
- Los programas de renta básica alimentaria no son viables financiera o administrativamente y que se ha buscado asistencia internacional sin éxito.

Anexo: Cálculo del volumen de transferencias de un programa de renta básica alimentaria

Para el cálculo, tomaremos un programa simple de renta básica alimentaria:

- Que proporciona una transferencia concreta garantizada r (por encima de la renta mínima alimentaria) para cada persona.
- El número de receptores netos es el doble de m_r de personas con un ingreso (no del programa) inferior a r .
- En el que la modalidad de selección postransferencia resulta (para receptores netos) en un impuesto de un 50% sobre la renta adicional propia disponible.

Éste es un programa de tipo C según la sección 3.4. El volumen de transferencias de un programa postransferencia de este tipo es (por definición) el mismo que el volumen de un programa equivalente con comprobación de medios de tipo A, que garantiza transferir la cantidad r únicamente a aquéllos con una renta inferior a r . Calcular el volumen de transferencias en este programa equivalente de preselección no es difícil:

El primer programa que ha de considerarse es el “Programa 1”, que transfiere 1 \$P a todas las personas con un ingreso/un consumo medio diario inferior a 1 \$P. Esto garantizaría una renta mínima de 1 \$P por persona.

El PIB $pcpa$ (per cápita y por año) se mide como múltiplo de 3500 \$P: $k = \text{PIB } pcpa / 3500$.

Una renta diaria per cápita de $k=0,5$ significa que el país tiene un PIB $pcpa$ de 1750 \$P.

Un país como Zambia, con un PIB $pcpa$ de 660 \$P, es considerado por tanto un país de una renta $k=0,19$.

Si señalamos con m la porción de la población por debajo de una renta/un consumo diario de 1 \$P, el volumen total K de transferencias del programa (que garantizan una renta básica de 1 \$P) por persona y por año (de 350 días para simplificar) puede calcularse de la siguiente manera:

$$K = m \times 350 = m \times (0,1 \times 3500) = m \times 0,1 \times \text{PIB}pcpa/k$$

Por el principio 3 de la sección 4.2, la contribución propia del país es k veces el coste total K . Utilizando la estimación de K formulada:

$$kK = m \times 0,1 \times \text{PIB}pcpa.$$

Esto significa que la contribución del país (en tanto por ciento del PIB) para un programa “de un dólar al día” es aproximadamente un décimo del porcentaje de personas que viven con menos de 1 \$P por día. Un país como Zambia ($m=70\%$) tendría que asignar sobre un 7% de su PIB para el Programa 1, con el fin de cubrir su propia participación. Según el Principio 1, no queremos que Zambia asigne más de un 1% de su PIB para el programa. Por tanto, ha de reducirse el nivel de la transferencia de un dólar al día a r dólares al día.

En un segundo paso, generalizamos el Programa 1 de “un dólar al día” a un “Programa r ”, de r dólares al día (donde r es una cantidad inferior a 1\$P): recordemos que la renta mínima alimentaria se introdujo en este documento como 0,3 \$P.

Para calcular el volumen de transferencias para tales programas, necesitaríamos una vez más saber el porcentaje m_r de la población con un consumo inferior a r \$P. Esta información no está disponible de forma inmediata. Existe información sobre el desequilibrio de renta en el segmento de renta inferior a 1 \$P. Esto permitiría estimaciones bastante buenas, pero introduciría a cálculos adicionales largos. En su lugar, asumiremos de manera aproximada que la distribución del consumo para las personas por debajo de 1 \$P es lineal y parte de una renta cero para los más pobres de entre los pobres.

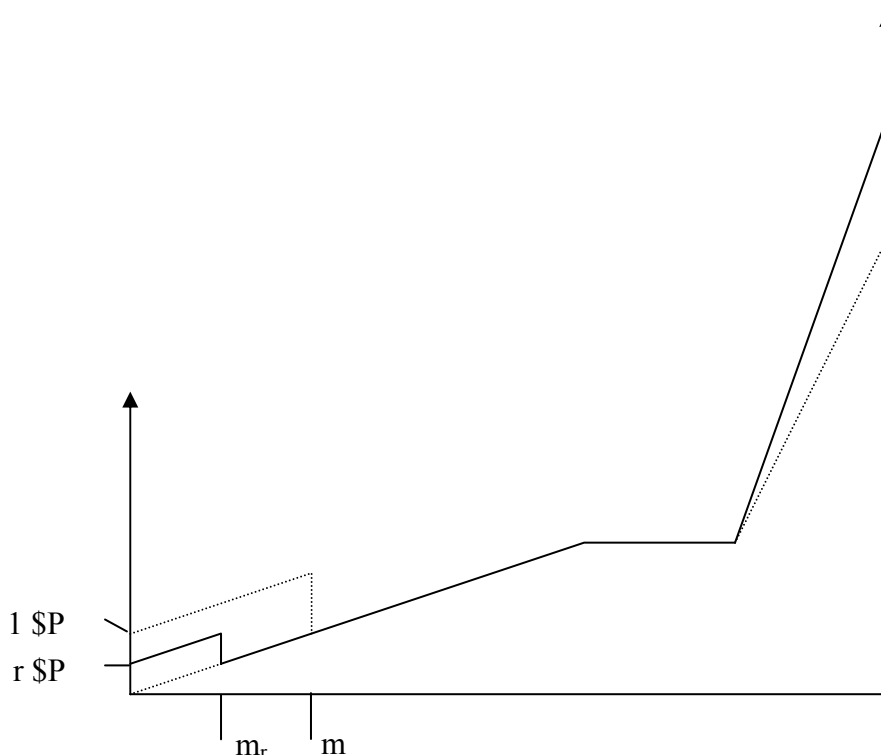
Se puede observar de la información disponible sobre la pobreza (por ejemplo, en el Informe de Desarrollo

Mundial 2000/2001) que esta suposición sobreestima claramente m_r para casi todos los países. Por ello, estamos realizando una estimación conservadora para establecer el coste del programa.

Partiendo de esta linealidad, podemos estimar que una parte de r de la población por debajo de 1 \$P tiene una renta inferior a r \$P. Tomemos como ejemplo $r=0,5$: 50% de la población por debajo de 1 \$P tiene una renta inferior a 0,50 \$P. En Zambia, esto $m_{0,5}$ sería $0,5 \times 70\%$ (=35%) de toda la población.

En comparación con el Programa 1, el Programa 0,5 cubre sólo la mitad de la población alcanzada previamente –únicamente con 0,5 de las transferencias per cápita–. Por ello, el volumen total de transferencias será de $0,5 \times 0,5$ (=0,25) del volumen de transferencias previo en el Programa 1. En general: el volumen de transferencias del Programa r es r^2 veces el volumen de transferencias del Programa 1.

Figura 6



Dada la estimación para el Programa 1, podemos calcular el nivel de renta básica alimentaria que un país garantiza con un 1% de su PIB en el modelo de cofinanciación:

$$r = (m \times 0,1)^{-1/2}$$

Ésta es la ecuación que da lugar a la Figura 5.

En el caso de Zambia, calculamos su propia participación en el Programa 1 como $(m \times 0,1) = 7\%$ del PIB. De ahí $r^2=1/7$ y $r=0,38$. 0,38 \$P es la renta mínima respectiva garantizada. Si recordamos que los costes reales son inferiores dada la sobreestimación de $m(r)$ anterior, el nivel garantizado será superior.

Incluso en el peor (aunque posible) caso, en que la población total (100%) viva por debajo de un 1 \$P, el nivel alcanzado en este modelo sería $10^{-1/2} = 0,316$, y el modelo actual, por tanto, garantiza la renta mínima alimentaria para todo el mundo.

¿Cuál sería el coste de la cofinanciación internacional subsidiaria? Entre 1200 millones de personas con una renta inferior a 1 \$P pcpd, un 24% vive en África, un 23% en el Este de Asia/Sudeste Asiático, un 44% en el Sur de Asia y un 6% en Latinoamérica/Caribe. De forma aproximada, el PIB en los países afectados en el Este de Asia y el Sudeste Asiático es 3000 \$P con $m=18\%$, en África, de 1000 \$P, con $m=60\%$, en el Sur de Asia de 1500 \$P, con $m=40\%$ y en Latinoamérica de 2500 \$P, con $m=15\%$.

La tabla que se muestra a continuación muestra los pasos del cálculo del coste internacional por día para las distintas regiones. Las cifras sobre m y el PIBpcpa que se acaban de dar, pueden encontrarse en las columnas 2 y 6. Los cálculos de r (columna 3) desde m se mostraron más arriba. La columna 4 aplica simplemente el porcentaje en la segunda frase del párrafo previo al total de los 1200 millones de personas que viven con menos de 1 \$P al día. Esta columna mostraría al mismo tiempo el coste diario [en millones \$P] para el Programa 1. Si multiplicamos por el factor r^2 , obtenemos el coste diario del Programa r en la columna 5. La columna 6 se utiliza para calcular k y $1-k$, la participación internacional. Finalmente, el coste internacional diario (columna 8) resulta de multiplicar el coste total por el factor $1-k$.

Región	m [%]	r [\$Ppcpd]	Personas < 1\$P [mio]	Transfer. vol. por día [mio\$P]	PNB Pcpa	$1-k$	Coste internac. pd [mio\$P]
África	60	0,41	288	48	1.000	0,71	34,0
Sur de Asia	40	0,5	528	132	1.500	0,57	75,2
Este/Sudeste	18	0,75	276	155	3.000	0,14	21,7
e Asiático							
Latinoamérica	15	0,82	84	56	2.500	0,29	16,2

El volumen total de transferencias por día se obtiene (al sumar la columna 5) 381 millones \$ por día. La suma de la última columna (147,1 millones \$P por día) muestra la contribución internacional total: aproximadamente un 38% del coste total. Esto se suma a unos 53,7 miles de millones \$P por año en contribución internacional. Si asumimos que sólo los países de renta más elevada (que tuvieron un PIB en 1999 de 21,763 millones \$P) contribuyen al coste internacional, esto equivaldría a un 0,25% de su PNB. Incluso si se sumara simplemente esta cantidad (sin reemplazar otra AOD) a la actual AOD, la AOD resultante sigue siendo inferior al 0,7 % del PIB prometido por los países de la OCDE.

Estos cálculos permiten hacer las siguientes observaciones:

Incluso si los países de la OCDE no contribuyeran, los países de renta baja podrían mantener sus programas de renta básica alimentaria –si bien a un nivel inferior–. Para Latinoamérica ($k=0,71$), el volumen de transferencias se reduciría a un 71% -y, en consecuencia, el nivel de renta mínima caería a un 84% de su valor original con contribución de la comunidad internacional ($0,84^2=0,71$). En lugar de un programa de renta básica alimentaria de 0,82 \$P, Latinoamérica sólo realizaría 0,69 \$P.

El efecto más grave de la falta de subsidios internacionales lo sufriría África ($k=0,28$): la renta mínima caería de 0,22 \$P –aproximadamente la mitad de la renta mínima anterior y por debajo de la renta mínima alimentaria de 0,3 \$P–. África no puede por tanto garantizar el derecho a la alimentación (en este modelo de aplicación) sin cofinanciación internacional.

Bibliografía citada:

Schubert, Bernd. *Social Transfers for Aids Affected Households in Zambia* (Transferencias sociales para ayuda a hogares afectados en Zambia), Lusaka 2003

Indice alfabético

(los números hacen referencia a la página en la que se introduce y/o define el término)

\$P	13
Accesibilidad económica	8
Accesibilidad física	8
Aplicación	10
AOD, Ayuda oficial de desarrollo	26
Autoselección	15
Capital básico	14
CDESC, Comité de derechos DESC	6
Contenido básico	7
Comprobación de medios	15
Coste real	24
Crecimiento económico	12
DCP, derechos civiles y políticos	6
Demonio de Maxwell	19
Derecho al trabajo	14
DESC, derechos económicos, sociales y culturales	6
Impuesto al gasto	17
Impuesto disuasorio	19, 20
Justiciabilidad	6, 9
Máximo de recursos disponible	10
Obligación de garantizar	27
Obligaciones de respetar, proteger	9
Obligación de resultado	4
OG 12, observación general	6
País de renta baja	25
Pcpd	13
PIDCP, Pacto internacional de DCP	6
PIDESC, Pacto internacional de DESC	6
Plena realización	10
Preselección	15
Pretransferencia	15
Postransferencia	15
Programas equivalentes	19
Renta básica alimentaria	4
Renta mínima	4
Renta mínima alimentaria	4, 13
Renta mínima de trabajo	14
Selección postransferencia	16
Selección pretransferencia	18
Sistema de garantía	11
Trampa de la pobreza	16
Volumen de transferencias	21
Violación de un derecho humano	16