

**Millán Smitmans, Patricio**

*Terminar con el hambre : seis políticas públicas claves*

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor y de la editorial para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Millán Smitmans, P. (2014). Terminar con el hambre : seis políticas públicas claves [en línea]. Buenos Aires : Educa. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/libros/terminar-hambre-seis-politicas-publicas.pdf> [Fecha de consulta:.....]

**TERMINAR CON EL HAMBRE:  
SEIS POLÍTICAS PÚBLICAS CLAVES**



**PATRICIO MILLÁN SMITMANS**

**TERMINAR CON  
EL HAMBRE:  
SEIS POLÍTICAS  
PÚBLICAS CLAVES**



Editorial de la Universidad Católica Argentina

Millán Smitmans, Patricio

Terminar con el hambre : seis políticas públicas claves .  
- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Educa, 2014.  
276 p. ; 15x21 cm.

ISBN 978-987-620-275-6

1. Políticas Públicas. I. Título  
CDD 320.6



**EDITORIAL  
DE LA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA ARGENTINA**

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
A. M. de Justo 1400 • P.B., Contrafrente • (C1107AAZ)  
Tel./Fax 4349-0200 • [educa@uca.edu.ar](mailto:educa@uca.edu.ar)  
Buenos Aires, diciembre de 2014

ISBN: 978-987-620-275-6

---

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723  
Printed in Argentine - Impreso en la Argentina

*Es intolerable que todavía miles de personas mueran cada día de hambre, a pesar de las grandes cantidades de alimentos disponibles y, a menudo, simplemente desperdiciados.*

FRANCISCO, Mensaje al Foro Económico Mundial en su reunión anual en Davos, Suiza, 17 de enero de 2014.

*Existe el riesgo de que el hambre se considere como algo estructural, parte integrante de la realidad sociopolítica de los países más débiles, objeto de un sentido de resignada amargura, si no de indiferencia.*

BENEDICTO XVI, Discurso en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria de la FAO, Roma, 16 de noviembre de 2009.

*Tenemos que terminar con la eterna guerra del hombre contra el hombre e iniciar juntos la única guerra que vale la pena, la única que todos ganan, la guerra del hombre contra el hambre.*

ABEL ALBINO, creador de la Fundación CONIN (Cooperadora para la Nutrición Infantil) en la Argentina.

*Las cosas no suceden. Uno hace que las cosas sucedan.*

JOHN F. KENNEDY, Discurso en la Universidad de Dakota del Norte, 25 de septiembre de 1963.



# I INTRODUCCIÓN

Como dice el Papa Francisco, es intolerable que aún exista hambre en el mundo. Según las últimas estimaciones de la FAO, hay 842 millones de personas que experimentan esta inaceptable situación, ya que no reciben la mínima energía calórica necesaria para vivir una vida activa y saludable. Los retrasos en el crecimiento debido a la desnutrición crónica afectan en el mundo a 165 millones de niños menores de 5 años. El futuro de estos niños está comprometido, ya que –como explicaremos más adelante– ellos no tendrán un desarrollo cognitivo y físico adecuado y no podrán integrarse satisfactoriamente al mundo moderno.

En la Argentina –país que es un importante productor de alimentos y que tiene numerosos programas sociales públicos y privados de asistencia alimentaria– hay entre 3,2 y 4,0 millones de personas que experimentan hambre por falta de alimentos. Para un grupo que alcanza a entre 1,2 y 1,7 millones de personas el flagelo del hambre es un problema grave y severo. En el cuartil más pobre de la distribución de ingresos un 44,3 % de los niños es afectado por la falta de alimentos y, en promedio, un 8 % de los menores de 6 años del país tienen retrasos en el crecimiento. La prevalencia de anemia en los niños de 6 a 23 meses alcanza a un alarmante 34 %.

Este libro fue motivado por este intolerable y desolador panorama. ¿Cómo es posible que en la época actual, caracterizada por tantos progresos, siga existiendo hambre? ¿Por qué los gobernantes y políticos no toman medidas más decisivas y efectivas para terminar ahora con este intolerable y vergonzoso flagelo?

La investigación realizada me llevó a la conclusión de que, en la mayoría de los casos, el hambre sigue azotando a importantes grupos de la población por falta de una verdadera y concreta decisión política de los gobernantes para terminar con ella. De acuerdo con lo que dijo el Papa Benedicto XVI, en muchos países el hambre se considera como algo estructural, como un componente dado de la realidad socio-económica y política. Como las personas con hambre no están organizadas, no tienen sindicatos ni quien los represente y no protestan ni hacen piquetes, los políticos no se preocupan demasiado del problema y otros asuntos y actividades tienen mayor importancia en su agenda.

Hay varios casos en que los líderes políticos y gobernantes proclaman la necesidad de eliminar la pobreza, mejorar la distribución del ingreso e incluso de aumentar la inclusión social y para ello crean y reforman continuamente diversos programas sociales. Pero esto es solo un tema favorito de los discursos y en la mayoría de los casos no se evalúa el impacto real de las acciones y los programas específicos que se emprenden y no se sabe –ni importa– si ellos contribuyen a lograr objetivos concretos.

En muchos países los programas sociales son más bien un instrumento clientelista, que mantiene a grupos de personas “dependientes” de los fondos, subsidios y programas del Estado y “amarrados” al grupo político que está en el poder. Para este grupo no es políticamente conveniente terminar definitivamente con los problemas del hambre y de la pobreza, y es mejor dejar languidecer en el limbo a las personas vulnerables, para así continuar con la dependencia y el control, es decir, con el clientelismo.

La conclusión anterior me llevó a otra pregunta crucial. ¿Es posible terminar con el hambre? ¿Qué políticas públicas son claves para obtener este objetivo? En los últimos veinticinco años se ha avanzado enormemente en examinar las causas del problema del hambre y ha habido numerosas investigaciones sobre el impacto de diversas políticas y distintos programas sociales. En la bibliografía se indican algunos de los valiosos estudios realizados, que fueron consultados para elaborar este libro. Esto nos permite contestar con certeza que es posible terminar con el hambre, pero para ello se requieren varias políticas complementarias que se apliquen en forma coordinada, integrada y de manera persistente y con eficacia.

A mi juicio, la Cumbre del Milenio convocada por las Naciones Unidas en el año 2000 fue muy tímida cuando planteó como Objetivo de Desarrollo del Milenio para el 2015 el reducir a la mitad la proporción de personas que sufrían hambre en el año 1990. Independientemente de que muchos países no cumplirán con la meta establecida, la comunidad internacional debería haber dado una señal mucho más clara y tajante de que el hambre es intolerable y que hay que terminar rápidamente con ella. Ahora que los líderes mundiales están discutiendo los Objetivos de Desarrollo post 2015, esa señal debería ser clara y potente, estableciendo que *lo único aceptable es Hambre Cero*, tal como lo indicó el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, en la Conferencia de Desarrollo Sustentable Río + 20 de junio de 2012.

Aunque los conceptos de hambre y seguridad alimentaria están relacionados, ellos no son equivalentes. La seguridad alimentaria abarca muchos más aspectos que la sola eliminación del hambre. Para tener seguridad alimentaria hay que considerar los problemas de producción, comercio, transporte y disponibilidad de alimentos, además de los patrones de consumo de la población, el acceso a los alimentos y su valor nutritivo, energético e inocuidad, la influencia y la mitigación de las variaciones cli-

máticas, ambientales y de los precios, y otros diversos fenómenos. El problema fundamental del hambre es más sencillo y se centra en el hecho de no poder consumir la mínima cantidad de alimentos que se necesita para una vida saludable. Es decir, el hambre se centra exclusivamente en las posibilidades de acceso a alimentos nutritivos en cantidades adecuadas.

Las familias experimentan hambre porque no tienen acceso a una cantidad mínima de adecuados alimentos, sea porque sus ingresos no son suficientes para adquirirlos, no pueden producirlos por cuenta propia o porque no reciben suficiente donaciones y transferencias de otros para satisfacer sus necesidades básicas. Sin restarles importancia a los otros problemas de la seguridad alimentaria, para terminar con el hambre hay que solucionar el problema de acceso a los alimentos. Este libro examina este problema fundamental y no todos los aspectos de la seguridad alimentaria.

La combinación de políticas apropiada para terminar con el hambre se inserta en lo que se conoce como *enfoque de doble vía* o de las *vías paralelas*. Por un lado, hay que crear condiciones para que los que tienen hambre puedan aumentar en forma permanente sus capacidades de adquirir adecuados alimentos. Paralelamente, hay que atender las necesidades urgentes e inmediatas de adecuados y nutritivos alimentos de todos aquellos que no reciben el mínimo necesario y experimentan hambre.

Si solo se proporcionan alimentos o solo se dan subsidios y transferencias de ingresos para adquirirlos, las personas con hambre solucionan transitoriamente su problema pero se vuelven dependientes del Estado y/o de los donantes. El problema del hambre se perpetúa y no se resuelve. Las personas no recuperan su dignidad y su valor como personas humanas. Es necesario crear también condiciones adecuadas para que los más vulnerables puedan desarrollar sus capacidades y puedan tener condiciones para adquirir los alimentos que necesitan con su propio esfuerzo y actividad. Solo esto produce inclusión social y un

cambio permanente en las personas vulnerables que actualmente padecen hambre. Solo el desarrollo efectivo de las capacidades de las personas afectadas permite terminar en forma definitiva con el flagelo del hambre<sup>1</sup>.

Las tres políticas estructurales que son cruciales para aumentar las capacidades de las personas vulnerables y terminar con el hambre son: (a) la expansión en el número de empleos decentes y de calidad, (b) el mejoramiento en la calidad de la educación que reciben los sectores de bajos ingresos y (c) el desarrollo del sector rural y de las regiones geográficas donde se concentra la pobreza. En alguna medida, estas políticas parecen obvias y nadie puede objetarlas. El problema está en la definición de las acciones y programas específicos a ser ejecutados y en la eficiencia que se tendrá en su implementación. En muchos casos, no se hace realmente en estos tres campos lo que es necesario para terminar con el hambre y la pobreza.

Consideremos el caso del empleo. Para nadie es una novedad que la expansión en la cantidad de empleos decentes y de calidad es fundamental para terminar con el hambre y la pobreza. *No hay esperanza social sin un trabajo digno para todos*, dijo el Papa Francisco en un encuentro con líderes sindicales<sup>2</sup>. Sin embargo, como explicaremos en el capítulo V, en muchos países hay una enorme cantidad de trabajadores que desarrollan actividades ocasionales de baja productividad y perciben bajos ingresos, cosa que los condena a una situación permanente de hambre y pobreza. Son los llamados *trabajadores informales*, que no tienen empleos de-

<sup>1</sup> Esta idea es la que subyace en el conocido proverbio “Regala un pescado a un hombre y comerá un día; enséñale a pescar y comerá todos los días”. A pesar de que las capacidades se hayan desarrollado, aún pueden producirse crisis y fenómenos temporales de hambre por problemas sociales, económicos, de salud, climatológicos y otros. Las personas necesitarán de la asistencia social y de seguros para enfrentar estas situaciones.

<sup>2</sup> Encuentro con el Mundo Laboral, Cagliari, 22 de septiembre de 2013.

centes y se suman a la masa de los desempleados y de los que han abandonado por completo la búsqueda de empleo.

Es lamentable, pero en muchos países el énfasis de la política laboral no está en “crear trabajos dignos para todos”. Ella más bien prioriza la defensa de los trabajadores que han encontrado buenas ocupaciones, antes que la expansión de los empleos decentes a los trabajadores que urgentemente tienen necesidad de ellos para subsistir. No es inapropiado que se defiendan los intereses de los trabajadores formales y no estamos en contra de ello. El problema es que no puede ser la única o principal prioridad de las políticas laborales. Para terminar con el hambre y la pobreza la política laboral debe priorizar la creación de empleos decentes y dignos para todos y para esto es imprescindible eliminar la informalidad en el mercado laboral. En el texto se proponen algunas medidas para conseguir este objetivo, pero el cambio de mentalidad que se necesita para ello en los gobernantes, líderes y formuladores de política no será fácil de conseguir.

El rol crucial de la educación para el desarrollo futuro de los países no es tampoco una novedad. Todas las autoridades y todos los expertos insisten en ello, pero las declaraciones parecen vacías y sin contenidos cuando no se usan los instrumentos de medición de los avances en educación que están disponibles, no se adoptan medidas esenciales para mejorar la calidad de la docencia que se imparte en las aulas y no se evalúan periódicamente los cambios en el desempeño de cada uno de los establecimientos educativos. Nuevamente en este libro damos una visión de lo que hay que hacer en este campo y que estimamos son elementos cruciales de las políticas públicas imprescindibles para terminar con el hambre y la pobreza.

En casi todos los países una proporción importante de las personas que sufren hambre pertenece al sector rural. Una parte importante de la población rural pobre está constituida por pequeños agricultores que no tienen acceso a los mercados y practican agricultura de subsistencia. Otros son trabajadores rurales sin acceso a

la tierra y con bajos niveles de educación y capacitación, que perciben bajos ingresos, a menudo solo ocasionales. El crecimiento de la agricultura y de las actividades rurales no agrícolas que se ha experimentado en muchos países no llega a ellos y no les ofrece oportunidades para aumentar sus ingresos, niveles de vida y capacidades. Son numerosos los trabajadores rurales que terminan migrando a las ciudades, donde muchos continúan una vida de pobreza y exclusión social. Es imprescindible enfrentar directamente los problemas de hambre y pobreza en el sector rural y fomentar el desarrollo de las regiones geográficas más atrasadas del país.

Es necesario insistir en que el hambre y la pobreza no se acaban solo con transferencias de ingresos y subsidios. El crecimiento económico es necesario, pero no es suficiente. Se necesitan políticas estructurales específicas que den nuevas y mejores oportunidades a los pobres en las áreas del empleo y de la educación y una atención especial a la eliminación de la pobreza en el sector rural. Estas medidas complementan las acciones para reducir el hambre que tienen impacto en el corto plazo y que son urgentes. Las políticas públicas de impacto inmediato que estimamos cruciales son: (a) los programas de salud y nutrición materno-infantil, (b) los programas de transferencias de ingresos, y (c) los programas de alimentación escolar.

Actualmente existe el convencimiento, entre los expertos y en varios organismos internacionales, de que en muchos casos los avances en reducir la pobreza han sido reducidos por la falta de atención que se les ha dado a los problemas de salud y nutrición materno-infantil. Esto ya fue destacado en un informe del año 2003 del Banco Mundial y UNICEF: *la deficiente capacidad para abordar los problemas de desnutrición es uno de los factores principales que limita el progreso en la reducción de la pobreza*<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> World Bank – UNICEF (2003), “Combating Malnutrition: Time to Act”, Washington D.C.

La desnutrición infantil limita el desarrollo físico, mental y cognitivo de los niños y reduce las capacidades productivas futuras de las personas afectadas. Como veremos más adelante, los primeros 1000 días de vida –desde la gestación hasta los dos años de edad– son un período crítico fundamental en la evolución del ser humano. La desnutrición infantil también aumenta las posibilidades de experimentar infecciones, enfermedades y otros problemas de mala salud. Además del impacto humano personal, esto tiene un importante costo social y económico y disminuye las posibilidades de crecimiento y desarrollo de los países. A pesar de esto, los economistas, políticos y gobernantes no le han prestado mucha atención al problema de la desnutrición infantil y en muchos casos prácticamente no figura como un elemento clave en las agendas de reducción de la pobreza de numerosos países.

Es posible que la situación esté cambiando. En el año 2010, por iniciativa de las Naciones Unidas, se creó el movimiento “Scaling-Up Nutrition”, que busca enfatizar la prioridad de solucionar en forma urgente los problemas de desnutrición infantil que enfrentan los países. El movimiento lo integran todas las agencias e instituciones internacionales de desarrollo y más de cien fundaciones, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas. Para terminar con el hambre y la pobreza es imprescindible eliminar de manera rápida la desnutrición infantil y esta tiene que ser una política pública prioritaria, a la que se le dediquen los mayores y mejores esfuerzos.

Sobre la base de lo anterior estimamos que la *eliminación total* de los retrasos en el crecimiento (*stunting*), bajo peso (*wasting*) y de las deficiencias en micronutrientes de los menores de cinco años debe ser una nueva Meta del Desarrollo Post 2015. Es posible alcanzar esta meta con acciones y programas que son conocidos y han sido estudiados en detalle; ellos se presentan en el capítulo VI. Constituyen elementos insustituibles y claves de una estrategia de reducción del hambre y la pobreza.

Los programas de transferencias de ingresos y de subsidios alimentarios son la forma más directa y eficaz de ayudar en forma inmediata a superar el hambre de las familias y personas vulnerables que experimentan esa situación. Hoy en día esta política es practicada en numerosos países y tiene diferentes modalidades. En América Latina y el Caribe están muy extendidas las transferencias de ingresos sujetas al cumplimiento de ciertas condicionalidades, mientras que en la India se han generalizado programas de empleo público rural que tienen características y efectos semejantes.

En muchos países son también comunes las transferencias de alimentos organizadas por el sector privado (bancos de alimentos) y los comedores o cocinas populares que establecen las organizaciones de la sociedad civil, los grupos religiosos y las propias comunidades. Estas iniciativas cumplen un importante papel en la lucha para terminar con el hambre, aunque en este libro se enfatizan las políticas públicas que son responsabilidad de los gobernantes.

Es importante que los programas de transferencias de ingresos y los subsidios alimentarios focalizados en los más pobres sean acompañados de las reformas estructurales que aumenten las capacidades de los beneficiarios y que existan mecanismos de seguimiento y graduación. Esto no solo es necesario para que los programas sean fiscalmente sustentables, sino que ayuda a mantener la necesaria cultura del trabajo y del esfuerzo y evita la creación de grupos permanentes de parásitos que solo viven de la ayuda social. Como explicaremos en una sección especial, la focalización es un instrumento eficaz, un medio para lograr los objetivos sociales deseados, y no contradice —como piensan algunos— el derecho humano universal a una alimentación básica.

Los programas de alimentación escolar son uno de los instrumentos de protección social más utilizados en el mundo. El objetivo de estos programas es triple: (a) reducir el hambre y la pobreza (protección social); (b) mejorar el aprendizaje y desem-

peño educacional (aumentar el capital humano); y (c) mejorar la nutrición de los niños. Estos programas reducen el hambre y la inseguridad alimentaria y a la vez aumentan el capital humano, ya que ellos incentivan la asistencia a las escuelas y proporcionan comida que sirve para mejorar la concentración y el aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, los programas de alimentación escolar tienen limitaciones pues solo benefician a los niños que asisten a las escuelas y que pertenecen a una determinada franja etaria. Los grupos no incluidos –niños menores de cinco años o que no asisten a las escuelas– pueden ser más prioritarios que los incluidos en los programas.

En síntesis, este libro pretende convencer a los lectores de que es posible terminar con el hambre ahora. Para esto se requiere una acción más eficaz del Estado en seis áreas de las políticas públicas, que se analizan detenidamente. Los esfuerzos de la sociedad civil son importantes y constituyen un elemento esencial para aliviar el sufrimiento de miles de personas afectadas por el flagelo del hambre. Sin embargo estas acciones deben ser necesariamente complementadas por políticas públicas estructurales en las áreas de empleo, educación y desarrollo del sector rural y de las regiones geográficas más atrasadas y con políticas públicas masivas e integrales en las áreas de salud y nutrición materno-infantil, transferencias de ingresos y comedores escolares, que solo puede liderar el Estado.

Para terminar con el hambre, ahora, nuestros líderes y autoridades deben asumir su responsabilidad y ejecutar eficazmente políticas en las seis áreas claves que se han mencionado. Evidentemente, también se necesita controlar la inflación y promover el crecimiento económico, pero estas acciones no son suficientes y deben ser acompañadas por un adecuado diseño e implementación de las políticas públicas que se analizan en los capítulos V y VI.

## II EL HAMBRE EN EL MUNDO

### **1. Ochocientos cuarenta y dos millones de personas padecen de hambre**

En el mundo, la escandalosa cifra de 842 millones de personas con hambre ha sido estimada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para el año 2013. Ello representa un 12,5 % de la población mundial. Una de cada ocho personas no recibe en su dieta alimenticia la energía calórica mínima que necesita para una vida activa y saludable. La gran mayoría de estas personas –827 millones– habita en los países en desarrollo, donde la prevalencia del hambre se estima en un 14,3 %<sup>1</sup>.

¿A qué se debe la existencia de este flagelo que agobia a las personas humanas en muchos países y que debería agobiar la conciencia de todos nosotros? En alguna época se pensó que la producción de alimentos podría no llegar a satisfacer las necesi-

<sup>1</sup> Las cifras de este capítulo se han obtenido del informe FAO, IFAP y WFP (2013), “The State of Food Insecurity in the World 2013. The Multiple Dimensions of Food Security”, publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, 2013.

dades de una población en acelerado crecimiento. Esta tesis se origina con el famoso economista y demógrafo inglés Thomas Robert Malthus (1766-1835) que, en su libro *Ensayo sobre el principio de la población* (1798), sostuvo que la población se expandía en progresión geométrica mientras que la producción de alimentos lo hacía a tasas aritméticas, lo que indudablemente debería traducirse en hambre, catástrofes y muertes en el futuro. En tiempos modernos, una idea semejante ha sido defendida por el profesor Paul R. Ehrlich, de la Universidad de Stanford, en un libro titulado *The Population Bomb* (1968), que tuvo mucha repercusión en su época.

Sin embargo, la experiencia real ha demostrado que estas ideas no son válidas y la producción mundial de alimentos ha tenido una expansión fenomenal, sobre todo después de la Revolución Verde, que –a partir de fines de la década de 1960– se tradujo, entre otras cosas, en una extraordinaria multiplicación del rendimiento de los principales cultivos agrícolas. En los últimos sesenta y cinco años, la disponibilidad per cápita de alimentos ha aumentado en un 40 %, aun cuando la población se ha expandido de 2,5 billones de personas a un total de casi 7,0 billones.

En el mundo de hoy existe la cantidad de alimentos adecuada para satisfacer las necesidades de la creciente población. Los pronósticos pesimistas sobre la futura disponibilidad de alimentos que aparecen de tiempo en tiempo han siempre sido refutados por los hechos reales. Sin menospreciar la importancia de los aspectos productivos –de los cuales se hablará con más detalle posteriormente–, es claro que el problema del hambre en el mundo está más ligado a las dificultades de acceso a los alimentos y a la extensión de la pobreza que existe en muchos países. El hambre se da fundamentalmente porque una persona, o algún grupo de la población, no tiene la posibilidad de obtener los alimentos mínimos que necesita, sea porque no tiene ingresos suficientes para adquirirlos, capacidad para producirlos directamente o no es beneficiario de los diversos programas sociales públicos y privados

destinados a los pobres y a los que padecen del flagelo del hambre. El problema del hambre es más un problema de acceso económico y social a los alimentos que de producción.

La teoría sobre el hambre es simple y la explicó magistralmente Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, en un libro publicado en el año 1981<sup>2</sup>. Hay hambre cuando una persona no obtiene un mínimo de comida para alimentarse. Existen cuatro tipos de relaciones que le dan a una persona acceso o derechos (*entitlements*) sobre los alimentos a consumir:

- (a) intercambios: uno tiene derecho a los alimentos que obtiene intercambiando algo que posee con otra persona que libremente acepta la transacción;
- (b) producción: uno tiene derecho a los alimentos que produce con sus propios recursos o con recursos contratados con otros que aceptan voluntariamente los términos de esta contratación;
- (c) trabajo: uno tiene derecho a los alimentos que son los resultados de su propio trabajo, sea usándolo para producir o para intercambiar bienes; y
- (d) transferencia: uno tiene derecho a los alimentos que recibe voluntariamente de otra persona que es legalmente propietaria de lo que transfiere.

Para que no exista hambre, estas cuatro vías de acceso debieran permitir el consumo mínimo de alimentos que se necesita. Para terminar con el hambre, se debe actuar sobre una o varias de estas vías de acceso o derechos a los alimentos. La teoría es simple, pero tiene que manifestarse en la práctica en hechos reales. Para 842 millones de personas esta realidad no se da y ellos

<sup>2</sup> Amartya SEN, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Londres, Oxford University Press, 1981.

experimentan hambre crónica. Las cifras se resumen por regiones en el cuadro n° 1 y se detallan en el anexo 1. Más adelante indicamos cómo se ha medido el hambre y llegado a las cifras aquí presentadas.

**CUADRO N° 1**  
**Hambre en el mundo**

	Millones de personas		Porcentaje población	
	1990	2013	1990	2013
Mundo	1.015	842	18,9	12,0
Países desarrollados	20	16	1,9	1,4
Países en desarrollo	996	827	23,6	14,3
África	178	226	27,3	21,2
Etiopía	36	32	71,0	37,1
Nigeria	21	12	21,3	7,3
Asia	751	552	24,1	13,5
India	227	214	25,5	17,0
China	272	158	22,9	11,4
Pakistán	31	31	27,2	17,2
América Latina y Caribe	66	47	14,7	7,9
Brasil	23	14	15,0	6,9
Colombia	7	5	20,3	10,6
Haití	5	5	62,7	49,8
Oceanía	1	1	13,5	12,1

Fuente: FAO, IFAD y WFP, *The State of Food Insecurity in the World 2013*, Roma, FAO, 2013.

En números absolutos de personas que padecen hambre, la mayor cantidad de afectados se encuentra en Asia, donde ellos alcanzan a un total de 552 millones, lo que representa dos tercios de las personas con hambre en el mundo. En ese continente, el número más alto de personas con hambre lo tiene la India con 214 millones, seguido de China con 158 millones, Pakistán

con 31 millones, Bangladés con 23 millones e Indonesia con 23 millones. En África el hambre alcanza a 227 millones de personas y las cifras más altas se dan en Etiopía con 32 millones, Sudán (incluyendo Sudán del Sur) con 18 millones, Tanzania con 16 millones y Nigeria con 12 millones. En América Latina y el Caribe el hambre afecta a 47 millones de personas y los números absolutos más elevados los tienen Brasil con 14 millones, Colombia con 5 millones, Haití con 5 millones y Guatemala con 5 millones.

Sin embargo, África es el continente donde hay mayor prevalencia de hambre, ya que ella afecta al 21,2 % de su población total, prácticamente 1 de cada 5 personas. Los países de ese continente donde un mayor porcentaje de su población padece de hambre son Burundi (67,3 %), Eritrea (61,3 %), Zambia (43,1 %), Etiopía (37,1 %), Mozambique (36,8 %), Tanzania (33,3 %) y Congo (33,0 %).

En Asia la prevalencia del hambre es del 13,5 % y los países más afectados son Corea del Norte (31,0 %), Tayikistán (30,0 %), Laos (27,0 %), Iraq (26,0 %), Sri Lanka (23,0 %) y Mongolia (21,2 %). En India el hambre afecta a un 17,0 % de su población y en China a un 11,4 %.

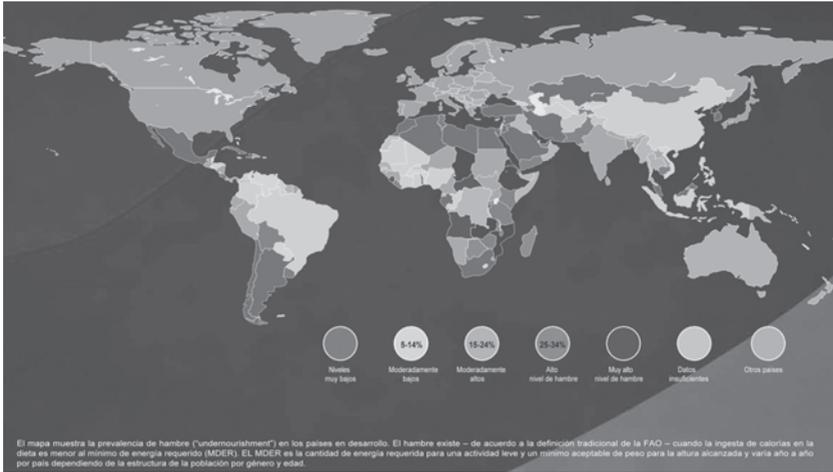
En la región de América Latina y el Caribe la prevalencia del hambre en términos agregados es del 7,9 % y alcanza a un 49,8 % en Haití, un 30,5 % en Guatemala, un 22,3 % en Paraguay, un 21,3 % en Bolivia, un 20,5 % en Antigua y Barbuda y un 21,7 % en Nicaragua.

Las estimaciones actuales de la FAO indican que en 1990 el hambre en los países en desarrollo afectaba a 996 millones de personas, lo que en ese entonces representaba un 23,6 % de la población total de esos países. La Meta de Desarrollo del Milenio, adoptada por los 193 países miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre de Desarrollo del Milenio del año 2000, es reducir para el año 2015 a la mitad el porcentaje de la población afectada por el hambre tomando como base el año 1990. La cifra

indicada anteriormente para el hambre en el año 2013 es del 14,3 %, lo que significa que se estaría relativamente cerca de cumplir en forma global con la meta del 11,8 % establecida para el año 2015, aunque para ello se necesitarían algunos importantes esfuerzos adicionales. Evidentemente, como se menciona más adelante, hay varios países para los que ya es imposible cumplir con sus metas específicas.

Es necesario destacar que gran parte del progreso mundial en reducir el hambre fue experimentado antes del año 2007. Los avances se desaceleraron a partir de ese año, principalmente debido al alza experimentado en los precios de los alimentos y a la crisis económica que redujo el crecimiento económico en muchos países. La situación más crítica se da en África, donde el número absoluto de personas con hambre ha crecido continuamente desde el año 1990 y se aceleró a partir del 2007. Sin embargo, si en el año 2014 se retomara a nivel mundial el ritmo anterior de disminución del hambre, sería posible alcanzar globalmente la Meta de Desarrollo del Milenio propuesta para el año 2015. Aun así, entre los países que no alcanzarán sus metas específicas se destacan los casos de Haití, Guatemala, Paraguay, Corea del Norte, Iraq, Tayikistán, Burkina Faso, Burundi, Costa de Marfil, Liberia, Madagascar, Senegal, Suazilandia, Uganda, Tanzania y Zambia.

## Gráfico nº 1 El Hambre en el Mundo



**Fuente:** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

## 2. Ciento sesenta y cinco millones de niños menores de cinco años experimentan desnutrición crónica

Como se examinará más adelante, el hambre tiene un efecto devastador sobre los niños en las primeras etapas de la vida, en la cuales ellos están estableciendo sus futuras capacidades físicas, cognitivas y sociales. La desnutrición crónica en los menores se traduce en *retrasos del crecimiento*, o sea baja altura para la edad (*stunting*). Según las últimas estimaciones a nivel mundial, el retraso en el crecimiento afecta a 165 millones de niños menores de cinco años, lo que representa uno de cada cuatro menores (26 %) que hay en el mundo<sup>3</sup>. Paralelamente, un total de

<sup>3</sup> UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, WORLD HEALTH ORGANIZATION, WORLD BANK, UNICEF – WHO – World Bank Joint Malnutrition Estimates, UNICEF, Nueva York.; WHO, Ginebra; World Bank, Washington D.C., 2012.

101 millones de los niños menores de cinco años tiene bajo peso para su edad (*wasting*), 43 millones tienen sobrepeso y 7 millones mueren anualmente antes de alcanzar los cinco años de edad. Estas muy malas noticias tienen que mover a los gobernantes y a todos nosotros a la acción en forma urgente. Hay que terminar con estos problemas a la brevedad.

Las causas directas de la desnutrición crónica de los menores son el acceso insuficiente a los alimentos, generalmente combinado con alguna enfermedad infecciosa que no es tratada adecuadamente en los servicios de salud, ya sea por deficiencias en el acceso o en la calidad de dichos servicios. Evidentemente esto se debe a algunas razones más estructurales, como los altos niveles de pobreza, las carencias de agua potable y de saneamiento, la baja inversión y mala calidad de la gestión en el sector salud, otras ineficiencias e incapacidades del Estado, los conflictos políticos y sociales de algunos países y otras causas.

Aunque el problema del hambre puede solucionarse momentáneamente proporcionando la alimentación necesaria a las personas afectadas, enfrentar realmente el problema de la desnutrición de los niños es algo más complejo, que requiere entender las causas básicas del fenómeno en cada caso y proponer soluciones apropiadas a los problemas específicos de cada comunidad. Pero —como destacaremos más adelante en este libro— ambos problemas pueden resolverse cuando hay voluntad política para hacerlo y se aplican adecuadamente las políticas públicas apropiadas a cada caso, que se describen en los capítulos siguientes.

Como se indica en el cuadro n° 2, un 75 % de los menores de cinco años con retrasos en el crecimiento se encuentra en el sur de Asia y en el África subsahariana, regiones en las cuales hay 68,0 y 55,8 millones de menores, respectivamente, en esta situación. En porcentaje de su población infantil total, los países más afectados en Asia son Afganistán (59 %), India (48 %), Laos (48 %), Pakistán (44 %), Bangladés (41 %) y Nepal (41

%). En África: Burundi (58 %), Níger (51 %), Madagascar (50 %), Malawi (47 %), Zambia (45 %), Eritrea (44), Etiopía (44 %), Ruanda (44 %), Sierra Leona (44 %), Benín (43 %), Congo (43 %), Mozambique (43 %), Liberia (42 %), Tanzania (42 %) y Nigeria (41 %). En América Latina y el Caribe existen actualmente 6,3 millones de menores con retrasos en el crecimiento y los países más afectados son Guatemala (48 %), Haití (29 %), Honduras (29 %), Bolivia (27 %), Nicaragua (22 %) y Belice (22 %).

**CUADRO N° 2**  
**Menores de cinco años con retrasos en el crecimiento**

	Prevalencia (%)		Número (millones)	
	1990	2011	1990	2011
África - norte	29,2	19,7	5,1	3,4
África subsahariana	47,2	39,6	43,6	55,8
América Latina y Caribe	22,6	11,8	12,6	6,3
Asia - este	36,7	8,5	47,8	7,5
Asia - sur	60,0	37,3	104,5	68,0
Asia - sudeste	47,3	27,8	27,0	14,8
Asia - oeste	29,9	17,9	5,8	4,4
Asia central y Cáucaso	37,3	17,3	3,4	1,4
Oceanía	37,8	17,3	0,4	0,4
Países en desarrollo	44,6	28,0	248,4	159,7
Países desarrollados	3,6	4,2	3,4	1,4
Mundo	39,9	25,7	253,1	164,8

**Fuente:** UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, WORLD HEALTH ORGANIZATION, WORLD BANK, UNICEF – WHO – World Bank Joint Malnutrition Estimates, UNICEF, Nueva York; WHO, Ginebra.; World Bank, Washington D.C., 2012.

Las últimas estimaciones indican que a nivel global la mortalidad entre los niños menores de cinco años descendió de un 90

‰ en el año 1990 a un 48 ‰ en el 2012 (cuadro n° 3). A pesar de este avance, la Meta de Desarrollo del Milenio de reducir globalmente para el año 2015 en dos tercios la tasa de mortalidad de los menores de cinco años no será alcanzada y en muchos países se requieren aún más y mayores esfuerzos.

**Cuadro n° 3**  
**Mortalidad de menores de cinco años**

	Prevalencia (‰)		Número (miles)	
	1990	2012	1990	2012
África - norte	73	22	268	88
África subsahariana	177	98	3.772	3.245
América Latina y Caribe	54	19	627	206
Brasil	62	14	219	42
Asia - este	53	14	1.675	272
China	54	14	1.647	258
Asia - sur	126	58	4,784	2,108
India	126	56	3.325	1.414
Asia - sudeste	71	30	843	346
Asia - oeste	65	25	265	120
Asia central y Cáucaso	73	36	146	64
Oceanía	74	55	14	15
Países en desarrollo	99	53	12.394	6.463
Países desarrollados	15	6	226	90
Mundo	90	48	12.621	6.553

**Fuente:** UNICEF, WHO, WORLD BANK AND UNITED NATIONS POPULATION DIVISION, *Levels and Trends in Child Mortality. Report 2013*, UNICEF, Nueva York, 2013.

El número absoluto de muertes de menores de cinco años asciende a 6,6 millones al año y una gran proporción de estas muertes son evitables. Se estima que alrededor de un 45 % de las

mueres está vinculada a problemas de desnutrición<sup>4</sup>. Los niños con desnutrición crónica tienen menos resistencia a las enfermedades infecciosas y mayores probabilidades de morir por enfermedades comunes, como diarreas y dolencias respiratorias.

La proporción de muertes de los menores de cinco años que ocurre en el período neonatal (primeros 28 días después del nacimiento) asciende actualmente a un 44 % del total. Este porcentaje está en aumento porque en la mayoría de los países la tasa de reducción de la mortalidad de menores de cinco años es superior a la tasa de reducción de la mortalidad neonatal; es decir, ha habido más reducción en la mortalidad de los niños con más de 28 días. A pesar de las dificultades, la reducción de la mortalidad neonatal es un aspecto fundamental que merece especial atención, no solo porque la vulnerabilidad de los niños es mayor en esta etapa, sino porque las intervenciones son diferentes de las requeridas en otros períodos. Se estima que un cuarto de las muertes neonatales ocurre por enfermedades que son altamente tratables (sepsis, meningitis, neumonía, diarrea) y que otro 34 % se debe a deficiencias en el tratamiento recibido por las madres con anterioridad al parto. En varios países en desarrollo las mujeres embarazadas no tienen suficiente hierro, lo que aumenta el riesgo de partos prematuros y mortalidad materna, causando a la vez un bajo peso al nacer.

Es necesario tener presente un elemento clave de la lucha contra el hambre y la desnutrición, indicado por el doctor Fernando Mönckberg Barros, uno de los pioneros en este campo: *Madres pobres y desnutridas dan a luz hijos desnutridos de menor peso y con menos neuronas en su cerebro*<sup>5</sup>. Una de las políti-

<sup>4</sup> Esta cifra, así como otros datos de este párrafo, están tomados de UNICEF, WHO, WORLD BANK AND UNITED NATIONS POPULATION DIVISION, *Levels and Trends in Child Mortality. Report 2013*, UNICEF, Nueva York, 2013.

<sup>5</sup> Fernando MÖNCKBERG BARROS y Abel ALBINO, *Desnutrición. El mal oculto*, Colección Cono Sur, Caviar Bleu, Mendoza, 2004.

cas públicas cruciales, que recomendamos más adelante como prioritaria y urgente, es la dirigida a mejorar la salud y la nutrición de las madres y los niños menores de cinco años. Aunque en la mayoría de los países hay programas en este campo, las cifras indican que en muchos casos los esfuerzos deben redoblar y volverse más efectivos. Este es un aspecto esencial de la lucha para terminar con el hambre y la pobreza. Como explicaremos más adelante, sin reducir drásticamente la mortalidad infantil y eliminar los retrasos en el crecimiento y el bajo peso de los menores de cinco años, no es posible terminar con el hambre y la pobreza extrema.

### **3. Los efectos devastadores del hambre**

El hambre no es solo una amenaza para la vida de las personas que la experimentan sino que es además un grave problema social y un importante problema ético que nos afecta a todos los seres humanos. La dignidad misma de las personas es seriamente afectada por el hambre crónica. Las personas que experimentan este tipo de hambre son seres humillados, degradados, sin fuerzas ni esperanzas para luchar y vivir. El hambre crónica no solo deteriora el organismo sino que contribuye a pérdida de la autoestima, a la apatía y a la falta de sentido social. Las personas que están permanentemente con hambre no se sienten parte de la sociedad que integran, son uno de los grupos de excluidos. En este sentido, el hambre es el signo más cruel, concreto y humillante de la pobreza, pero es a la vez una causa y una consecuencia de la misma pobreza.

El fenómeno descrito en el párrafo anterior es evidente en el caso de *hambre crónica*, que se caracteriza por una persistente e inadecuada dieta alimenticia que se mantiene en el tiempo, generalmente causada por una incapacidad relativamente permanente de comprar o recibir los alimentos mínimos necesarios para la

subsistencia de la familia. Pero el fenómeno se da también en otros casos de lo que podemos llamar *hambre transitoria*, en que se produce una disminución temporaria en el acceso a los alimentos, la que a veces también puede durar varios años.

Las guerras y los conflictos civiles internos generalmente van acompañados de “hambrunas” generalizadas<sup>6</sup>, cuyos efectos duran en el tiempo y causan enormes daños a las personas (sobre todo a los niños) y a la sociedad. Las “hambrunas” también se producen a consecuencia de graves recesiones económicas, terremotos, inundaciones, plagas, pérdidas de cosechas y cambios climáticos agudos. A nivel de las familias, casos severos de hambre se producen a consecuencia de muerte o enfermedad prolongada del principal proveedor de ingresos, de la pérdida más o menos permanente del empleo, de la imposibilidad de conseguir un empleo decente, del nivel de subdesarrollo, del desempleo generalizado y sostenido, de incrementos sustanciales en el precio de los alimentos y varios otros fenómenos económicos o sociales. A pesar de esta diversidad, en el mundo actual todos los casos de hambre son evitables.

“No todas las pobrezas son iguales. Dentro de ella hay una amplia gama y variedad. Una es la pobreza crónica, que la ha estado sufriendo el individuo desde que nace, y tal vez por muchas generaciones, y que ha llegado a dañar al individuo que la pade-

<sup>6</sup> Una descripción de varios casos de “hambrunas” (Bengala occidental, Etiopía, África subsahariana, Bangladés) se presenta en el libro de Amartya SEN, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Londres, 1981. Mauricio BORRERO, *Hungry Moscow: Scarcity and Urban Society in the Russian Civil War, 1917-1921*, Peter Lang Publishing, New York, 2004, presenta un interesante y detallado análisis del hambre durante los conflictos civiles en los inicios de la Unión Soviética. El hambre en Estados Unidos durante la Gran Depresión Económica de 1929 se describe en T. H. WATKINS (1999), *The Hungry Years. A Narrative History of the Great Depression in America*, Henry Holt & Co., New York, 1999.

ce. Esta es una pobreza silenciosa, que no protesta, que se caracteriza porque el individuo carece de expectativas, no tiene conciencia de lo anómalo de su situación, acompañada de incultura y falta de educación, su sentido de responsabilidad familiar es muy limitado y la situación llega en definitiva a trastocar todos los valores individuales y familiares. Es lo que se podría llamar una ‘pobreza interna’, que ha llegado a penetrar dentro del individuo. Esta es la pobreza predominante en el subdesarrollo y cuya cuantía impide que los países puedan progresar”<sup>7</sup>.

El costo del hambre crónica para las familias y las naciones es considerable. Una alimentación inadecuada aumenta el riesgo de las enfermedades y la mortalidad, disminuye la productividad de la escuela y la educación, reduce la capacidad para desarrollar trabajos que requieran de una cierta capacidad mental o física y se traduce en una menor productividad de la mano de obra. Al disminuir la capacidad de trabajo, también disminuyen los ingresos disponibles y se entra en un círculo vicioso de hambre y pobreza, por el cual estos flagelos tienden mutuamente a perpetuarse. La disminución en la productividad de la mano de obra implica una disminución en la producción y el nivel de ingreso de la nación, contribuyendo a mantener un bajo nivel de desarrollo.

El hambre y la desnutrición en las primeras etapas de la vida han sido estudiadas en forma extensa y tienen consecuencias devastadoras en el desarrollo de los niños. Los estudios científicos indican que el cerebro es el único órgano del ser humano que al momento de nacer, o muy poco después, alcanza el número definitivo de células (neuronas) que existirán durante casi toda la vida adulta. A los nueve meses posteriores al nacimiento la mayor parte de las neuronas se han diferenciado y ubicado en las regiones cerebrales correspondientes. La regulación y la comuni-

<sup>7</sup> Fernando MÖNCKBERG BARROS y Abel ALBINO, *Desnutrición. El mal oculto*, Colección Cono Sur, Caviar Bleu, Mendoza, 2004.

cación de todos los procesos vitales se establecen mediante la interconexión de las neuronas (sinapsis). La mayor parte de las sinapsis se establecen durante los primeros tres años de vida y permanecen estables hasta más o menos los diez años, para luego empezar a decrecer.

Los niños con desnutrición grave en los primeros meses de vida presentan un menor diámetro del cráneo y un crecimiento del cerebro que se ha detenido y que a veces incluso ha perdido volumen. La desnutrición también influye en el proceso de interconexión de las neuronas y el “cableado cerebral” (sinapsis) es bastante más reducido en los niños que no reciben una adecuada alimentación durante el período de la gestación intrauterina y en sus primeros años. Sin embargo, es importante destacar que no solo la nutrición influye en el desarrollo cerebral del niño: la presencia de adecuados estímulos afectivos y sensoriales es también un factor importante. Los niños que viven en ambientes de abandono y pobreza presentan asimismo disminuciones en sus capacidades intelectuales, aunque la alimentación sea apropiada. Si el niño pequeño no recibe experiencias medioambientales adecuadas, el cerebro no se desarrollará en forma normal. Pobreza y desnutrición temprana generalmente coexisten, por lo que ambos factores se potencian en su acción negativa sobre el desarrollo cerebral de los niños<sup>8</sup>.

La desnutrición en las primeras etapas de la vida tiene consecuencias importantes para los futuros resultados en materia de educación e ingresos económicos. El retraso en el crecimiento está asociado con bajos rendimientos en las escuelas y va gene-

<sup>8</sup> Para la recuperación de los niños con desnutrición grave, los centros de recuperación nutricional del CONIN, establecidos por el doctor Mönkeberg en Chile y por el doctor Albino en la Argentina, incluyen componentes de estimulación psico-sensorial y afectiva, con activa participación de las madres, además de una adecuada alimentación (Fernando MÖNCKEBERG y Abel ALBINO, *op. cit.*).

ralmente acompañado por repeticiones de grado y menores niveles de escolarización<sup>9</sup>. La menor escolarización y los peores resultados escolares se traducen en un menor capital humano y una menor capacidad para generar ingresos en la edad adulta.

La desnutrición expone a los niños a un riesgo mayor de muerte y de enfermedades graves como consecuencia de las infecciones que son habituales en la infancia (neumonía, diarrea, paludismo, sarampión y otras). Se estima que un 45 % de las muertes registradas en niños menores de cinco años se debe a la desnutrición<sup>10</sup>. En números absolutos, en el mundo hay aproximadamente unos 3 millones de niños menores de cinco años que mueren cada año debido a la desnutrición.

Existen numerosas investigaciones que apoyan la idea de que existe una fuerte sinergia entre nutrición y salud. El hambre y la desnutrición hacen más probable las infecciones y las enfermedades y las tasas de mortalidad son mayores en las personas que no reciben una adecuada alimentación<sup>11</sup>. En las personas adultas, la mayor tasa de enfermedad se traduce en más días de trabajo productivo perdidos y una menor productividad. Como se ha mencionado, en los niños se manifiesta en menos días de asistencia a la escuela y un menor capital humano, que posteriormente también se refleja en una menor productividad de la mano

<sup>9</sup> Reynaldo MARTORELL, et al., “Weight Gain in the First Two Years of Life in an Important Predictor of Schooling Outcomes in Pooled Analyses from Five Birth Cohorts from Low and Middle Income Countries”, *Journal of Nutrition*, vol. 140, n° 2, febrero 2010.

<sup>10</sup> UNICEF, WHO, WORLD BANK AND UNITED NATIONS POPULATION DIVISION, *Levels and Trends in Child Mortality. Report 2013*, UNICEF, New York, 2013. Ver también “Mejorar la nutrición infantil. El imperativo para el progreso mundial que es posible lograr”, UNICEF, New York, 2013.

<sup>11</sup> Una síntesis de la evidencia disponible se presenta en Nevin SCRIMSHAW, Carl TAYLOR y John GORDON, “Interactions of Nutrition and Infection”, World Health Organization, Ginebra, 1968.

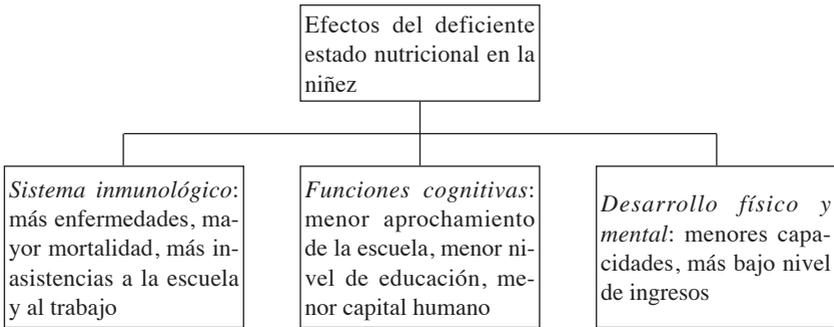
de obra. A través de estos efectos, el hambre y la desnutrición tienen un impacto directo en el desarrollo económico de las naciones, como lo han destacado numerosos economistas<sup>12</sup>. Pero también existen importantes efectos indirectos, ya que las más altas de morbilidad y mortalidad implican mayores gastos públicos y privados en la salud de la población, menor eficiencia de los sistemas educacionales y de los programas de capacitación de la mano de obra y en un menor y más ineficiente desarrollo productivo del país.

El gráfico siguiente sintetiza los efectos de la desnutrición infantil en el desarrollo del sistema inmunológico, las funciones cognitivas y las capacidades físicas y mentales de las personas que componen el capital humano de una nación. En general, se tiene un menor capital humano y una menor capacidad de generar ingresos.

<sup>12</sup> Algunas publicaciones claves en este campo son el libro de Alan BERG, *The Nutrition Factor: Its Role in National Development*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1973, y el artículo de Jere BEHRMAN, "The Economic Rationale for Investing in Nutrition in Developing Countries", *World Development*, Elsevier B. V., 1993. Robert FOGEL, Premio Nobel de Economía 1994, en su libro *The Escape from Hunger and Premature Death, 1700-2100. Europe, America and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge. 2004, sostiene que la adecuada nutrición tuvo un papel clave en el desarrollo de Europa.

## Gráfico No. 2

### Efectos de la desnutrición infantil



## 4. El derecho a la alimentación

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por las Naciones Unidas en 1948, reconoce el derecho a la alimentación como uno de los derechos humanos básicos. En el artículo 25 de dicha Declaración se establece que *toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...*<sup>13</sup>.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos ha inspirado numerosos tratados internacionales y leyes nacionales, entre los que se destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este Pacto fue adoptado por las Naciones Unidas en 1966, entró en vigor en 1976, y ha sido ratificado por 170 países. El Pacto incluye disposiciones relativas al derecho al trabajo, a la protección social, a un nivel de vida adecuado, a la sa-

<sup>13</sup> Naciones Unidas, “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (www.treaties.un.org )

lud física y mental, a la educación, a los beneficios de la libertad cultural y del progreso científico y otros. En el artículo 11 de dicho Pacto los países firmantes reconocen explícitamente el derecho a la alimentación y la necesidad de terminar con el hambre.

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice textualmente lo siguiente:

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

*2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona de estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:*

*Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*

*Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan<sup>14</sup>.*

<sup>14</sup> Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales* (www.treaties.un.org )

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el organismo de Naciones Unidas que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este organismo fue creado en 1985 y está compuesto por 18 expertos independientes elegidos por un período de 4 años. Los Estados están obligados a informar periódicamente al Comité sobre la aplicación del Pacto y este Comité emite observaciones y recomendaciones basándose en esos informes y diversas otras fuentes de información.

En 1999 el Comité adoptó el Comentario General n° 12 titulado “El Derecho a una Adecuada Alimentación”, que interpreta el derecho a la alimentación y describe las obligaciones de los países para cumplir con él. El documento indica que *el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla*”.

De acuerdo con este documento, las obligaciones de los Estados en relación al derecho a una alimentación adecuada son de tres clases:

- (a) Obligación de respetar, que exige que los Estados nunca adopten medidas para impedir el acceso a la alimentación.
- (b) Obligación de proteger, que exige que los Estados adopten medidas para garantizar que las empresas o personas no impidan el acceso a la alimentación.
- (c) Obligación de cumplimiento, que tiene dos dimensiones: facilitación y suministro. La obligación de facilitación implica que el Estado debe llevar a cabo en forma proactiva actividades destinadas a fortalecer el acceso y la utilización de los recursos alimentarios. La obligación de suministrar alimentos adecuados se considera como un último recurso cuando el derecho a la vida se ve amenazado, habitualmente en situaciones de emergencia.

El derecho a la alimentación es también reconocido en acuerdos regionales, como el Protocolo de San Salvador adoptado en 1988 como un acuerdo adicional a la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José) en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Africana sobre los Derechos y Bienestar de los Niños de 1990.

La Primera Conferencia Mundial sobre el Hambre se celebró en Roma en 1974 bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). En esta conferencia se adoptó la Declaración Universal para la Erradicación del Hambre y la Malnutrición que, entre cosas, estableció que *todo hombre, mujer y niño tiene el derecho inalienable de ser libre de hambre y malnutrición para desarrollar sus facultades físicas y mentales.*

En 1996 la FAO organizó la primera “Cumbre Mundial de la Alimentación”, en la que participaron representantes de 185 países y de numerosas organizaciones de la sociedad civil. Esta Cumbre adoptó la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial y su correspondiente Plan de Acción, que incluye siete compromisos que sientan las bases para conseguir una seguridad alimentaria sostenible para todos los países. El compromiso de los participantes fue reducir a la mitad el número absoluto de personas que padecían de desnutrición crónica para el año 2015. Este compromiso fue reafirmado en la “Cumbre Mundial de la Alimentación: Cinco Años Después” celebrada el año 2001.

El año 2009 se celebró la tercera “Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria”, en la cual se acordó: (1) intensificar las acciones nacionales, regionales y globales para alcanzar el año 2015 el Objetivo n° 1 de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la proporción de personas que sufren hambre y la meta de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 de reducir a la mitad el número absoluto de personas que sufren hambre; (2) trabajar para mejorar la gobernanza de la seguridad alimentaria y

nutricional y la cooperación dentro de las estructuras existentes; (3) revertir el declive en el financiamiento para la agricultura, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural en los países en desarrollo; y (4) encarar los desafíos que impone el cambio climático para la seguridad alimentaria y la necesidad de tomar medidas de adaptación y mitigación en la agricultura.

### **5. El Desafío Hambre Cero**

En junio de 2012, en la Conferencia de Desarrollo Sostenible Río + 20, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, lanzó el “Desafío Hambre Cero”, invitando a todos los gobiernos, empresarios, agricultores, consumidores y miembros de la sociedad civil a ampliar los esfuerzos para rápidamente poner fin al hambre. Según lo indicado por él, “hambre cero no solo impulsará el crecimiento económico, reducirá la pobreza y protegerá el ambiente. También garantizará la paz y la estabilidad”<sup>15</sup>.

El “Desafío Hambre Cero” tiene cinco objetivos:

1. Que el 100% de las personas tengan acceso a una alimentación adecuada todo el año;
2. Cero retrasos en el crecimiento en niños durante la primera infancia;
3. Que todos los sistemas alimentarios sean sostenibles;
4. Un 100% de incremento en la productividad y el ingreso de los pequeños agricultores;
5. Cero desperdicio de alimentos y pérdidas pos-cosecha.

Para posibilitar que todas las personas tengan acceso permanente a los alimentos que necesitan se debe promover el trabajo

<sup>15</sup> *United Nations Press Release*, 21 de junio de 2012.

decente y productivo, el desarrollo de redes de protección social focalizadas, el aumento en el suministro de alimentos por productores locales, el desarrollo agrícola y la adopción de prácticas agrícolas sostenibles y resilientes al cambio climático, el adecuado funcionamiento de mercados abiertos y justos y prevenir la excesiva volatilidad en el precio de los alimentos. También se debe reducir la pobreza rural e incrementar el ingreso de los pequeños agricultores, solucionar los problemas de tenencia de la tierra y mejorar el acceso a los activos y recursos naturales, aumentar el empoderamiento de las mujeres, los pequeños agricultores y los pueblos indígenas y apoyar la investigación agraria y la innovación.

El “Desafío Hambre Cero” enfatiza también la importancia de recibir alimentos adecuados y nutritivos durante la ventana de oportunidad de los primeros 1000 días de vida, que transcurren entre la gestación y los dos primeros años de infancia. Este período establece las bases de la vida futura de todas las personas humanas. La adecuada alimentación de los niños debe ser acompañada por una atención de los servicios de salud que sea sensible a los aspectos nutricionales, apropiado abastecimiento de agua potable y de servicios de saneamiento básico y una educación de calidad.

Finalmente el Secretario General de las Naciones Unidas destacó que aproximadamente un tercio de los alimentos producidos en el mundo es desperdiciado. Esto ocurre en toda la cadena del proceso, incluyendo la cosecha, el almacenamiento, el transporte, las ventas y el consumo final. Cuando los alimentos son desperdiciados también se pierden los recursos de agua, tierra, energía y el esfuerzo.

El “Desafío Hambre Cero” ha sido adoptado por las 23 organizaciones multilaterales que forman el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Seguridad Alimentaria Global, que incluye – entre otras– la FAO, la Organización Mundial de la Salud (WHO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UNICEF, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comer-

cio (WTO) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD). Algunas de estas organizaciones y varios países han apoyado explícitamente la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre, la Iniciativa Hambre Cero en África del Oeste y diversos programas actualmente en ejecución en varios países dentro del marco del “Desafío Hambre Cero”.

## 6. La medición del hambre

El indicador usado por la FAO para medir el hambre –cuyos resultados se han presentado en la primera sección de este capítulo– se conoce técnicamente como “prevalencia de subalimentación” (*prevalence of undernourishment*) y tiene una larga tradición en los estudios empíricos sobre el hambre. Apareció por primera vez en una publicación de la FAO en 1963 y ha sido continuamente mejorado y refinado. Es básicamente una medida de la población que no alcanza un mínimo de energía calórica en el consumo de los alimentos durante un año y, por lo tanto, mide el fenómeno conocido como *hambre crónica*.

El indicador no refleja entonces el hambre que puede producirse ocasionalmente y que puede afectar a las familias y personas por períodos cortos de tiempo. El indicador de la FAO fue aceptado en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en el año 2000 para medir el progreso de los países en alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio.

La elaboración del indicador de hambre requiere para cada país la estimación de una función probabilística de la distribución en la población del consumo diario habitual de energía calórica procedente de los alimentos. A partir de los informes de la FAO de 1996 se asumió que la forma de esta distribución era en todos los casos logarítmica-normal, pero en el año 2012 esto se cambió a dos formas más flexible conocidas como las distribuciones *skew-normal* y *skew-lognormal*.

Para estimar la distribución se debe conocer en cada caso el valor medio del consumo diario de energía calórica y el valor del coeficiente de variación de la distribución. La media de la distribución se obtiene de las hojas de balances de alimentación (*Food Balance Sheet*) que elabora anualmente la FAO para más de 180 países, tomando en consideración el valor calórico de los alimentos disponibles para consumo interno en cada caso. El coeficiente de variación de la distribución se estima fundamentalmente a partir de las encuestas de hogares de los países, utilizando los datos de consumo de alimentos, de distribución de los ingresos y otras informaciones disponibles<sup>16</sup>. Es necesario destacar que debido a las limitaciones en la información disponible este coeficiente se ha mantenido constante por muchos años para varios países.

Para estimar los requisitos mínimos de energía calórica requeridos se usan los datos de un detallado y completo estudio sobre la energía requerida en diversos niveles de actividad, elaborado en el año 2006 en forma conjunta por la FAO, la Organización Mundial de la Salud (WHO) y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU)<sup>17</sup>. Evidentemente la energía requerida depende del tipo de actividad física que se desarrolla y del metabolismo

<sup>16</sup> La descripción básica de la metodología para estimar el indicador de prevalencia de subalimentación (hambre crónica) se presenta en el Anexo 2 del informe FAO, IFAD y WFP (2013), *The State of Food Insecurity in the World 2013*. Ver también Carlo Cafiero y Pietro Gennari (2011), “The FAO indicator of prevalence of undernourishment”, FAO, Roma, documento presentado al Seminario sobre Inseguridad Alimentaria y Evaluación de la Sustentabilidad de los Sistemas Alimentarios Globales celebrado en Washington D.C. en Febrero 2011, y Carlo Cafiero (2013), “What do we really know about food security?”, *Working Paper* 18861, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge MA.

<sup>17</sup> FAO, WHO y UNU (2004), “Human Energy Requirements. Report of a Joint FAO/WHO/UNU Expert Consultation”, *Food and Nutrition Technical Report Series* 1, Roma, FAO.

específico de las personas. En la estimación del índice de la FAO se usan requisitos mínimos correspondientes a una vida sedentaria, ponderados para los diferentes grupos de la población. Los datos se actualizan cada dos años con la información más reciente sobre características de la población del país.

La probabilidad de que una persona consuma menos que el requisito mínimo establecido es la estimación de la proporción de la población cuya dieta habitual no satisface los requerimientos mínimos de energía para una vida saludable, o sea, es la prevalencia de subalimentación o hambre crónica. Multiplicando este indicador por el tamaño de la población, se obtiene el número absoluto de personas que experimentan hambre en cada país.

El indicador de prevalencia de subalimentación captura un aspecto limitado del hambre: el hecho de que la dieta alimentaria no proporciona la mínima cantidad de energía necesaria para una vida saludable. No se refiere ni a la calidad de la dieta ni a las deficiencias de micronutrientes (proteínas, hierro, vitaminas y otros) que puedan existir en la población en general, en subsectores de ella o en familias específicas. Para esto existen otros indicadores (consumo de proteínas, prevalencia de anemia, deficiencias de vitamina A, iodo y otras) que deben considerarse como información complementaria al indicador global de hambre de la FAO. Como se ha destacado anteriormente, son especialmente relevantes los indicadores de cada país sobre desnutrición infantil, de retrasos en el crecimiento (*stunting*) y de emaciación (*wasting*), así como las deficiencias específicas de micronutrientes

Sin perjuicio de la validez y utilidad del indicador de hambre desarrollado por la FAO, los responsables de formular las políticas públicas y de ejecutar los programas de asistencia han buscado mediciones alternativas del hambre y la inseguridad alimentaria, que sean más sencillas de aplicar en casos específicos y más fáciles de analizar e interpretar. Especialmente destacados han sido los trabajos desarrollados en este campo en los Estados Unidos, donde a partir de 1960 se ha prestado especial atención a

la existencia de hambre y a las políticas y programas de asistencia que son necesarios para terminar con ella.

La metodología desarrollada en Estados Unidos para medir el hambre a través de encuestas especiales se consideran válidas, representativas, sencillas y eficientes. Estos esfuerzos han sido replicados en numerosos países, donde también se usa información sobre el hambre obtenida directamente de encuestas de hogares a muestras representativas de la población.

En los Estados Unidos un Grupo de Trabajo Presidencial sobre Asistencia Alimentaria elaboró en 1984 un informe donde estableció categóricamente que en los Estados Unidos “el hambre no era aceptable”, destacó la necesidad de distinguir la definición médica del hambre (desnutrición) de la problemática social que hace que las personas no puedan consumir la cantidad de alimentos necesaria para una vida activa y saludable, y lamentó la falta de datos para estimar adecuadamente el fenómeno del hambre en el país<sup>18</sup>.

El informe anterior estimuló el debate y la investigación sobre el tema y diversas propuestas fueron extensamente debatidas y examinadas. En 1990 el Congreso de los Estados Unidos aprobó una ley (*National Nutritional Monitoring and Related Research Act*) estableciendo la necesidad de tener un adecuado sistema de monitoreo de la inseguridad alimentaria y el hambre y responsabilizando de ello al Departamento de Agricultura (USDA) y al Departamento de Salud y Servicios Humanos (DHHS).

En 1994, bajo el patrocinio de la Casa Blanca, se realizó en forma amplia y transparente una Conferencia sobre Medición de la Inseguridad Alimentaria, en que los expertos públicos y privados llegaron a un consenso sobre la forma de medir la inseguridad alimentaria y el hambre, y sobre las preguntas a incluir en el

<sup>18</sup> United States Government, *Report of the President's Task Force on Food Assistance*, January 1984

Suplemento sobre Seguridad Alimentaria, que se incluiría en las Encuestas sobre Población que realiza anualmente la Oficina del Censo de los Estados Unidos. Esta metodología es básicamente la que se aplica actualmente y ella se explica detalladamente en las *Guías* elaboradas por el Departamento de Agricultura, originalmente en 1997, que fueron marginalmente revisadas el año 2000<sup>19</sup> y que se resumen a continuación.

La metodología consensuada por los expertos reconoce que la inseguridad alimentaria y el hambre son un fenómeno complejo y multidimensional que varía en forma continua, pasando por diversas etapas a medida que el fenómeno del hambre en los hogares se vuelve más severa. Sin embargo, es posible cuantificar este fenómeno en el nivel de los hogares con un módulo principal de 18 preguntas a ser incluidas en encuestas representativas de la población. Estas preguntas están diseñadas para dar información sobre condiciones específicas, experiencias y comportamientos de los hogares en materia de inseguridad alimentaria y están todas acompañadas por una frase que condiciona las respuestas específicamente a las limitaciones de dinero, que es lo que se pretende evaluar.

Las respuestas negativas se codifican con un cero (0) y las positivas con un uno (1) y los puntajes para cuantificar el grado de inseguridad alimentaria de las familias en una escala secuencial continua se normalizan en una escala de 1 a 10. Esta escala permite definir cuatro categorías de hogares:

- Hogares con seguridad alimentaria (puntaje de 0 a 2,32).
- Hogares con inseguridad alimentaria pero sin hambre (puntaje de 2,32 a 4,56).

<sup>19</sup> BICKEL, Gary, Mark NORD, Cristofer PRICE, William HAMILTON and John COOK, "Guide to Measuring Household Food Security, Revised 2000", United States Department of Agriculture, Food and Nutrition Service, Alexandria VA, marzo, 2000.

- Hogares con inseguridad alimentaria y hambre moderada (puntaje de 4,56 a 6,53).
- Hogares con inseguridad alimentaria y hambre severa (puntaje mayor a 6,53).

Estas categorías reflejan el hecho de que la inseguridad alimentaria se manifiesta en primer lugar como una preocupación (ansiedad) sobre la cantidad de alimentos disponibles para satisfacer las necesidades primarias del hogar y por ajustes que se realizan en el presupuesto familiar y en el tipo y calidad de la alimentación. Esto corresponde a la categoría “inseguridad alimentaria sin hambre”<sup>20</sup>, en la que no hay una evidencia clara de reducción en la cantidad de alimentos consumida o ella es muy baja. A medida que el problema se agudiza, los adultos comienzan a reducir su consumo de alimentos y experimentan hambre, pero con algún éxito relativo tratan de proteger el nivel de consumo de alimentos de los niños. Esto corresponde a la categoría “inseguridad alimentaria y hambre moderada”. Cuando el problema de la inseguridad alimentaria es más generalizado e intenso (“inseguridad alimentaria y hambre severa”), todos los miembros del hogar experimentan la dolorosa situación de hambre por la falta de comida, aunque evidentemente no todos la experimentan en la misma proporción y con la misma intensidad.

A pesar de que el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos comenzó a realizar encuestas sobre el consumo de

<sup>20</sup> A partir del año 2006 esta categoría pasó a llamarse “baja seguridad alimentaria” y la categoría “inseguridad alimentaria y hambre” se conoce como “muy baja seguridad alimentaria”. El cambio de nombre se debe a la necesidad de distinguir el hambre como un estado psicológico de un indicador de disponibilidad de alimentos. Sin embargo, consideramos que la clasificación original es más ilustrativa y por eso usamos en este libro el concepto de hambre, que corresponde a los casos inseguridad alimentaria con hambre moderada y con hambre severa.

alimentos de la población en 1977, la metodología descrita anteriormente se implementó en forma completa solo a partir de la Encuesta de Población realizada a fines de 1995. A partir de entonces los resultados se han presentado anualmente en los informes titulados *Measuring Food Insecurity in the United States*, que han sido intensamente usados para evaluar y analizar el problema del hambre y los programas públicos de asistencia alimentaria, monitorear la situación de grupos específicos de población y de municipios y comunidades locales y en diversos y variados estudios. Es una metodología ampliamente aceptada y validada para medir en forma sencilla y práctica el problema del hambre.

Aunque la recomendación es usar las 18 preguntas originalmente propuestas, en los casos en que esto no es posible los especialistas sugirieron también una versión abreviada de 6 preguntas. Estas 6 preguntas permiten una muy buena aproximación a los resultados obtenidos con el juego completo de preguntas, pero no permiten distinguir entre hambre moderada y severa, y no proporcionan información detallada sobre el hambre que experimentan los niños. Varios países que han aplicado los conceptos de la metodología antes descrita han establecido versiones simplificadas y abreviadas de las encuestas en base a la metodología del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

Los últimos datos sobre el hambre en los Estados Unidos corresponden al suplemento de la encuesta de población realizada en diciembre de 2012 e indican que un 5,7 % de los hogares (7,0 millones de hogares, de los cuales 4,6 millones no tienen hijos menores de 18 años) padecieron de inseguridad alimentaria y hambre (moderada y severa) durante el año<sup>21</sup>. Este porcentaje se ha mantenido relativamente constante desde el año 2008, cuando

21 COLEMAN-JENSEN, Alisha, Mark NORD y Anita SINGH, "Household Food Security in the United States in 2012", *U. S. Department of Agriculture, Economic Research Report* n° 155, Washington D. C., septiembre, 2013.

comienza la crisis económica y se producen alzas en los precios internacionales de los alimentos. A comienzos de la década de los años 2000 el porcentaje de los hogares con inseguridad alimentaria y hambre siempre fue inferior al 4 %. Si se considera solo el período de 30 días que termina con la encuesta de diciembre de 2012, la inseguridad alimentaria y hambre alcanzó a un 3,3 % de los hogares (4,1 millones de hogares).

Es interesante destacar que las cifras indicadas en el párrafo anterior para los Estados Unidos no son una medición del *hambre crónica*, ya que los hogares pueden ser clasificados en la categoría de inseguridad alimentaria moderada y severa aun si tienen episodios ocasionales de hambre. En aproximadamente un cuarto de los hogares con inseguridad alimentaria y hambre este fenómeno ocurrió en uno o dos meses del año, mientras que en tres cuartos de los hogares sucedió en tres o más meses. En Estados Unidos solo un tercio de los hogares en la categoría de inseguridad alimentaria moderada y severa pueden ser clasificados con hambre crónica, ya que el fenómeno los afecta en prácticamente todos los meses del año.

La inseguridad alimentaria está fuertemente relacionada con el nivel de ingreso de los hogares y un 18,2 % de los hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza establecida por el Gobierno Federal experimenta inseguridad alimentaria y hambre (severa y moderada). Si se consideran los hogares con ingresos inferiores a 1,85 veces la línea de pobreza, la inseguridad alimentaria y hambre solo alcanza a un 14,5 % de los hogares. Un 59,4 % de los hogares con inseguridad alimentaria y hambre participó de los programas de asistencia alimentaria del Gobierno Federal en los treinta días previos a la encuesta, principalmente en el Programa Especial de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP), anteriormente conocido como Food Stamps.

A partir de la experiencia de los Estados Unidos, numerosos países en diversas regiones del mundo han aplicado adaptaciones y versiones modificadas de las encuestas sobre las condiciones de

la alimentación en los hogares para cuantificar la inseguridad alimentaria y el hambre. Como esto implica básicamente construir una escala continua de la seguridad/inseguridad alimentaria basada en las percepciones y situaciones reales que experimentan los hogares, esta metodología se conoce técnicamente como *Escala de Seguridad Alimentaria Basadas en la Experiencia de los Hogares* (EBFSS: *Experience-Based Household Food Security Scales*)<sup>22</sup>.

Particularmente importante es el caso de Brasil, donde se analizaron las diferentes opciones para medir el hambre y la inseguridad alimentaria, y se decidió, mediante un proceso consultivo transparente y abierto que examinó las diversas opciones, que la mejor alternativa era adaptar a la realidad del país la metodología aplicada en Estados Unidos. La propuesta fue primero probada en paneles de grupos de expertos y en grupos focales de personas pobres en zonas urbanas y rurales en cinco diferentes estados del país. Los resultados se tradujeron en la *Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria* (EBIA), construida sobre la base de 14 preguntas, que se aplicó en todo el país en la Encuesta Nacional de Muestreo de Domicilios (PNAD) del año 2004. Esta metodología fue repetida en la encuesta de Demografía y Salud del 2006, en la PNAD del 2009 y en numerosas encuestas realizadas a nivel municipal. La EBIA es un elemento fundamental del sistema nacional de vigilancia y monitoreo de la seguridad alimentaria de Brasil establecido dentro del programa “Hambre Cero”.

En forma paralela se desarrollaron mediciones semejantes de la inseguridad alimentaria y el hambre en Venezuela, Colombia, México, Bolivia, Ecuador, Guatemala y otros países de

<sup>22</sup> Las experiencias de varios países en la aplicación de esta metodología se presenta en Hugo MELGAR-QUIÑONES y Michelle HACKETT, “Measuring Household Food Security: the Global Experience”, *Revista de Nutrição* n° 21, Campinas, julio/agosto, 2008, y en Rafael PÉREZ-ESCAMILLA, “Can experience-based household food security scales help improve food security governance”, *Global Food Security 1*, Elsevier B.V., 2012.

América Latina y el Caribe<sup>23</sup>. En el año 2007 se realizó en Medellín, Colombia, la Primera Conferencia Latinoamericana y Caribeña sobre Medición de la Inseguridad Alimentaria, en la que los países de la región establecieron la bases de una escala única de medición para toda la región (ELCSA: *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria*).

Las primeras aplicaciones de esta escala se llevaron a cabo en Haití, México y Colombia. Estas experiencias, así como la de Brasil y otros países, fueron examinadas en la Segunda Conferencia Latinoamericana y Caribeña sobre Medición de la Inseguridad Alimentaria celebrada en Campinas, Brasil, en el año 2009. Posteriormente se han realizado varios talleres de armonización con la participación de numerosos países de la región, en los que se ha confirmado la validez, aplicabilidad y utilidad de la ELCSA.

La ELCSA está constituida por 15 preguntas, divididas en dos secciones: una primera con 8 preguntas referidas a diversas situaciones que reflejan la inseguridad alimentaria experimentada por los hogares y los adultos de dichos hogares, y una segunda sección con 7 preguntas adicionales referidas a las condiciones que afectan a los menores de 18 años que forman parte de estos hogares<sup>24</sup>. Las respuestas tienen opciones dicotómicas (“Sí” o “No”) y se asigna un punto por cada respuesta positiva.

La inseguridad alimentaria moderada (hambre moderada) corresponde al caso de 4 a 6 puntos en hogares integrados solamente por personas adultas y 6 a 10 puntos en hogares con menores de 18 años. La inseguridad alimentaria severa (hambre severa) corresponde al caso de 7 y 8 puntos en hogares integrados solamente por personas adultas y de 11 a 15 puntos en hogares

<sup>23</sup> En el año 2003 el Banco Mundial realizó un estudio del hambre en Argentina aplicando la metodología (Ariel FISZBEIN y Paula Inés GIOVAGNOLI, “Hambre en Argentina”, *Documento de Trabajo n° 4/03*, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Buenos Aires, junio de 2003).

<sup>24</sup> Las preguntas se presentan en el anexo 2.

con menores de 18 años. Los puntos de corte fueron determinados sobre la base conceptual de la ELCSA utilizando técnicas estadísticas apropiadas para verificar la validez externa de la escala de acuerdo con el modelo de Rasch<sup>25</sup>. La descripción de la escala, así como las instrucciones para la aplicación de las encuestas en casos prácticos y la utilidad que tienen estos estudios se detallan en la publicación de la FAO titulada *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Manual de Uso y Aplicaciones*, Santiago, mayo de 2012.

En marzo de 2013 la FAO decidió recoger a nivel global también información directa sobre el alcance y la gravedad de la situación de hambre e inseguridad alimentaria que experimentan los hogares utilizando para ello encuestas especiales a la población. Este nuevo proyecto se conoce como “Las Voces de los Hambrientos” (*Voices of the Hungry*) y será realizado en colaboración con la empresa especializada en encuestas Gallup<sup>26</sup>.

En una primera etapa el proyecto se está probando en forma experimental en cuatro países (Angola, Etiopía, Malawi y Níger) y después se expandirá a unos ciento cincuenta países incluidos en las encuestas mundiales que realiza Gallup. El nuevo enfoque será complementario de la medición tradicional que realiza la FAO sobre la prevalencia de la subalimentación, que se describió anteriormente y que se utiliza para medir el nivel del hambre a nivel mundial.

<sup>25</sup> Esta es una técnica estadística muy utilizada cuando se trabaja con resultados de encuestas. Ella se explica en detalle en BOND, Trevor G. y Christine M. FOX, *Applying the Rasch Model: Fundamental Measurement in the Human Sciences*, Lawrence Erlbaum Associates Inc., New Jersey, 2001.

<sup>26</sup> La descripción del proyecto se presenta en *Development of a global standard for monitoring hunger worldwide: voices of the hungry. Project Summary*, FAO Statistics Division, agosto, 2013, y en T. J. BALLARD, A. W. KEPPELLE y C. CAFIERO, *The food insecurity experience scale: development of a global standard for monitoring hunger worldwide*, FAO Technical Paper, Roma, 2013.

*El sector agroalimentario argentino produce hoy alimentos para más de 400 millones de personas, lo que equivale a diez veces la población nacional.*

Carlos CASAMIQUELA, ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, marzo de 2014.

*En Argentina nacieron 53.956 niños con un peso menor a 2.500 gramos y fallecieron 8.878 niños menores de 1 año. Las defunciones pos-neonatales que son reducibles por prevención y/o tratamiento ascienden a 67 %.*

SOCIEDAD ARGENTINA DE PEDIATRÍA Y UNICEF,  
*Salud materno-infanto-juvenil en cifras 2013, octubre 2013.*

*Hay muchos lugares del país donde los niños son desnutridos: una de las pobreza más hondas y dolorosas, y que generan daños irreversibles. Antes estas situaciones debemos ser solidarios y promover una sociedad más justa. [...] Hacernos cargo implica pisar el barro, poner manos a la obra.*

Monseñor Jorge Eduardo LOZANO,  
obispo de Gualeguaychú y presidente de la  
Comisión Episcopal de Pastoral Social, 7 de septiembre de 2014.

*Una Argentina con Hambre Cero es el puerto al que debemos dirigirnos desde lo institucional, desde la política, desde la economía y desde los esfuerzos mancomunados de las ONGs, de las empresas, de los medios de comunicación y de todos los hombres y mujeres de buena voluntad.*

Juan CARR, creador de la Red Solidaria en *El Cronista*,  
24 de abril de 2014.



### III EL HAMBRE EN LA ARGENTINA

#### 1. En la Argentina, ¿hay hambre?

Aunque muchos no lo crean, ya que Argentina es uno de los principales productores de alimentos en el mundo, hay amplia evidencia de que en el país existe hambre. Hay muchos programas –públicos y privados– que combaten el hambre y proporcionan algún alivio a la población más necesitada y vulnerable que vive en la pobreza y la indigencia, pero el flagelo del hambre sigue existiendo y castigando a los más débiles. A pesar de que existe un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y de que se gastan muchos recursos en ayuda alimentaria, la implementación es en general deficiente, no hay un adecuado seguimiento de las personas y de los hogares afectados por esta calamidad y el hambre sigue existiendo y causando daños y sufrimientos a muchos habitantes.

La información más fehaciente y confiable sobre el hambre es la del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), que es un programa de la Universidad Católica Argentina que desde el año 2004 anualmente realiza encuestas para examinar la evolución de la situación social del país. La encuesta publicada en julio de 2013, realizada a fines del 2012 en 20 áreas geográficas del país, relevó las condiciones materiales de vida y de la inte-

gración humana y social en una muestra representativa de hogares urbanos. En todas las últimas encuestas realizadas por el Observatorio se ha incorporado la metodología considerada la más adecuada para medir el hambre y la inseguridad alimentaria, que se ha descrito en la sección 6 del capítulo anterior. Las preguntas y la metodología de clasificación utilizada por el ODSA se presentan en el cuadro adjunto.

Como se ha indicado, de acuerdo con la metodología utilizada es posible distinguir dos categorías de inseguridad alimentaria (hambre). La inseguridad alimentaria *moderada* se da en aquellos hogares que expresan haber reducido la cantidad de su consumo normal de alimentos por no tener dinero suficiente para comprarlos, es decir, son hogares en los cuales hay alguna manifestación del fenómeno del hambre. Mientras que la inseguridad alimentaria *severa* se da en los hogares en que algún miembro del hogar en alguna oportunidad no tuvo qué comer y sintió hambre por los problemas económicos que enfrentaban.

Los datos de las encuestas del ODSA permiten determinar el porcentaje de hogares argentinos en los que en los últimos doce meses alguno de sus miembros debió reducir el consumo de alimentos y experimentar hambre por razones económicas, es decir, por falta de dinero para comprar los alimentos necesarios. A fines del año 2012 un 11,7 % de los hogares urbanos indicó haber experimentado algún hecho de inseguridad alimentaria (hambre) durante el año<sup>1</sup>, mientras que para

<sup>1</sup> La encuesta del ODSA es representativa de los hogares urbanos que habitan en ciudades con 50.000 o más habitantes. Si se asume que el porcentaje de hambre en los hogares urbanos de ciudades más pequeñas es semejante al de estas ciudades, existirían aproximadamente 807.000 hogares urbanos que experimentaron algún caso de inseguridad alimentaria (hambre) en el año 2012 y 345.000 hogares con hambre severa. El sector rural no es relevado ni en las encuestas del ODSA ni en las Encuestas Nacional de Hogares realizadas por el INDEC en la Argentina, pero existe evidencia –como se verá más adelante– de que allí existe una

el 5,0 % de los hogares el hambre fue un problema severo y grave.

En números absolutos, los porcentajes indicados en el párrafo anterior representan aproximadamente 807.000 y 345.000 hogares respectivamente. Por lo tanto, en la Argentina hay entre 1,2 y 1,7 millones de personas para las cuales el hambre y la falta de alimentos es un problema severo y grave. Si se incluyen los casos de hambre moderada la población afectada es entre 3,2 y 4,0 millones de personas.

### **Preguntas del Módulo de Inseguridad Alimentaria de la Encuesta de la Deuda Social Argentina**

1. En los últimos 12 meses, ¿disminuyeron Ud. u otros adultos en su hogar la porción de sus comidas porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?  
Sí = 1 punto      No = 0 punto
2. En los últimos 12 meses, ¿tuvo Ud. u otros adultos en su hogar alguna vez hambre porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?  
Sí = 2 puntos      No = 0 punto
3. En los últimos 12 meses, ¿disminuyó la porción de algunas de las comidas de los niños (0 a 17 años) de su hogar porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?  
Sí = 3 puntos      No = 0 punto
4. En los últimos 12 meses, ¿tuvieron hambre los niños (0 a 17 años) de su hogar porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?  
Sí = 4 puntos      No = 0 punto

---

mayor pobreza que en el sector urbano. Por lo tanto, los datos presentados pueden ser considerados como una estimación conservadora de la realidad del país.

5. En los últimos 12 meses, ¿alguna vez Ud. o algún miembro del hogar no tuvo que comer o tuvo poca cantidad de comida y sintió hambre por problemas económicos?

Muchas = 2 puntos    Alguna = 1 punto    Nunca = 0 punto

Clasificación:	Hogares sin Niños	Hogares con Niños
Seguridad alimentaria	0 – 2	0 – 3
Hambre moderada	3 – 4	4 – 7
Hambre severa	5	8 - 12

El cuadro n° 4 indica el hambre severa y moderada en la Argentina en los años 2010, 2011 y 2012<sup>2</sup>. Como se ha indicado, en el año 2012 en un 5 % de los hogares urbanos de la Argentina existió hambre o inseguridad alimentaria severa, lo que representa aproximadamente unos 345.000 hogares urbanos. Si se incluyen los casos de hambre moderada el número de hogares urbanos afectados por este flagelo es de 807.000. De acuerdo a las bases de las encuestas, estas cifras se dan a pesar de la existencia de los numerosos programas públicos y privados de asistencia alimentaria.

Según el estudio del Observatorio de la Deuda Social Argentina, los mayores riesgos de padecer hambre se dan en hogares en que el jefe del hogar y principal sostenedor de la familia es de sexo femenino (16,2 % en el 2012 vs. 10,0 % en hogares con jefe varón), en aquellos que tienen un empleo precario o informal (19,4 % vs. 4,7 % en hogares con pleno empleo), en hogares con niños (16,0 % vs. 7,8 % en hogares sin niños) y en aquellos localizados en villas o asentamientos precarios (24,9 %

<sup>2</sup> En julio de 2014 se dieron a conocer los resultados de las encuestas realizadas por el Observatorio a fines del año 2013. La inseguridad alimentaria severa afectaba a un 5,2% de los hogares y el total de hogares con hambre era un 12,0%. Estos datos son semejantes a los del año 2012 aquí utilizados, aunque muestran un leve aumento del hambre en la Argentina.

vs. 3,3 % en hogares de trazado urbano medio). Los niveles de hambre son más altos en el Gran Buenos Aires que en los aglomerados urbanos del interior del país (11,5 % vs. 7,4 % en el interior).

**Cuadro n° 4**  
**Hogares con hambre en la Argentina**  
(en porcentaje)

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Inseguridad alimentaria severa	5,1	4,6	5,0
Inseguridad alimentaria moderada	7,9	6,6	6,7
Total de hogares con hambre	13,0	11,2	11,7

**Fuente:** UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA, OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, *Desajustes en el desarrollo humano y social (2010-2011-2011)*, Barómetro de la Deuda Social Argentina, Serie del Bicentenario (2010-2011-2012), año III, julio, 2013.

Es interesante destacar que el porcentaje total de los hogares que han experimentado hambre es inferior al porcentaje de hogares que son clasificados en situación de pobreza. Para el cuarto trimestre del año 2012 el Observatorio estima que la pobreza alcanzaba a entre un 15,5 % y un 16,9 % de los hogares urbanos, mientras que las manifestaciones de hambre se dan en solo un 11,7 %. Sin embargo, los hogares que experimentaron inseguridad alimentaria o hambre severa son levemente superiores a los hogares que se encuentran en situación de indigencia (5,0 % con hambre severa vs. 3,2 % de hogares indigentes). Esto probablemente se explica porque la pregunta sobre inseguridad alimentaria examina lo sucedido en los últimos doce meses mientras que el dato de indigencia refleja la situación en un momento específico. Diversos estudios en numerosos países muestran que las variaciones en el tiempo de los fenómenos de hambre y pobreza siguen una dinámica semejante, aunque puede haber diferencias en

los indicadores puntuales de un determinado momento<sup>3</sup>. Es evidente que en la Argentina el hambre está también estrechamente vinculado con la pobreza.

Como se ha indicado, la desnutrición en los primeros años de vida tiene consecuencias graves en el desarrollo cognitivo y en las capacidades de aprendizaje de los niños, y estos efectos son generalmente irreversibles y afectan toda la futura vida adulta. Las datos de las encuestas del ODSA indican que, en el cuarto trimestre del 2012, dos de cada diez niños y adolescentes de 0 a 17 años pertenecían a hogares donde se había experimentado hambre y en prácticamente la mitad de ellos (es decir, en 1 de cada 10 niños argentinos) el hambre había sido severa<sup>4</sup> (cuadro n° 5). Este flagelo afecta fundamentalmente a los niños de los hogares más pobres, estimándose que un 44,3 % de los niños del cuartil más pobre de la distribución de ingresos había experimentado alguna situación de hambre y que en el 23,9 % de estos hogares el hambre había sido severa.

La información disponible también permite distinguir entre la edad de los niños y muestra que no hay muchas variaciones en la proporción de hambre entre grupos etarios. En el cuarto trimestre de 2012, el hambre habría afectado a un 19,1 % de los ni-

<sup>3</sup> Los datos sobre pobreza e indigencia del Observatorio de la Deuda Social Argentina difieren de los oficiales, que estiman que, a comienzos del 2013, la pobreza alcanzaba a un 4,7 % de la población y afectaba a 448.000 hogares (1,2 millones de personas) y que la indigencia era del 1,4 %. Como lo han destacado diversos estudios, los datos oficiales no son confiables y están basados en una subestimación de la inflación, fenómeno que se produce a partir del 2006 a raíz de la intervención del Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC).

<sup>4</sup> OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, *Hacia el pleno ejercicio de derechos en la niñez y la adolescencia. Propensiones, retos y desigualdades en la Argentina urbana (2010-2012)*, Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, Serie del Bicentenario (2010-2016), año III, Universidad Católica Argentina, agosto, 2013.

ños de 0 a 4 años, un 20,0 % de los niños entre 5 y 12 años y a un 21,5 % de los niños entre 13 y 17 años.

**Cuadro n° 5**  
**Niños afectados por el hambre en la Argentina**  
 (en porcentaje del total de 0 a 17 años)

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Inseguridad alimentaria severa	10,0	9,1	9,8
Inseguridad alimentaria moderada	10,9	9,5	10,4
Total de niños con hambre	21,0	18,6	20,2

**Fuente:** OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, *Hacia el pleno ejercicio de derechos en la niñez y la adolescencia. Propensiones, retos y desigualdades en la Argentina urbana (2010-2012)*, Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, Serie del Bicentenario (2010-2016), año III, Universidad Católica Argentina, agosto, 2013.

En términos agregados, según los datos del ODSA, un nivel similar al de los niños y adolescentes afectados por el hambre recibe alimentos en comedores, escuelas y otros espacios sociales (en el 2012 un 22,4 % de los menores recibió alimentos vs. 20,2 de menores afectados por el hambre), pero la distribución por edades de dicha ayuda no es la más apropiada. El grupo de edad con mayor nivel de cobertura en la asistencia alimentaria son los niños en edad escolar (5 a 12 años), entre los cuales el acceso a alimentos en comedores y otros sitios semejantes alcanzó el 31,2 % en el año 2012. Sin embargo, solo un 11,7 % de los niños de 0 a 4 años participa en dichos programas (vs. 19,1 % de niños afectados por el hambre), aunque ellos y sus familias pueden estar recibiendo otras ayudas sociales. En todo caso, los datos indican claramente que la alimentación escolar y de los comedores comunitarios que existen actualmente en la Argentina no es suficiente para terminar por sí sola con el fenómeno del hambre entre los niños. Se requieren nuevas y más eficientes políticas, especialmente para los menores de 4 años

Entre los distintos aglomerados urbanos, la mayor proporción de niños afectados por el hambre se encuentra en el área del Gran Córdoba con un 27,5 %, seguido por el Conurbano Bonaerense con el 23,3 % y el Gran Rosario con el 20,9 %. Este último aglomerado llama la atención porque solo un 14,0 % de los niños que allí residen recibe ayuda alimentaria en comedores comunitarios, escuelas y otros. Los datos indican que el nivel de cobertura de este tipo de programas en el Gran Rosario ha estado disminuyendo sostenidamente en los últimos años sin que haya habido una disminución equivalente en el riesgo de los niños de ser afectados por el fenómeno del hambre.

## **2. La mortalidad infantil y las deficiencias nutricionales en la Argentina**

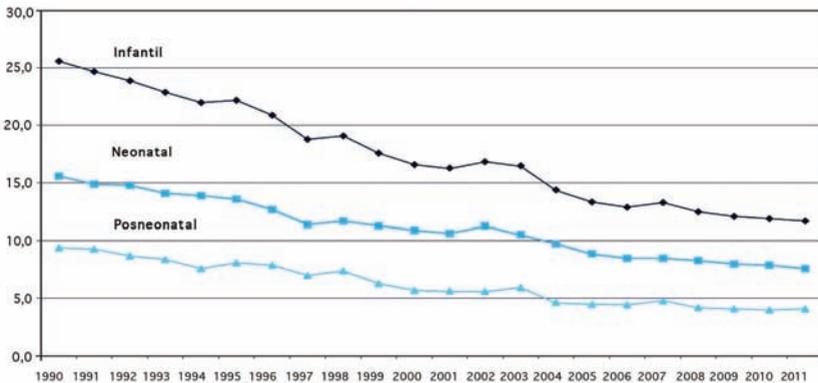
Según la información oficial del Ministerio de Salud de la Nación, la tasa de mortalidad infantil de la Argentina en el año 2011 era del 11,7 por cada mil nacidos vivos. Las diversas provincias presentaban una gran variación en esta tasa, con valores que fluctuaban entre los mínimos del 7,1 ‰ en Tierra del Fuego y del 7,5 ‰ en Neuquén hasta los máximos del 21,2 ‰ en Formosa, 16,5 ‰ en La Rioja y 15,7 ‰ en Corrientes.

El valor promedio de la mortalidad infantil sitúa al país en un nivel intermedio en la región de América Latina, donde países como Cuba (5 ‰), Chile (8 ‰), Costa Rica (9 ‰) y Uruguay (9 ‰) están próximos a los niveles de Estados Unidos (6 ‰) y los países desarrollados de Europa (3 ‰ a 5 ‰). El país presenta un indicador un poco mejor que Brasil (14 ‰), México (13 ‰) y Venezuela (13 ‰).

Desde el año 1990 se ha registrado un descenso sostenido de la tasa de mortalidad infantil, la que era superior al 25 ‰ en 1990. Particularmente importante es el descenso de la tasa de mortalidad pos-neonatal (defunciones de niños entre 28 días y un año), aunque este fenómeno parece haberse detenido en los últi-

mos años (gráfico n° 3). La tasa de mortalidad de los menores de cinco años ha seguido un comportamiento semejante al de la tasa de mortalidad infantil de los menores de 1 año, disminuyendo del 28 ‰ en 1990 al 14 ‰ en el 2011.

**Gráfico n° 3**  
**Argentina – Tasas de mortalidad infantil, neonatal y pos-neonatal**



**Fuente:** Sociedad Argentina de Pediatría - Unicef (2013), “Salud materno-infanto-juvenil en cifras 2013”, Sociedad Argentina de Pediatría, Buenos Aires.

En la Argentina aproximadamente 9000 niños mueren anualmente antes de cumplir un año, la mayoría dentro de las diez primeras semanas de vida. La Sociedad Argentina de Pediatría estima que las defunciones de menores de un año por causa reducibles serían alrededor del 60%. Según indican, “gran parte de las acciones para prevenir estas defunciones se relacionan con un adecuado programa de educación para la salud, mejor accesibilidad a los servicios sanitarios, mejoramiento en las condiciones socio-ambientales y una atención de calidad que priorice la seguridad del paciente”<sup>5</sup>

<sup>5</sup> SOCIEDAD ARGENTINA DE PEDIATRÍA - UNICEF, *Salud materno-infanto-juvenil en cifras 2013*, Sociedad Argentina de Pediatría, Buenos Aires, 2013.

La edad gestacional y el peso al nacer son dos factores reconocidos internacionalmente como fuertemente asociados con la mortalidad infantil. Un estudio de UNICEF y el Ministerio de Salud de la Nación sobre las muertes de menores de cinco años en la Argentina revela que la mediana de edad gestacional al nacer fue de 32 semanas para aquellos fallecidos en el período neonatal y de 38 semanas para los fallecidos en el período pos-neonatal. El promedio de peso al nacer fue de 1.744 gramos para los primeros y de 2.690 gramos para los segundos. El análisis indicó que existían condiciones sanitarias inadecuadas en el 54,7 % de los hogares con menores de cinco años que fallecieron, mientras que el 41,4 % tenía ingresos por debajo del nivel necesario para adquirir una canasta alimentaria básica y el 64,7 % presentaba necesidades básicas insatisfechas<sup>6</sup>.

El Ministerio de Salud de la Nación desarrolló en 2004-2005 la primera (y única) Encuesta Nacional de Nutrición y Salud en el país<sup>7</sup>. Los resultados indicaron que un 8 % de los niños menores de seis años presenta una talla inferior a la mediana de la población de referencia, un 2,1 % presenta bajo peso, un 1,2 % desnutrición aguda y un 10,4 % obesidad. La baja talla fue más prevalente (11,4 %) en niños que viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en comparación con aquellos sin NBI (6,2 %). No se observaron diferencias significativas en la frecuencia de bajo peso y obesidad según las NBI. La prevalencia de anemia fue en promedio del

<sup>6</sup> UNICEF - MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN, *Aportes para el análisis y la reducción de las muertes de menores de 5 años en la Argentina*, Buenos Aires, 2007.

<sup>7</sup> MINISTERIO DE SALUD, *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Documento de Resultados*, Buenos Aires, 2007. Ver también Sergio BRITOS, "Hambre, seguridad alimentaria, obesidad y políticas públicas en la Argentina reciente" en *Observatorio Social, "Objetivos de Desarrollo del Milenio"*, n° 19, octubre, 2008.

34,1 % en niños de 6 a 23 meses y del 8,9 % en niños de 2 a cinco años, siendo significativamente más elevada en los hogares con NBI. En los niños de 6 a 23 meses la prevalencia de deficiencia de hierro fue del 20 %, de calcio del 28 %, de vitamina A del 24 % y de vitamina C del 57 %. Para los niños de 2 a cinco años esas deficiencias son del 3 %, 46 %, 28 % y del 41 % respectivamente.

Los datos de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud indican que la obesidad y el retraso crónico de crecimiento son las principales manifestaciones de malnutrición en el país. Aproximadamente uno de cada diez niños presenta baja talla y una proporción más o menos semejante tiene obesidad. Se consumen muchas calorías, pero provenientes de alimentos de baja concentración de nutrientes, lo que se traduce en deficiencias, fundamentalmente de hierro, calcio, vitaminas A y C en los niños pequeños.

La anemia afecta como problema nutricional a amplios sectores de la población y se la ha clasificado como la “desnutrición oculta” debido a su expresión silenciosa y asintomática hasta que se manifiesta en formas graves<sup>8</sup>. Es importante destacar que las mediciones de la encuesta se realizaron con posterioridad a la aprobación de las leyes de fortificación de harinas con hierro, ácido fólico, vitaminas B1 y B2 y niacina (2002) y de leche con hierro y cinc (2001). Además debe notarse que en el 49 % de los hogares encuestados alguno de sus miembros participaba en un programa de asistencia alimentaria.

<sup>8</sup> DURÁN, Pablo, Guadalupe MANGIALAVORI, Ana BIGLIERI, Laura KOGAN y Enrique ABEYÁ GILARDON, “Estudio descriptivo de la situación nutricional en niños de 6-72 meses en la República Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud”, *Archivos Argentinos de Pediatría*, vol. 107, n° 5, Buenos Aires, 2009.

### 3. Los programas públicos de asistencia alimentaria

La Argentina tiene una larga experiencia en materia de asistencia alimentaria a la población vulnerable. El primer servicio escolar de “copa de leche” se instaló oficialmente en 1906 y poco después aparecieron los primeros comedores escolares, a los que luego se sumó la aparición de las llamadas “ollas populares”, principalmente en los períodos de crisis. En 1936 se sanciona la ley n° 12.341, conocida como Ley Palacios<sup>9</sup>, creando la Dirección de Maternidad e Infancia en el ámbito del Ministerio del Interior con el objetivo de disminuir la mortalidad infantil y mejorar las condiciones existentes para el desarrollo de la niñez y la maternidad en el país. En 1937 se empieza a implementar el primer Programa Materno Infantil, cuyo componente alimentario principal era la entrega de leche a las mujeres embarazadas y a los niños menores de dos años. Por esa época también se crea el Instituto Nacional de Nutrición, encargado de formular la política alimentaria y del diseño e implementación de los primeros programas alimentarios del país.

La dictadura militar que se instala en 1976 cierra el Instituto Nacional de Nutrición y termina con los programas alimentarios existentes en ese momento. Con la vuelta de la democracia, a mediados de la década de 1980 se establece el Programa Alimentario Nacional (PAN) que entregaba cajas de alimentos secos a la población en riesgo. Este programa llegó a beneficiar a un 20 % de la población total del país, pero fue criticado en su época por su “falta de efectividad en la modifica-

<sup>9</sup> Este nombre se refiere a su principal impulsor, el legislador Alfredo Palacios (1878-1965), que perteneció al Partido Socialista, fue electo diputado por primera vez en 1904 y es autor de muchas leyes sociales y de protección de los trabajadores. También fue profesor universitario y rector de la Universidad de La Plata.

ción de las condiciones de acceso a los alimentos en el largo plazo”<sup>10</sup>.

En 1993 se establece el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), financiado por el Banco Mundial, con un enfoque integrado y holístico a los problemas salud y nutrición de la niñez y la maternidad y en 1995 se crea el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) para financiar las acciones alimentarias y otras de las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil. A comienzos de 1990 también empieza a operar el Programa Integrado de Promoción de la Autoproducción de Alimentos (conocido como Pro-Huerta), que ofrece asistencia técnica y financiera y capacitación a familias urbanas y rurales vulnerables y a organizaciones comunitarias en el desarrollo de huertas familiares y comunitarias, para así fomentar el autoabastecimiento y facilitar el consumo de productos frescos (frutas y verduras) en la población de menores ingresos.

A raíz de la crisis social, económica y política de fines del año 2001 se decreta la emergencia alimentaria nacional y se crea el Programa de Emergencia Alimentaria, cuyo objetivo básico fue el reparto masivo de cajas de alimentos a la población vulnerable. Luego de la aparición pública de varios casos de muertes de niños por desnutrición, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil y de medios inició una campaña pública destinada a atender “el hambre más urgente”, la que en un corto período de tiempo reunió más de 1,5 millones de firmas para la presentación al Congreso de un proyecto de ley de iniciativa popular. Esta campaña dio origen al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

<sup>10</sup> BRITOS, Sergio, Alejandro O’DONNELL, Vanina UGALDE y Rodrigo CLACHEO, “Programas Alimentarios en Argentina”, Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI), Buenos Aires, noviembre, 2003, y AULICINO, Carolina y Gala DÍAZ LANGOU, “La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales”, CIPPEC, Documento de Trabajo n° 88, Buenos Aires, abril, 2012.

(PNSA), creado por la ley n° 25.724, aprobada el 23 de enero de 2003, bajo el nombre de Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.

La ley n° 25724 establece que la autoridad para la implementación del PNSA es ejercida en forma conjunta entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Sin embargo, en la práctica el plan ha sido implementado bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, con escasa articulación con el Ministerio de Salud. La ley establece una Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación –con representantes de los Ministerios de Salud, Desarrollo Social, Educación, Economía y Trabajo y de organizaciones no gubernamentales– para la coordinación del PNSA, pero esta Comisión nunca ha sido creada y sus funciones las ha ejercido en la práctica la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria, perteneciente a la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se crea para cumplir con “el deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía” (artículo 1 de la ley n° 25.724). El apunta a eliminar la fragmentación existente entre los distintos programas alimentarios nacionales y provinciales y busca establecer una programación de acciones articulada tanto en sus aspectos físicos como financieros. La población objetivo son los niños hasta los catorce años, las embarazadas, los discapacitados y los ancianos en situación de pobreza. Las prestaciones que se brindan se clasifican en las siguientes categorías:

- Asistencia alimentaria y nutricional directa: distribución de módulos de alimentos, tickets o tarjetas alimentarias a familias vulnerables y otros grupos en riesgo. Este es el eje central del Plan, que se ejecuta fundamentalmente a través del financiamiento del gobierno nacional a los gobiernos provinciales y municipales.

- Asistencia a comedores escolares: asistencia financiera y técnica a las provincias para reforzar sus programas de comedores escolares.
- Autoproducción de alimentos: distribución de insumos y servicios de capacitación y apoyo técnico a huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias (programa Pro-Huerta).
- Asistencia a proyectos productivos y comedores comunitarios de las organizaciones de la sociedad civil (programa FOPAR/PNUD).
- Capacitación en nutrición y educación alimentaria, incluyendo tareas de prevención para el adecuado desarrollo infantil y la entrega de leche para niños de hasta dos años (programas Primeros Años y Familia y Nutrición).
- Ayuda directa a la población afectada por situaciones de emergencias naturales o sociales.

El diseño establecido para el PNSA descentraliza la gestión en los gobiernos provinciales, los que deben celebrar Convenios Marcos con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El Plan financia en general los programas alimentarios propuestos, diseñados e implementados por las provincias, algunos de los cuales existían con anterioridad a la ley 25724, y no existe para ello un formato predeterminado por la Nación. Esto resulta en una amplia heterogeneidad en la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, ya que las provincias pueden incluso redefinir los objetivos y modificar las características de las prestaciones que se brindan a la población vulnerable.

Por ejemplo, en las provincias de Buenos Aires y Mendoza se establece la necesidad de coordinar los programas nutricionales con las políticas de inclusión social destinadas a asegurar un acceso al empleo y al autoempleo, es decir, hay una visión social más amplia del problema alimentario. En cambio en la provincia de San Luis, los recursos del PNSA se destinan exclusivamente a

suplementar los fondos provinciales destinados a los comedores escolares de las escuelas públicas, lo que limita fuertemente su impacto.

El componente de asistencia alimentaria directa tiene tres modalidades prestacionales: módulos alimentarios, tickets nominados sustituibles por alimentos y acreditaciones en tarjetas magnéticas bancarias habilitadas para la compra de alimentos. Hasta el año 2007 los módulos alimentarios eran la alternativa predominante, pero a partir del 2008 son desplazados por las tarjetas magnéticas bancarias, que actualmente representan más de un 90 % de las prestaciones alimentarias. Las tarjetas fortalecen la autonomía de los participantes en el programa, ya que ellos pueden elegir libremente los alimentos que les interesa consumir, a la vez que se disminuyen los costos operativos, se fortalece la economía local y se mejoran los mecanismos de control y seguimiento del programa. Es interesante destacar que con la tarjeta bancaria solo se pueden comprar alimentos y que no se habilita en ellas la extracción de dinero en efectivo.

De acuerdo con la información proporcionada por el Gobierno Nacional en la Cuenta de Inversión 2012 de la Contaduría General de la Nación, en el año 2012 el PNSA financió 15,9 millones de tarjetas/tickets alimentarios y 1,2 millones de módulos alimentarios. Es necesario destacar que estos datos de asistencia alimentaria no corresponden al número de personas u hogares asistidos y que esta última información no está disponible en forma detallada. La información oficial del Ministerio de Desarrollo Social indica que en el año 2010 los programas de asistencia alimentaria llegaban a 1.730.489 familias<sup>11</sup>, lo que indicaría que el alcance del PNSA supera en gran medida a los hogares que experimentan hambre severa (325.000 hogares), algún fenómeno de

<sup>11</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN, *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*, tomo I, Buenos Aires, 2011.

hambre (807.000 hogares) o a los hogares que estaban por debajo de la línea de pobreza oficial del INDEC (448.000 hogares).

La asistencia financiera del programa Pro-Huerta llegó a 523.526 huertas familiares (alcanzando a 2.900.000 de personas), 2.739 huertas comunitarias y 6.123 huertas escolares. Además el PNSA brindó asistencia a 9.416 comedores escolares y 5.720 comedores comunitarios. El Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”, financiado exclusivamente por el gobierno nacional, que promueve el fortalecimiento de las familias en la atención y cuidado de niños de 0 a 4 años, está en ejecución en 211 localidades del país. En total, el gasto en seguridad alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social ascendió a unos \$ 2.012 millones en el año 2012.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria fue un elemento importante para ayudar a la población vulnerable y de más bajos ingresos a enfrentar las consecuencias de la crisis económica y social de fines del 2001. Sin embargo, a diez años de su implementación, el hambre y la inseguridad alimentaria siguen existiendo en la Argentina, a pesar de la amplia cobertura que tiene el programa. En parte esto se explica por las deficiencias que existen en la focalización. Como se ha indicado, cada provincia puede definir cuál es la población objetivo y qué programas se implementan. No se establece la necesidad de que los beneficiarios deban experimentar inseguridad alimentaria y el único requisito explícito es que la población beneficiaria esté en situación de pobreza, lo que parece no controlarse en forma muy estricta y evidentemente no es consistente con las estadísticas oficiales de pobreza.

Pero también el hambre sigue existiendo en la Argentina porque el monto de las transferencias alimentarias recibidas por los hogares es bastante reducido (en el año 2012 los valores fluctuaban entre \$ 50 y \$ 200 mensuales por hogar aunque el valor de la canasta básica alimentaria se estimaba en alrededor de unos \$ 380 por adulto equivalente). Evidentemente en muchos hoga-

res las transferencias no satisfacen las necesidades alimenticias mínimas y no eliminan el flagelo del hambre existente en las familias afectadas. El PNSA ha privilegiado la amplitud en la cobertura –llegando a muchas familias– por sobre el objetivo de garantizar un nivel adecuado de alimentación a un grupo más pequeño de las familias más necesitadas.

A pesar de que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación realiza un seguimiento y monitoreo permanente del PNSA, esto se refiere fundamentalmente a aspectos relacionados con la gestión del programa y al uso de los fondos y no a sus resultados. Hasta el momento no ha existido ninguna evaluación del impacto del programa. En el caso de la ciudad de Tucumán, en el año 2006 se hizo un seguimiento del peso y la talla de los niños del área urbana, pero esto fue más una respuesta a la inquietud social de ese momento y no se vinculó directamente con los efectos de la implementación del programa. A pesar de que las provincias participantes deben enviar información detallada de todos los participantes en el PNSA y que existe un Registro Nacional de Beneficiarios (titulares de derecho), este no se articula en forma efectiva con los otros programas sociales, nacionales y provinciales y no se realiza un seguimiento específico de la población afectada por el hambre y la pobreza, lo que permitiría terminar efectivamente con estos fenómenos.

#### **4. Los programas de asistencia alimentaria de la sociedad civil**

En paralelo a los programas oficiales, existen en el país una infinidad de programas de asistencia alimentaria de organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, un estudio de la Universidad Católica Argentina en siete villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires detectó la existencia de 97 programas de comedores y alimentación que atendían diariamente a 22.591, lo que

representaba a un 21 % de la población total de esas villas<sup>12</sup>. Dada la falta de información existente, solo nos referiremos a tres de programas de la sociedad civil: los programas de Cáritas, de la Red de Bancos de Alimentos y de la Fundación CONIN.

Cáritas Argentina lleva adelante la labor caritativa de la Iglesia Católica, procurando generar y dar respuestas integrales a las diversas problemáticas de la pobreza, desde los valores de la dignidad humana, la justicia y la solidaridad. Cotidianamente atiende necesidades específicas y urgentes de familias y comunidades en situación de emergencia socio-económica, brindando asistencia en las áreas de alimentación, salud, vestimenta, educación, vivienda, hospedaje transitorio y asesoramiento jurídico y psicológico. Promueve la economía solidaria basada en los micro-empresarios familiares y/o comunitarios, en el trabajo comunitario y en las cooperativas y, a través del Plan Educativo Emaús, busca generar procesos de inclusión social, fortalecer la familia y fomentar el protagonismo y empoderamiento de los pobres.

En la Argentina funcionan actualmente más de 3.500 Cáritas parroquiales y se estima que alrededor de 600.000 personas concurren cada día a los centros comunitarios y comedores de la organización, que existen aún en los lugares más alejados del país. El lema de la campaña actual es *Apuntemos Alto: Pobreza Cero* y la organización no se conforma con solucionar los problemas puntuales de las familias afectadas sino que trabaja para un objetivo más amplio, que busca devolver la efectiva dignidad a esas personas.

La Red Argentina de Bancos de Alimentos es una asociación civil integrada por los diecisiete Bancos de Alimentos que

<sup>12</sup> MITCHELL, Ann, “Civil Society Organizations in the Informal Settlements of Buenos Aires: Service Providers and Forces for Change”, Universidad Católica Argentina, inédito, 2014. Ver también LÉPORE, Eduardo, Silvia LÉPORE, Ann MITCHELL, Jimena MACCIO y Edilse RIVERO, “Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad”, Buenos Aires, EDUCA, 2012.

existen en diversas localidades del país (Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Tandil, Córdoba, Río Cuarto, Goya, Virasoro, Jujuy, Mendoza, Valle de Uco, Neuquén, Salta, San Luis, Rosario, Santiago del Estero, Tucumán). Los Bancos de Alimentos trabajan para mitigar el problema del hambre y la desnutrición en el país solicitando la donación de alimentos aptos para el consumo de empresas de la industria alimenticia, los que son clasificados y distribuidos gratuitamente entre organizaciones seleccionadas de ayuda comunitaria, como comedores, hogares de niños y ancianos y otros.

El modelo de gestión de los Bancos de Alimentos nació en los Estados Unidos en 1967 y actualmente existe en más de cincuenta países. Entre ellos se encuentran Brasil, México, Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Nigeria, Namibia, Sierra Leona, Sudáfrica y la India. Entre las empresas participantes en la Argentina se hallan Arcor, Cargill, Danone, Granix, Kellogg's, Kraft Foods, Molinos Río de la Plata, Alimentos Las Marías, Pepsico, Unilever, Walmart y Carrefour. En el año 2011 se repartieron más de 6 millones de kilos de alimentos, los que beneficiaron a 201.408 personas, pertenecientes a más de 1300 organizaciones comunitarias. El 75 % de las personas que asistieron a los comedores y centros beneficiados fueron niños y adolescentes menores de 17 años (un 11 % son menores de 3 años).

La Fundación CONIN (Cooperadora para la Nutrición Infantil) fue fundada en la ciudad de Mendoza en 1993 por el doctor Abel Albino, siguiendo el modelo implementado por el doctor Fernando Mönckberg en Chile. Comenzó con un primer Centro de Tratamiento de Niños Desnutridos en la localidad de Las Heras, Mendoza, en el cual se han recuperado alrededor de 960 desnutridos graves. Posteriormente se han desarrollado los Centros de Prevención que incorporan educación nutricional y para la salud, lactancia materna, estimulación temprana, jardín maternal e infantil, programas de educación agraria y de artes y oficios, es-

cuela para padres y otros. Estos Centros proporcionan un abordaje integral a la problemática social de la pobreza en las familias vulnerables. Actualmente existen cuarenta y cuatro centros del CONIN en el país y se estima que más de 7000 personas se han beneficiado de sus programas.

## **5. La Iniciativa *Nutrición 10, Hambre 0***

La inseguridad alimentaria puede deberse tanto a la carencia de alimentos como al uso inadecuado de los alimentos disponibles en el interior de los hogares. Los estudios alimentarios realizados en la Argentina indican un exceso en el consumo calórico con relación a los requerimientos establecidos, una baja calidad de la dieta promedio y una monotonía alimentaria. Estos fenómenos afectan particularmente a los hogares más pobres. Ellos tienen un patrón alimentario caracterizado por excedentes de cereales, pan y productos concentrados en azúcar y grasas, y un déficit en hortalizas, frutas, lácteos y aceites vegetales. Este escenario es consistente con la prevalencia de obesidad y de deficiencias en algunos micronutrientes claves (hierro, calcio, vitaminas A, C y del grupo B), tal como se reveló en la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud que se mencionó anteriormente.

De acuerdo con los estudios realizados, el bajo consumo de lácteos es responsable de un déficit equivalente al 33 % de la recomendación diaria de calcio y vitamina A. La mitad de la brecha de lácteos está concentrada en los hogares pobres. El muy bajo consumo de frutas y verduras explica la falta generalizada de vitamina C. Por el contrario, el consumo de pan y el agregado directo de sal son los principales responsables del exceso de sodio, mientras que las bebidas y golosinas lo son del exceso de azúcares.

Reconociendo la complejidad de los problemas nutricionales argentinos surgió el concepto de “Nutrición 10, Hambre 0”, que fue originalmente planteado por Juan José Llach en el Con-

greso de la Fundación Producir Conservando en mayo de 2011. Esta iniciativa fue posteriormente apoyada en el Congreso Argentino de Nutrición celebrado ese mismo año y más de 1000 organizaciones de la sociedad civil y empresas se han comprometido a trabajar en su implementación. Superar el hambre y la inseguridad alimentaria extrema, particularmente su cruel reflejo en los niños con desnutrición, es un imperativo prioritario. Sin embargo, mejorar la política nutricional de toda la población es un desafío superador, absolutamente necesario dados los problemas nutricionales existentes actualmente en el país.

Los objetivos que se han definido para “Nutrición 10, Hambre 0” incluyen la erradicación hacia 2016 de la desnutrición aguda, la priorización de programas efectivos de nutrición materno-infantil y de estímulos al desarrollo infantil en los primeros 1000 días y la promoción de estilos de vida saludables y de una alimentación diversificada y de buena calidad nutricional. Para avanzar en este proceso, se han iniciado un Proyecto de Elaboración de Estándares de Calidad Nutricional y Buenas Prácticas y la revisión y actualización de las Guías Alimentarias para la Población Argentina<sup>13</sup>, en los cuales participan el Programa de Agronegocios y la Escuela de Nutrición de la UBA y diversas fundaciones.

## 6. La pobreza en el sector rural argentino

De acuerdo con la definición oficial, en la Argentina se considera como población urbana a todas las personas que habitan

<sup>13</sup> BRITOS, Sergio y Agustina SARAVÍ, “Estándares de calidad nutricional y buenas prácticas en intervenciones nutricionales: Primer producto de la Iniciativa Nutrición 10 Hambre Cero”, *Observatorio Social*, “Nutrición 10 Hambre 0”, n° 34, Buenos Aires, marzo de 2012.

en concentraciones de población con más de 2000 habitantes. El resto lo constituye la población rural del país, que se divide entre los que habitan en áreas rurales agrupadas (localidades de menos de 2000 habitantes) y en áreas rurales dispersas (campo abierto). Según este criterio, los datos del Censo Nacional de Población del año 2001 indican que 3.800.000 personas habitan en las áreas rurales del país, lo que representa un 10,7 % de la población total. De este total más de dos tercios vivían en las áreas dispersas y un tercio en localidades rurales de menos de 2000 habitantes.

La información del Censo de Población del 2010 que ha sido publicada no distingue entre población urbana y rural, pero lo más probable es que actualmente la población rural, *de acuerdo con la definición oficial*, se sitúe entre 3 y 4 millones de personas<sup>14</sup>. Sin embargo, un estudio del Banco Mundial recalculó la población rural en todos los países de América latina utilizando el criterio internacional de personas que habitan en municipios con densidad menor a 150 personas por kilómetro cuadrado y que tengan más de una hora de viaje a una ciudad de 100.000 habitantes o más, estimando que en ese caso la población rural de la Argentina era un 44 % del total<sup>15</sup>. Esto resultaría en que población rural sería actualmente de unas 17.600.000 personas.

Los datos oficiales de pobreza de la Argentina provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza en forma continua el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Esta encuesta solo recoge información de los grandes aglomera-

<sup>14</sup> La cifra menor aparece en algunas estadísticas para los años 2010-2012. Como la población total del país en el Censo de Población del 2010 fue de 40.100.000, la cifra mayor indicaría que la población rural de acuerdo con la definición oficial habría disminuido a un 10 % del total. La cifra de 3 millones indicaría que la población rural solo sería un 7,5%.

<sup>15</sup> CHOMITZ, Kenneth M, Piet BUYS y Timothy S. THOMAS, “Quantifying the Rural-Urban Gradient in Latin American and the Caribbean”, *World Bank Policy Research Working Paper* n° 3634, Washington D.C., 2004.

dos urbanos (más de 100.000 habitantes), lo que no permite conocer la real situación de pobreza en el sector rural. La Argentina es el único país de América Latina cuyas encuestas de hogares no cubren las áreas rurales y esto explica porque se conoce muy poco de la situación social que existe en ese sector. La principal fuente de información sobre la pobreza rural son los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas, que se realizaron en 1980, 1991, 2001 y 2010, aunque –como se ha indicado– en el último no se publicaron los datos diferenciados áreas urbanas y rurales.

En el año 2002, con asistencia del Banco Mundial, se realizó la Encuesta de Impacto Socioeconómico de la Crisis en Argentina (ISCA), que abarcó a 28.000 hogares y se considera representativa a nivel nacional. Ella incluyó a pequeñas localidades con menos de dos mil habitantes pero no a las áreas rurales dispersas. Esta encuesta se complementó con una Encuesta de Hogares Rurales realizada a fines del 2002 y comienzos del 2003 en las provincias de Chaco, Santa Fe, Santiago del Estero y Mendoza. Otras Encuestas de Hogares Rurales se han realizado en las provincias de Salta (1996), Misiones (1996), Mendoza (2000, 2004, 2006), Río Negro (2000) y Santa Fe (2000), mientras que en la provincia de Buenos Aires se realizó en el 2006 una Encuesta de Hogares Rurales y Explotaciones Agropecuarias. Los Censos Nacionales Agropecuarios, que se han realizado en 1988, 2002 y 2008, contienen información a nivel de las explotaciones agropecuarias, lo que permite una aproximación alternativa al problema de la pobreza del sector rural.

Los Censos Nacionales de Población no relevan información sobre el ingreso o el consumo de los hogares, pero sí identifican los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Para ello se consideran los siguientes indicadores que están asociados al bienestar de los hogares: (a) Indicador de Hacinamiento: más de tres personas por habitación; (b) Indicador de Vivienda: vivienda precaria o pieza de inquilinato; (c) Indicador de

Condiciones Sanitarias: hogares sin retrete de ningún tipo; (d) Indicador de Escolaridad: hogares con al menos un niño de seis a doce años que no asiste a la escuela; y (e) Indicador de Capacidad de Subsistencia: hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe de hogar tiene menos de tres años de educación formal.

Si un hogar específico posee alguna de las cinco características mencionadas es clasificado como un hogar con Necesidades Básicas Insatisfechas. Aunque este método tiene limitaciones, siendo una de las principales el hecho de que no presenta variabilidad en el corto plazo, es un procedimiento muy utilizado en los estudios de pobreza en diversos países.

Los análisis realizados<sup>16</sup> a partir de los datos del Censo de Población del 2001 indican que un 30,8 % de los hogares en áreas rurales dispersas tenía al menos una Necesidad Básica Insatisfecha, mientras que el porcentaje era del 20,3 % para áreas rurales agrupadas y del 12,9 % para las áreas urbanas. Aunque estas cifras puedan parecer obsoletas, debe destacarse que ese año la Encuesta Permanente de Hogares indicó un nivel de pobreza del 28 % para el total de población urbana, mientras que el indicador global de Necesidades Básicas Insatisfechas fue de solo un 14,3 %. En otras palabras, el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas estaría subestimando el nivel real de pobreza.

En la actualidad, el nivel de pobreza urbana obtenido de la Encuesta del Observatorio de la Deuda Social Argentina está en-

<sup>16</sup> Los datos siguientes están tomados del estudio de Laura GUARDIA y Leopoldo TORNAROLLI, "Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en Argentina", en FAO, OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos*, Santiago, 2009. Una evidencia semejante utilizando las mismas fuentes se presenta en WORLD BANK, *The Invisible Poor. A Portrait of Rural Poverty in Argentina*, Washington D.C., 2010.

tre el 25,6 % y el 27,5 % de la población<sup>17</sup> y, por lo tanto, no difiere mucho de la cifra mencionada para el año 2001. Es posible que el Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas para el sector rural del año 2001 sea en alguna medida relativamente válido. Sin embargo, lo que es importante destacar es que los hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha en las áreas rurales dispersas son 2,4 veces los que experimentan la misma situación en las áreas urbanas y los de áreas rurales agrupadas son 1,6 veces los de las áreas urbanas. En otras palabras, la pobreza que existe en el ámbito rural es bastante mayor que la que existe en las zonas urbanas del país.

La conclusión anterior es ratificada en los estudios específicos realizados en algunas provincias. La Encuesta ISCA reveló que en promedio la brecha de ingresos per cápita familiares es del 60 % entre las áreas urbanas y las áreas rurales agrupadas, aunque la brecha llega al 90 % en las provincias menos desarrolladas. Mientras el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza era del 47,1 % en las áreas urbanas, ella ascendía a un 67 % en las áreas rurales agrupadas. Aunque en números absolutos los pobres rurales sean menos que los urbanos, ellos son un importante grupo humano que debe ser tomadas en cuenta en las políticas públicas.

Otra de las conclusiones importantes de los estudios realizados con los datos del Censo de Población es que la pobreza rural se da con mayor intensidad en las provincias del Noroeste (NOA) y del Noreste (NEA) de la Argentina. Las provincias con mayor porcentaje de hogares rurales dispersos con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha son Salta (51,7 %), Jujuy (49,4 %), Santiago del Estero (47,8 %), La Rioja (47,0 %) y Chaco

<sup>17</sup> UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA, OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, *Comunicado de prensa: Estimaciones de tasas de indigencia y pobreza (2010-2013)*, Buenos Aires, abril, 2014

(46,2 %). En hogares rurales agrupados los extremos de pobreza se dan en las provincias de Salta (40,9 %), Jujuy (36,7 %), Chaco (35,1 %), Corrientes (34,2 %), Formosa (32,9 %) y Santiago del Estero (31,5 %). La pobreza rural es baja en las provincias de la región pampeana (Buenos Aires, La Pampa, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) y en Tierra del Fuego y Santa Cruz.

Un indicador alternativo de la pobreza rural está dado por las explotaciones agropecuarias (EAP) pobres que se reportan en los diversos Censos Agropecuarios. De acuerdo con la definición oficial, estas se caracterizan por tener niveles mínimos de capital y utilizar exclusivamente mano de obra familiar. Se estima que aproximadamente un 40 % de las 330.000 explotaciones agropecuarias existentes en el país son pobres. Nuevamente las provincias del NOA y NEA son las que tienen mayor porcentaje de explotaciones agropecuarias pobres, superando el 70 % en las provincias de La Rioja, Jujuy y Formosa. No es posible ignorar la existencia de pobreza en el sector rural de la Argentina y para terminar con ella se requieren de acciones especiales.



*Hoy tenemos que decir “no a una economía de la exclusión y la inequidad”. Esa economía mata. No puede ser que no sea noticia que muere de frío un anciano en situación de calle y que sí lo sea una caída de dos puntos en la bolsa. Eso es exclusión. No se puede tolerar más que se tire comida cuando hay gente que pasa hambre. Eso es inequidad.*

FRANCISCO, *Exhortación Apostólica Evangelii Gaudium*,  
noviembre, 2013.

*Las personas que tienen hambre muchas veces no están organizadas, no forman parte de los sindicatos, no poseen fuerzas para hacer una marcha y no saben decir que están con hambre.*

Lula DA SILVA, *Discurso* en el Encuentro de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en África, Adís Abeba, Etiopía, julio de 2013.

Dios no nos ha abandonado. Hemos sido olvidados por los políticos.

UNA PERSONA POBRE, citada en el libro *The Moving Out of Poverty: Success from the Bottom-Up*, Banco Mundial, 2009.

Las políticas económicas –aquellas cuyo objetivo es disminuir la pobreza tanto como otras– tratan de alcanzar resultados. Todos estos esfuerzos deben incluir alguna focalización.

Amartya SEN en *The Political Economy of Targetting*, 1995.



## IV MARCO GENERAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA TERMINAR CON EL HAMBRE

### **1. Falta la voluntad política para terminar con el hambre**

Como se ha indicado, el hambre es un escándalo ético y moral en un mundo en que hay amplia abundancia de alimentos. Afecta la conciencia de cada uno de nosotros, pero además tiene altos costos económicos y sociales para las personas humanas y para la sociedad en general, ya que retarda el desarrollo económico y social de los países. ¿Por qué entonces no se ha avanzado más rápido en terminar con el hambre? Como en todo grave problema social que no está aún solucionado, las explicaciones no son claras y los argumentos que se pueden dar al respecto tampoco son muy convincentes. Nuestra convicción es que el flagelo del hambre se puede terminar ahora si se implementan eficazmente las políticas claves que se detallan en este libro, pero para ello se necesitan voluntad política y más y mejores acciones de los gobiernos y de las autoridades públicas.

Para explicar la existencia y magnitud del hambre, debe destacarse en primer lugar que en la mayoría de los casos ha faltado –y todavía falta– una real y verdadera voluntad política de las naciones y sus autoridades para terminar con el hambre. Este

tema ha sido abordado en numerosas Cumbres Mundiales de las Naciones Unidas, de la FAO y de otras instituciones y en innumerables reuniones internacionales y nacionales, públicas y privadas. Miles de organizaciones de la sociedad civil y personas trabajan en la temática y hacen valiosos esfuerzos y aportes. Sin embargo, y a pesar de que se ha establecido que el derecho a la alimentación es uno de los derechos humanos básicos, hasta el primer gobierno de Luis Inácio “Lula” da Silva en Brasil (2003-2007), ningún Jefe de Estado había establecido categóricamente que terminar con el hambre era una prioridad básica de su administración y se había dedicado con persistente determinación a conseguir el objetivo de eliminar el hambre. Como veremos más adelante, esta determinación explica de manera fundamental los avances significativos que ha habido en ese país.

Varios países tienen programas para combatir la desnutrición infantil y reducir la pobreza, y en algunos casos incluso se dan extensos subsidios alimentarios, pero la eliminación del hambre no ha sido establecida tradicionalmente como un objetivo claro y prioritario de la política social. En muchos casos las responsabilidades están repartidas entre varios Ministerios e instituciones. Muchos programas públicos relacionados con el hambre y la seguridad alimentaria aparecen y desaparecen periódicamente, de acuerdo con las variaciones y necesidades políticas. Hay programas que tienen algún éxito relativo, pero la mayoría de las veces los programas languidecen sin llegar nunca al objetivo final de terminar con el hambre. En varios casos los programas son usados con fines electorales y clientelistas, siendo un instrumento que mantiene “amarrados” al gobierno y al poder político a ciertos grupos vulnerables que necesitan los subsidios, pero sin que ellos proporcionen una solución real y definitiva a los problemas existentes. Las autoridades políticas no están realmente interesadas en eliminar el hambre sino en mantener la dependencia y el control sobre los necesitados y vulnerables.

El caso de Brasil ha sido diferente y por esto ha llamado la atención mundial. Su ejemplo está comenzando a ser imitado por otros países. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), cuyo actual director general coordinó el Programa Hambre Cero de Brasil durante el gobierno del presidente Lula, ha establecido recientemente que la eliminación del hambre es una prioridad de la institución y ha tomado acciones concretas para avanzar en la búsqueda de este objetivo en varios países. Hoy hay mucho más convencimiento, en los diversos países y en la sociedad, sobre la necesidad de terminar radicalmente con el hambre que lo que existía hace algunos años atrás, aunque muchas de las acciones aún son débiles y no se implementan eficazmente y de manera coordinada.

En su “Discurso inaugural” del 1° de enero de 2003, el presidente Lula expresó el objetivo de su gobierno en relación con el hambre:

*Millones de brasileños [...] carecen hoy de comida. Sobreviven, milagrosamente, debajo de la línea de pobreza, si no mueren mendigando por un pedazo de pan. Es por esto que he incluido un programa de seguridad alimentaria que será conocido como el Programa Hambre Cero en la lista de prioridades de mi administración [...]. Crearemos condiciones apropiadas para que todas las personas de nuestro país tengan tres comidas decentes por día, cada día, sin tener que depender de alguna donación. Necesitamos erradicar el hambre, la extrema pobreza y la exclusión social<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> Citado en José GRAZIANO DA SILVA, Mauro Eduardo DEL GROSSI y Caio GALVÃO DE FRANCA, *The Fome Zero (Zero Hunger) Program. The Brazilian Experience*, FAO - Ministerio de Desenvolvimento Agrario de Brasil, 2011.

Evidentemente Lula no era un improvisado en el tema del hambre y ya desde 1991, a través del Instituto de Ciudadanía, venía preocupándose de este flagelo, que había sido la causa de que su familia emigrara muchos años atrás del nordeste de Brasil a la próspera región de San Pablo. Pero la implementación de su programa no fue fácil y hubo que superar muchas dificultades para avanzar en forma decidida y sistémica y lograr reducir de manera importante el hambre de millones de brasileños.

Es probable que en muchos países exista un convencimiento en los círculos gobernantes y políticos de que es importante reducir la pobreza. Es posible incluso que ellos puedan creer en forma sincera que, si se tiene éxito en reducir la pobreza, el problema del hambre se resolverá automáticamente. Esta idea tiene alguna validez, ya que, como explicamos anteriormente, hay una evidente relación entre el hambre y la pobreza: los pobres extremos (indigentes) no tienen recursos para comprar los alimentos mínimos que necesitan sus familias. Si sus ingresos aumentan debido al crecimiento económico o a las transferencias que reciben de los programas sociales para reducir la pobreza, ellos podrán mejorar la alimentación familiar y eventualmente eliminar el hambre. Evidentemente, esto no es totalmente satisfactorio, ya que la sola transferencia de ingresos no ataca las causas estructurales de la pobreza y el hambre, y solo tiende a perpetuarla, convirtiendo a los pobres en dependientes del asistencialismo y de las transferencias del Estado.

Para verdaderamente eliminar el hambre y la pobreza extrema se requiere adoptar también reformas estructurales, que den nuevas oportunidades y desarrollen las capacidades de los grupos vulnerables, las que deben ser parte de una estrategia integrada y holística, que incluya intervenciones complementarias de corto, mediano y largo plazo en varios campos diferentes. Los componentes esenciales de esta necesaria estrategia integral son los que se analizan en las secciones siguientes de este libro.

La pregunta sobre por qué no se ha terminado con el hambre podría entonces reformularse para examinar por qué no se ha avanzado más decisivamente en eliminar la pobreza. Aunque hay muchos factores que influyen en esto, es importante destacar que diversos estudios han concluido que la deficiente capacidad para abordar los problemas de desnutrición es uno de los principales factores que limita el progreso en la reducción de la pobreza<sup>2</sup>. Mientras existan madres desnutridas que tienen hijos desnutridos, no será posible eliminar la pobreza. Mientras sigan existiendo niños desnutridos, con menores capacidades físicas y cognitivas, con menores posibilidades de asistir a las escuelas bien alimentados y así aprovechar adecuadamente los beneficios de una educación de calidad, no será posible eliminar la pobreza.

Pero también hay otros problemas claves, como la falta de adecuados empleos para los sectores de menores ingresos, la deficiente calidad de la educación que reciben los niños pobres y el atraso del sector rural y de ciertas regiones geográficas específicas de algunos países. Mientras no existan posibilidades de empleos decentes para todos los trabajadores, especialmente para los más pobres, no será posible eliminar la pobreza. Mientras los hijos de los pobres se eduquen en escuelas deficientes y reciban una educación de mala calidad, no será posible eliminar la pobreza. Mientras exista una agricultura de subsistencia, con baja productividad y sin acceso a los mercados, no será posible eliminar la pobreza. Es necesario destacar que los trabajadores desnutridos y con hambre, sin adecuados niveles de educación y sin apropiada formación técnica, tienen menores posibilidades de encontrar empleos decentes que les permitan tener adecuados ingresos, eliminar el hambre y salir de la pobreza.

<sup>2</sup> WORLD BANK - UNICEF, *Combating Malnutrition. Time to Act*, comps.: Stuart GILLESPIE, Milla McLACHLAN y Roger SHRIMPTON, Washington D.C., 2003.

En cualquier caso, debe notarse que, para tener éxito en las estrategias de reducción de la pobreza, es necesario atacar directa y tempranamente los problemas de desnutrición y de hambre, y esto en muchos casos no se hace ni se ha hecho en forma adecuada. Es necesario destacar que *el hambre no es solo una consecuencia de la pobreza sino que también es una de sus causas*. Solo se tendrá éxito en erradicar la pobreza combatiendo sus causas estructurales, y el hambre y la desnutrición son una de sus principales causas estructurales. Si los niños no reciben adecuada alimentación en sus primeros mil días de vida, sus capacidades cognitivas y físicas serán reducidas para toda su existencia y probablemente serán pobres en su adultez. Si se asiste a la escuela con hambre, el rendimiento escolar será indudablemente menor y se tendrán menores conocimientos que repercutirán también negativamente en la vida adulta.

Una adecuada estrategia de reducción de la pobreza requiere que se intervenga en forma decisiva, temprana y directa con acciones enérgicas para acabar con el hambre y la desnutrición, en todas sus formas y manifestaciones. En la mayoría de los casos esto no se ha hecho y no se hace. Evidentemente, estas intervenciones para terminar con el hambre y la desnutrición son una medida necesaria pero no suficiente para acabar con la pobreza y hay varias otras acciones que deben tomarse en forma complementaria. Pero, si no se soluciona el problema básico del hambre y la desnutrición, no se tendrá éxito en terminar en forma definitiva con la pobreza.

Debe destacarse, además, que la pobreza tiene múltiples dimensiones y su reducción requiere tiempo, mientras que el problema del hambre es más urgente y focalizado, y puede y debe atacarse con acciones específicas de corto plazo e impacto inmediato. Evidentemente, para que los resultados sean permanentes las acciones de corto plazo deben complementarse con las necesarias acciones estructurales de más largo plazo. Pero los millones de niños que mueren cada año por problemas de desnutrición

y hambre no pueden esperar el tiempo que se necesita para que los programas de reducción de la pobreza den resultado. Para ellos las soluciones tienen que implementarse ahora. Podría pensarse que solo es importante combatir la desnutrición infantil pero, como han demostrado diversos estudios, para resolver en forma total y definitiva este problema hay también que considerar las relaciones y costumbres interfamiliares e intervenir complementariamente a nivel de las familias en su conjunto. Terminar con la desnutrición infantil es un paso importante y prioritario, pero ella solo será definitiva y permanente cuando se termine con el hambre en las familias.

Otra explicación de la falta de acciones decisivas para terminar con el hambre podría ser una relativa ignorancia de las autoridades y políticos sobre sus costos económicos y sociales. Esto haría que se considere el hambre como algo *estructural, parte integrante de la realidad sociopolítica* del país, de acuerdo con lo expresado por Benedicto XVI en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria celebrada en Roma el 16 de noviembre de 2009. Este argumento podría haber tenido sentido cincuenta años atrás, pero ahora hay numerosos estudios e investigaciones sobre los efectos de la desnutrición y el hambre sobre las madres embarazadas, los niños, los trabajadores, la sociedad, el crecimiento económico, la paz social y otros impactos como para pretender que somos ciegos y no sabemos cuáles son los costos sociales del hambre. El problema del hambre se ha tratado en muchos foros nacionales e internacionales y es más probable que ahora esta explicación esté relacionada con un fenómeno de “no querer ver” la existencia del escandaloso flagelo del hambre. En la sociedad actual, con los medios de transmisión del conocimiento de que se dispone, no puede haber ignorancia por parte de los gobernantes y de los hacedores de políticas de los altos costos económicos y sociales del hambre. Lo que hay es falta de voluntad política

Una explicación relativamente semejante a la anterior podría ser la falta de adecuados conocimientos de cómo combatir el

hambre y las dificultades que existen para que ello sea efectivo. Es evidentemente –y se examinara en detalle más adelante– que para terminar en forma definitiva con el hambre se requieren acciones complementarias en varias áreas (salud y nutrición materno-infantil, asistencia directa a los necesitados, mejoras en la productividad y el acceso a los mercados de la pequeña agricultura, ampliación de la infraestructura rural, desarrollo y conservación de los recursos naturales, fortalecimiento de la generación y difusión de conocimientos, educación de calidad, mayores oportunidades de empleo, etc.) y que en ellas deben participar numerosas instituciones públicas y privadas que no están acostumbradas a cooperar entre sí. Pero la existencia de dificultades no es una razón aceptable para no actuar. Cuando hay decisión, el hombre es capaz de superar todas las dificultades y hasta puede “llegar a la luna”. Como lo manifestó el presidente John F. Kennedy, “las cosas no suceden, uno hace que las cosas sucedan”<sup>3</sup>.

En conclusión, no hay una explicación satisfactoria de la falta de acciones más decididas para terminar en forma definitiva con el hambre, pero esto ha sido y es una realidad en muchos países. La verdad es que el interés real de los políticos y autoridades en solucionar el problema del hambre ha sido limitado. Como indicó el Papa Francisco en su discurso para el Día Mundial del Medio Ambiente del 5 de junio de 2013, *los niños que no tienen que comer son una noticia normal... Una baja de diez puntos en la bolsa es una tragedia*<sup>4</sup>. Como se ha destacado en varios estudios y lo indicó explícitamente el ex presidente Lula en Adís Abeba, Etiopía, en julio de 2013, los hambrientos y los pobres no tienen organizacio-

<sup>3</sup> Discurso en la Universidad de Dakota del Norte, 25 de septiembre de 1963.

<sup>4</sup> Discurso del Papa Francisco en el Día Mundial del Medio Ambiente, 5 de junio de 2013.

nes propias que presionen por sus derechos e intereses, no tienen influencia, no tienen voz en la sociedad.

## 2. El enfoque de la “doble vía”

Las líneas generales de una adecuada estrategia para terminar con el hambre requieren el así llamado *enfoque de doble vía* o de las *vías paralelas*. Este se compone, en primer lugar, de intervenciones focalizadas para combatir el hambre directamente en la población específicamente afectada por este flagelo. Esto implica el establecimiento de programas que faciliten el acceso inmediato a los alimentos de las personas con hambre, que no tienen ni los medios necesarios para adquirirlos ni la capacidad para producir los alimentos que necesitan para ellos y sus familias. La segunda vía es la creación de oportunidades para que las personas con hambre mejoren en forma permanente sus medios de vida y sus capacidades, aumenten su potencial productivo, consigan empleos decentes y obtengan mayores ingresos en forma sostenida.

En otras palabras, es necesario atacar directamente las situaciones de hambre y desnutrición de las personas y a la vez estimular el desarrollo como personas productivas y generadoras de ingresos de aquellos que hoy sufren hambre y pobreza. Las dos vías son complementarias y existe sinergia entre las acciones en uno y otro campo. Las personas y familias con hambre deben tener acceso a una adecuada alimentación para que puedan integrarse exitosamente al proceso de desarrollo económico y social, conseguir mejores empleos y aprovechar las ventajas que ofrecen los servicios públicos, la educación, la política social y otras acciones que emprende el Estado, así como las oportunidades que ofrecen los mercados y la sociedad civil.

El enfoque de la doble vía para combatir el hambre fue dado a conocer por primera vez en un informe que la Organización de

las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD) y el Programa Mundial de Alimentos (WFP) presentaron a la Conferencia Internacional sobre Financiamiento del Desarrollo celebrada en Monterrey, México, en marzo de 2002<sup>5</sup>. Posteriormente ha sido destacado en otras publicaciones de la FAO y de otros organismos internacionales y es tradicionalmente reconocido como la forma adecuada de combatir el hambre y la pobreza. Los programas y acciones específicas que deben incluirse en cada una de las vías han ido evolucionado con el tiempo y los avances en los conocimientos y deben responder a la realidad de cada país y a cada circunstancia concreta.

La FAO destaca la importancia de la agricultura y el desarrollo rural, ya que los estudios realizados han concluido que entre un 70 y un 75 % de la población pobre y con hambre del mundo proviene del medio rural. Para esta institución, la segunda vía debe dar prioridad a la necesidad de estimular el desarrollo rural y mejorar la productividad y el acceso a los mercados de la agricultura familiar y de los pequeños agricultores.

Sin perjuicio de la importancia que tiene el desarrollo rural, en este libro hemos preferido un enfoque más general, que tome en cuenta tanto la pobreza y el hambre del sector urbano como la del sector rural. Los problemas del empleo y de la educación tienen en general una jerarquía semejante al atraso del sector rural, aunque por cierto se pueden y deben dar diferencias de énfasis a

<sup>5</sup> FAO, IFAD y WFP, *Reducing Poverty and Hunger: The critical role of financing for food, agriculture and rural development*, Roma, 2002. Sin embargo, un enfoque semejante de doble vía había sido propuesto anteriormente como una forma efectiva de atacar la pobreza. La publicación del BANCO MUNDIAL *Informe de Desarrollo Mundial 1990. Pobreza*, Washington D.C., 1990, indica que la estrategia para reducir la pobreza debe contener dos elementos: uno es crear oportunidades para los pobres y el otro es aumentar las capacidades de los pobres para que ellos puedan beneficiarse de esas oportunidades.

determinadas acciones y políticas de acuerdo con la realidad de cada país. Son las características específicas del hambre y la pobreza en cada país las que determinarán la importancia relativa de los componentes que deben incluirse en cada una de las dos vías. Sí es importante destacar que es necesario tratar el problema del hambre y la pobreza extrema con una visión holística e integral, ya que las soluciones parciales no producirán nunca resultados satisfactorios.

Los programas destinados a asegurar el acceso inmediato a los alimentos de las personas con hambre contribuirán a su adecuada subsistencia y permitirán que ellos puedan aprovechar las posibilidades y oportunidades de desarrollo y crecimiento que existen en el país. En otras palabras, con estos programas las madres tendrían alimentación nutricionalmente adecuada durante el período de gestación intrauterina y dejarían de tener hijos desnutridos. Los niños recibirían una alimentación adecuada durante la lactancia, la niñez y todas las etapas de su desarrollo, obteniendo un apropiado desarrollo cognitivo y físico, y además aprovecharían más efectivamente la enseñanza que brinda el sistema educativo. Las familias dejarían de concentrar gran parte de su tiempo en la búsqueda de comida y tendrían mayores posibilidades para conseguir mejores empleos y, por lo tanto, mejores ingresos. Los trabajadores que antes tenían hambre podrían ahora aprovechar mejor las oportunidades que brindan los programas de adiestramiento de la mano de obra y acceder a otras oportunidades de empleo. Los pequeños agricultores y demás pobres del sector rural dejarían de concentrarse en la necesidad de la subsistencia y podrían destinar esfuerzos a mejorar su productividad y su integración con los mercados.

Esencialmente estos programas de acceso inmediato a los alimentos garantizarían una mínima nutrición para toda la población, con énfasis en ciertas etapas claves de la vida. Ellos liberarían a muchos sectores vulnerables de los daños cognitivos y físicos a los que estarían condenados y reducirían en algo las

desventajas iniciales que ellos tienen frente a otros sectores de la población. Diversos grupos humanos serían liberados de la constante búsqueda de una comida mínima y satisfactoria para la familia, lo que actualmente limita sus posibilidades de desarrollo humano y de integración a la vida social.

Entre las intervenciones directas y de impacto inmediato que se han usado como parte de las políticas públicas para combatir el hambre se pueden mencionar los siguientes<sup>6</sup>:

1. Programas de distribución gratuita de alimentos y de comidas.
2. Programas de subsidios a la compra de alimentos.
3. Programas de transferencias de ingresos (condicionados y no condicionados).
4. Programas de nutrición y atención de salud para madres embarazadas y lactantes.
5. Programas de promoción de la alimentación con leche materna durante los primeros meses de vida.
6. Programas para combatir la desnutrición infantil.
7. Programas de alimentación escolar.
8. Programas de creación directa de empleos públicos.
9. Programas de protección social para grupos específicos de población (discapacitados, ancianos, indígenas, indigentes).
10. Programas de alimentación para enfrentar calamidades y desastres naturales (inundaciones, terremotos, guerras y otros conflictos).

Entre los programas públicos que constituyen la segunda vía, mediante la cual se da posibilidades a los sectores más po-

<sup>6</sup> A la lista deben agregarse las acciones que realizan en todos los países numerosas organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

bres y vulnerables para que mejoren su potencial productivo y aumenten sus capacidades e ingresos, se pueden mencionar los siguientes:

1. Programas de desarrollo del capital humano de los sectores pobres (acceso y calidad de la educación primaria y secundaria, reducción del abandono escolar, educación técnica y vocacional, programas de adiestramiento y capacitación de la mano de obra, programas de atención de salud y otros).
2. Reformas y mejoras en el funcionamiento del mercado de trabajo para ampliar las posibilidades de acceso al empleo y los ingresos de los sectores más pobres.
3. Programas de promoción del desarrollo rural y de ampliación de la infraestructura del sector rural.
4. Programas para el mejoramiento de la productividad y para facilitar el acceso a los mercados de los pequeños productores agrícolas y de la agricultura familiar.
5. Programas de mejoras en el acceso a la tierra y al agua para los pequeños productores.
6. Programas de desarrollo de micro-emprendimientos y pequeñas empresas.
7. Programas de microcrédito, tanto para sectores urbanos como rurales.
8. Establecimiento de apropiados sistemas de protección social (seguros de desempleo, seguros de salud, pensiones de vejez e incapacidad) para la población más pobre, incluyendo los trabajadores informales y el sector rural.

Evidentemente estas enumeraciones no son exhaustivas y muchos otros programas tienen impacto sobre el hambre y la pobreza, así como también son importantes el crecimiento económico y el fortalecimiento de las instituciones del Estado. Para efectos de análisis de las políticas públicas estructurales, usamos

en los capítulos siguientes una clasificación menos extensa y nos limitamos a tres áreas que consideramos claves: la promoción del empleo decente, el desarrollo de una educación de calidad que alcance a los sectores de más bajos ingresos, y el desarrollo y la eliminación de la pobreza en el sector rural. En términos de políticas públicas de impacto inmediato nos limitamos a los programas de nutrición y salud materno-infantil, los programas de alimentación escolar y los programas de transferencias de ingresos y alimentos. Esto no quiere decir que tales sean los únicos programas a ejecutar, pero sí son los que estimamos cruciales para terminar con el hambre. Deben ser ejecutados integral y eficazmente y serán examinados en detalle en los capítulos IV y V.

Un requisito previo para el éxito del enfoque de la doble vía es la existencia de un entorno normativo e institucional adecuado para terminar con el hambre y reducir la pobreza. La creación de este entorno es en gran medida una responsabilidad de los gobiernos nacionales e incluye condiciones mínimas de seguridad y de paz interna, estabilidad política y macroeconómica y seguridad jurídica que garantice el respeto a los derechos. Sin estas condiciones mínimas es difícil lograr avances sustantivos en eliminar el hambre y reducir la pobreza. El Estado debe, además, ser un agente que movilice el apoyo de la sociedad en estas acciones, incluyendo la participación de los parlamentarios, la sociedad civil, las organizaciones religiosas, las fundaciones filantrópicas, las instituciones universitarias y el sector privado.

### **3. La necesaria focalización de los programas**

Tradicionalmente se reconoce que los programas de reducción de la pobreza y del hambre deben ser focalizados, es decir, identificar específicamente quiénes están en situación de pobreza o de hambre para después dirigir las acciones y los beneficios de la forma más directa posible a ese grupo de personas. Mientras

más precisa sea la focalización en las personas pobres –o en las personas con hambre– menor será el costo de alcanzar los objetivos establecidos para los programas y menores serán las “pérdidas” de recursos del propio programa, en el sentido de beneficiar a otros grupos de la población que no son pobres o no experimentan hambre. En otras palabras, para un cierto costo del programa, con una efectiva focalización se maximizan los beneficios esperados de reducir la pobreza y el hambre.

Aunque el argumento teórico del párrafo anterior es sencillo y fácil de entender, la aplicación práctica de la necesidad de focalización tiene dificultades y el tema ha sido objeto de una extensa discusión en la literatura económica y social especializada<sup>7</sup>. En primer lugar, se ha debatido cómo se definen las personas que están en situación de pobreza o de hambre, es decir cómo se determina la población objetivo. En el caso de la pobreza se ha examinado si deben usarse los datos de ingreso o de consumo de las familias en términos monetarios o los de necesidades básicas insatisfechas u otros indicadores de calidad de vida. También es objeto de discusión si lo importante es la pobreza absoluta o la pobreza relativa. Para el caso del hambre existe la discusión, mencionada en capítulos anteriores, sobre la medición del hambre y la validez de los indicadores de consumo agregado

<sup>7</sup> Ver, entre otros: BESLEY, Timothy y Ravi KANBUR, “The Principles of Targeting”, *Policy, Research and External Affairs Working Papers*, n° 385, The World Bank, Washington D.C., 1990; SEN, Amartya, “The Political Economy of Targeting”, en Dominique VAN DE WALLE y Kim NEAD, *Public Spending and the Poor*, Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 2005; HODDINOTT, John, “Targeting: Principles and Practice”, *Technical Guide* n° 9, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington D.C., 1999; PRITCHETT, Lant, “A Lecture on the Political Economy of Targeted Safety Nets”, *Social Protection Discussion Paper Series* n° 0501, The World Bank, Washington D.C., 2005; OCAMPO, José Antonio, “Las concepciones de la política social”, *Revista Nueva Sociedad*, n° 215, Buenos Aires, 2008.

de calorías o de las percepciones de hambre manifestadas por las personas en las encuestas de hogares.

En segundo lugar se han examinado los costos que implica identificar a las personas que están en situación de pobreza o de hambre y el impacto del hecho de que estos costos aumentan a medida que la identificación se desee hacer más precisa. En tercer lugar, se han introducido en el debate las distorsiones e incentivos perversos que se crean al tratar de conseguir información sobre la situación real de las personas, ya que aquellas que no cumplen con los criterios de selección establecidos tratarán por diversos medios de incorporarse a los beneficios de los programas, sea ocultando sus datos reales o dejando de percibir ingresos posibles o abandonando oportunidades de empleo. En otras situaciones puede existir un eventual estigma negativo al ser clasificado como persona pobre o persona con hambre y habrá familias necesitadas que por este motivo no se incorporen a los programas.

Finalmente está la economía política de los programas de reducción del hambre y la pobreza. En este aspecto la discusión se ha centrado en la mejor forma de maximizar la cantidad de recursos que la sociedad está dispuesta a destinar a estos programas y en la aparente contradicción entre focalización y los derechos económicos y sociales universales, entre los que se destaca el derecho a una alimentación adecuada establecida en diversas resoluciones y documentos de Naciones Unidas.

Es evidente que la focalización implica la necesidad de identificar a la población objetivo de los programas de reducción del hambre o de la pobreza y que esto tiene un costo. Esta identificación nunca es o será perfecta. En este proceso se producen dos tipos de errores: *errores de exclusión* (también llamados errores Tipo I) que ocurren cuando personas elegibles no son incorporados en el programa y *errores de inclusión* (errores Tipo II) que ocurren cuando personas no elegibles son incorporados como beneficiarios del programa.

Los errores de inclusión aumentan los costos de los programas sin aumentar su efectividad, mientras que los errores de exclusión disminuyen eventuales costos pero fundamentalmente reducen la eficacia de los programas. Es necesario minimizar ambos tipos de errores, pero muchas veces en la práctica es difícil reducir un tipo de error sin aumentar el otro. Por ejemplo, si se adoptan criterios de elegibilidad muy estrictos, se pueden disminuir los errores de exclusión (pérdidas) pero a la vez aumentar los errores de inclusión, dejando afuera de los programas a muchas personas que pertenecen legítimamente a la población objetivo y deberían ser incluidos como beneficiarios.

Existen diversas formas de focalización y es necesario adoptar aquella que sea más adecuada a la realidad específica de cada caso particular y especialmente a la capacidad institucional del país. La más sencilla es la *focalización automática (self-targeting)*, que no establece explícitamente criterios de elegibilidad pero incorpora en los programas ciertas condiciones que desincentivan la participación de personas que no pertenecen a la población objetivo.

Un ejemplo típico de focalización automática son los programas de trabajos públicos en los cuales se paga un salario muy bajo. En estos programas hay un trabajo y esfuerzo importante de los participantes, que destinan su jornada diaria de trabajo a él, pero el bajo nivel de salarios implica que solo participarán en el programa los que no pueden obtener otras alternativas de trabajo más atractivas, es decir, los más pobres y necesitados<sup>8</sup>. Otro ejemplo semejante es el caso de las reformas introducidas en la distribución de cajas de alimentos en la República de Tú-

<sup>8</sup> Esta es una de las características de los programas de trabajos públicos que dan empleo a la población rural en la India y en algunos países de Asia y África, que tienen salarios muy bajos. A veces el pago se hace en raciones alimentarias, por lo que estos programas se conocen también como programas de alimentos por trabajo.

nez, donde los alimentos que se proporcionaban se empaquetaron en formas y envases de inferior calidad y en pequeñas unidades, lo que desincentivó la participación de los sectores no pobres<sup>9</sup>.

La focalización automática tiene el beneficio de eliminar el poder de decisión de la burocracia y de los dirigentes políticos (punteros barriales) sobre la elegibilidad de los beneficiarios y contribuye así a disminuir el clientelismo y la corrupción, pero solo puede aplicarse en algunas limitadas circunstancias y ciertos casos. En alguna medida ella puede afectar la dignidad de las personas más débiles a las que se quiere favorecer, ya que ellas son explícitamente identificadas. Esto puede estar acompañado de un estigma social negativo hacia ellos.

Otro tipo de focalización automática se da cuando se definen como beneficiarios ciertas categorías de la población, que están estrechamente correlacionados con el hambre o la pobreza. Pueden ser todos los habitantes de ciertas regiones geográficas o de algunos municipios en los cuales se concentran los más necesitados, ciertos grupos específicos de población (poblaciones indígenas, minorías étnicas, discapacitados, ancianos) o familias con ciertas características (más de un cierto número de hijos, monoparentales con jefes de hogar de sexo femenino). Esta *focalización por categorías* busca eliminar la necesidad de tener información detallada de cada familia beneficiaria, pero implica que debe analizarse de manera pormenorizada la relación real existente entre la categoría definida y la población objetivo definida para el programa, ya que, si no, los errores de inclusión pueden llegar a ser altos. Muchas veces se combinan los criterios de *focalización geográfica* con otros criterios de *focalización por*

<sup>9</sup> TUCK, Laura y Kathy LINDERT, "From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study in Tunisian Reform", *Discussion Paper* n° 351, The World Bank, Washington D.C., 1996.

*ingresos o por calidad de vida* para así hacer más eficientes los programas.

En la mayoría de los programas de asistencia alimentaria directa o de transferencia de ingresos se deberá definir un criterio específico de elegibilidad y seleccionar una por una a las familias o personas que cumplan con el criterio establecido. Para esto se requerirá conocer los ingresos monetarios o el consumo de bienes (también en términos monetarios) de los potenciales beneficiarios<sup>10</sup>. Los datos pueden obtenerse directamente de las solicitudes presentadas para participar en el programa o mediante entrevistas y encuestas especiales realizadas por trabajadores sociales. Pueden requerirse certificados que justifiquen los ingresos indicados en los formularios, datos de la seguridad social y otros documentos que sirvan para comprobar la información proporcionada y/o incorporar visitas de inspección a los hogares. Estos métodos de *focalización directa* buscan medir directamente los ingresos o consumos monetarios reales de la población potencial (*means testing*) y solo aceptan como beneficiarios a aquellas familias o personas que tienen ingresos o consumos inferiores al límite establecido para el programa.

Para evitar las dificultades que implica determinar específicamente el ingreso o consumo monetario de los potenciales beneficiarios y disminuir los costos, muchos países utilizan actualmente una serie de indicadores multidimensionales de la calidad de vida (*proxy means testing*), lo que se conoce como *focalización por calidad de vida*. Los indicadores a usar deben ser, simultáneamente, fácilmente observables, difíciles de falsificar o alterar y estar estrechamente correlacionados con el nivel de vida de las familias y personas.

<sup>10</sup> El consumo es en general un mejor indicador para medir la pobreza crónica y hay menor resistencia en dar a conocer los consumos realizados que los ingresos percibidos, pero existen problemas con los precios a utilizar y con la forma de agregar los diversos productos y bienes consumidos.

Entre los indicadores más usados para este tipo de focalización están las características físicas de la vivienda, los servicios sanitarios existentes en ella, el nivel de hacinamiento, la existencia de bienes de consumo durable en el hogar, la estructura demográfica de la familia, el nivel de educación de los padres, el estatus laboral del principal proveedor de ingresos y la actividad económica que se desarrolla. Con estas variables se construye un índice de calidad de vida de cada potencial beneficiario, que se compara con el criterio de elegibilidad establecido. Como se explica más adelante, esta metodología –desarrollada originalmente en varios países de América Latina– se usa actualmente con excelentes resultados en la mayoría de los programas de transferencias de ingresos condicionadas existentes en la región y en varios otros países<sup>11</sup>.

La recolección de información sobre los potenciales beneficiarios para establecer su elegibilidad implica costos administrativos. Un estudio realizado en la década de 1990 de treinta programas sociales focalizados de América Latina concluyó que los costos directos de la focalización representaban entre un 1 % y un 8 % de los costos totales<sup>12</sup>, a los que es necesario agregar adicionalmente otros costos de administración y la supervisión y evaluación de los programas. Es importante mantener estos costos en un nivel bajo y establecer métodos de focalización que sean sencillos y estén de acuerdo con la capacidad institucional del país. La tendencia actual es que exista en el país un sistema

<sup>11</sup> El uso de indicadores multidimensionales de calidad de vida puede producir mejores resultados que una medición directa de los ingresos. Ver Tarsicio CASTAÑEDA y Kathy LINDERT, “Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States”, *Social Protection Discussion Paper* n° 0526, The World Bank, Washington D.C., 2005.

<sup>12</sup> GROSH, Margaret, “Administering Targeted Social Programs in Latin America: from Platitudes to Practice”, The World Bank, Washington D.C., 1994.

centralizado de recolección de la información sobre calidad de vida de las familias que pueda ser usado para la focalización de varios programas sociales<sup>13</sup>, estableciendo cada uno de ellos sus criterios propios y específicos de elegibilidad. De esta forma, los costos directos de focalización son bajos para cada programa individual.

También es necesario tener presente que los programas de subsidios y transferencias de ingresos o alimentos afectan el comportamiento de las personas. Por ejemplo, si se establece un límite de elegibilidad basado en el nivel de ingreso que perciben las personas beneficiarias, ellas tratarán de no alcanzar dicho límite. Para esto pueden no proporcionar información fidedigna, pero también pueden no aceptar ciertas posibilidades de empleo y otras oportunidades de aumentar sus ingresos. Debido a esto es conveniente establecer límites en el período de tiempo durante el cual se recibirán los subsidios y transferencias, procedimientos para la revisión periódica de la elegibilidad de los beneficiarios y políticas de graduación que incluyan algún mecanismo de reducción gradual de los beneficios en función del mejoramiento de la situación socioeconómica de las familias.

Uno de los argumentos de economía política que se presenta en contra de la focalización de los programas de reducción del hambre y la pobreza es que ella reduciría el apoyo de otros sectores de la población y, por consiguiente, la propia sostenibilidad de los programas en el tiempo. Se postula que, si los programas fueran universales y todos los grupos sociales pudieran recibir sus beneficios, ellos tendrían más apoyo político y contarían con

<sup>13</sup> Esto es lo que sucede en Chile con las Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que se realizan desde el año 1985 para medir las condiciones socioeconómicas de los hogares, cuyos resultados son usados en numerosos programas sociales. Experiencias semejantes existen con el Catastro Único de Programas Sociales de Brasil y con el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales de México.

más recursos públicos. En términos específicos se argumenta que la “clase media”, que debe financiar estos programas a través del pago de impuestos, no tiene interés en los programas focalizados en los pobres y que por este motivo muchos de ellos se dejan languidecer y deteriorar, terminando con su eliminación<sup>14</sup>.

El argumento anterior se refleja en la conocida frase esgrimida por algunos políticos de que “programas para pobres son pobres programas”. Sin perjuicio de que esto puede haber sucedido y pueda suceder en ciertos casos específicos, ello es una versión muy simplista y equivocada de la realidad política. Las personas no apoyan solo aquello que les rinde beneficios económicos directos. La experiencia real indica que ellas ciertamente apoyan acciones que benefician a la sociedad en general y a los sectores más pobres y desprotegidos en particular. Las personas individuales y la sociedad respaldan programas e ideas que se basan en principios éticos de igualdad, justicia y solidaridad. El egoísmo puro es un modelo teórico que no representa en forma absoluta lo que sucede efectivamente en la vida económica, social y política de la sociedad humana.

La realidad indica que en muchos países los programas de reducción del hambre y la pobreza tienen alta aceptación en la opinión pública cuando ellos son gestionados en forma eficiente y tiene resultados satisfactorios que son observables y cuantificables. La incorporación de procedimientos de medición de resultados e impacto, la transparencia en la ejecución y la diseminación de la información son elementos importantes para hacer que

<sup>14</sup> De acuerdo con Timothy BESLEY y Ravi KANBUR, *op. cit.*, esto habría sucedido en Sri Lanka cuando se focalizaron los subsidios alimentarios en los grupos más necesitados. Sin embargo, según Laura TUCK y Kathy LINDERT, *op. cit.*, la experiencia de Túnez fue totalmente opuesta y la adecuada focalización contó con el apoyo de la opinión pública y ayudó a mantener funcionando los programas, aun cuando se produjo una reducción sustancial del gasto público.

los programas cuenten con apoyo público, sean sostenibles y obtengan adecuados recursos públicos. Es más probable que la clase media apoye los programas de reducción del hambre y la pobreza cuando perciba que estos programas están bien focalizados en los más necesitados y esté convencida de que no se están despilfarrando los recursos públicos. La incorporación a los programas de subsidios y transferencias de ingresos de personas que no sufren pobreza y hambre es perjudicial y disminuye el necesario apoyo de la opinión pública. “Los programas para pobres deben ser buenos y eficaces programas”.

Un debate paralelo y semejante se ha dado con aquellos que sostienen que las políticas sociales deben ser universales porque forman parte de los derechos humanos básicos. Como hemos indicado, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por las Naciones Unidas en 1948, y sobre todo el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en 1966, reconocen que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado” que le asegure “la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales” que son necesarios para su bienestar y el de su familia. Se sostiene –a mi juicio erróneamente– que la focalización de los programas de reducción del hambre y la pobreza sería contradictoria con el concepto de derechos humanos universales.

El error básico de tal argumento está en confundir principios y objetivos con medios e instrumentos. Los programas de reducción del hambre y la pobreza son un instrumento para conseguir la efectividad de los derechos humanos universales mencionados en el párrafo anterior. Para conseguir el objetivo deseado de asegurar la alimentación y el nivel de vida adecuado para todos es necesario utilizar los mejores instrumentos, es decir, los instrumentos más eficaces. La focalización ha demostrado ser un instrumento que maximiza los beneficios de muchos programas de reducción del hambre y la pobreza, dados un cierto nivel de costos y un presupuesto determinado.

La política social de eliminar el hambre y la pobreza es universal y constituye un derecho humano básico. Es el objetivo al cual queremos llegar lo más pronto posible. Para esto implementamos programas específicos que atacan directamente las situaciones de hambre y pobreza que existen en la sociedad. Tenemos la obligación de usar para ello los instrumentos que sean más efectivos. La experiencia de muchos años de trabajo práctico en el terreno combatiendo el hambre y la pobreza indica que la focalización de los programas específicos es lo que da mejores resultados. Mientras no se demuestre lo contrario, la focalización es indudablemente un instrumento necesario y debe utilizarse.

Lo anterior no quiere decir que la focalización deba usarse en todos los campos y para todas las políticas que buscan implementar los derechos humanos económicos, sociales y culturales básicos y universales. Por ejemplo, en el campo de la educación puede ser preferible que el Estado proporcione acceso libre y gratuito para todos los niños a una educación pública primaria de calidad. Lo mismo puede suceder con campañas de vacunación en las que se quiere proteger a toda la población<sup>15</sup>. Es cierto que en muchos países se adoptó la focalización cuando se hizo necesario controlar el gasto público, pero esto no la hace intrínsecamente mala. Es necesario destacar que en esa época también hubo un reconocimiento de que los países no estaban siendo muy exitosos en reducir el hambre y la pobreza, y que era necesario mejorar sustancialmente las políticas y programas ejecutados en este campo para terminar lo más rápidamente posible con el sufrimiento de muchas personas y familias afectadas.

<sup>15</sup> José Antonio OCAMPO, *op.cit.*, argumenta que “la mejor focalización es una política universal” comparando los resultados de programas universales de educación y salud con los de programas sociales de subsidios. Esto solo tiene sentido si la focalización fuera un objetivo en sí, que debiera aplicarse en todas las políticas sociales. No es aplicable a la focalización como un instrumento para alcanzar ciertos resultados en un programa determinado.

No existe contradicción entre la focalización como instrumento de los programas de reducción del hambre y la pobreza y la defensa del derecho humano básico y universal a tener alimentación y condiciones de vida adecuadas. Este es un falso dilema, que no tiene sustento. La focalización de estos programas es también un reconocimiento de que el crecimiento económico no basta para eliminar el hambre y la pobreza, es decir, que la llamada “teoría del derrame” no funciona adecuadamente y debe ser complementada por otras acciones directas.

Actualmente existe una mayor preocupación por los problemas de desigualdad y de exclusión social que se dan en el interior de las sociedades. Se reconoce que varios países han sido exitosos en reducir el hambre y la pobreza, pero que a la vez en ellos hay ahora una mayor desigualdad. También se ha hecho evidente que en muchos países ha aumentado la segmentación social: las personas más ricas viven en áreas urbanas atractivas, acceden a servicios de salud sofisticados y modernos y dan educación de calidad a sus hijos, mientras que los pobres viven en villas de emergencia, acceden a servicios de salud deficientes y sus hijos asisten a escuelas pobres de mala calidad. Estos son problemas sociales graves que deben enfrentarse con políticas adecuadas.

La creciente desigualdad y la exclusión social de sectores de la población constituyen la motivación de este libro. No basta con darles alimentos mínimos a las personas que padecen hambre y/o un subsidio básico a cada persona pobre. Es necesario implementar políticas estructurales que mejoren el capital humano y las “capacidades” de los más necesitados<sup>16</sup>. Tal es la tesis

<sup>16</sup> De acuerdo con las ideas de Amartya Sen la pobreza es la imposibilidad de desarrollar las capacidades humanas a un nivel mínimo aceptable (Amartya SEN, *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, Cambridge, M. A., 1984).

fundamental de este libro y por eso se promueve la adopción de políticas públicas integradas, que ayuden a reducir el hambre en el corto plazo y a la vez solucionen los problemas estructurales que no permiten aumentar las capacidades, oportunidades y posibilidades futuras de los más pobres y vulnerables. La eliminación del hambre y de la pobreza es un objetivo posible de alcanzar, que ha sido bien analizado en los últimos años. Es un aspecto básico imprescindible, pero evidentemente hay otros problemas sociales y no es todo lo que uno estima deseable para la sociedad. Los problemas de la desigualdad y de la segmentación social requieren varias otras acciones complementarias que no se tratan aquí.

#### **4. Las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria**

Aunque hambre e inseguridad alimentaria son conceptos relacionados, ellos no son iguales. El hambre es un concepto más limitado y específico, mientras que la inseguridad alimentaria es un concepto más comprehensivo e integral. La Cumbre Mundial de la Alimentación, que se celebró en Roma en 1996 bajo los auspicios de la FAO y con la participación de 180 países, definió la seguridad alimentaria de la siguiente forma:

*Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana*<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> FAO, Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1996, “Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación”, Roma, 1996. La Cumbre Mundial de Seguridad Alimentaria del 2009 menciona el acceso social además del físico y económico.

Evidentemente, si existe seguridad alimentaria no puede existir hambre, pero el concepto de seguridad alimentaria es más amplio que la simple eliminación permanente del hambre. A pesar de esto, los análisis y las políticas a ser aplicados son en alguna medida semejantes para ambos conceptos. Las acciones públicas que se adopten para terminar con el hambre también aumentarán la seguridad alimentaria.

La definición de seguridad alimentaria implica que existen cuatro dimensiones que deben ser tomadas en cuenta en dicho concepto: la disponibilidad de alimentos, el acceso físico, social y económico de todas las personas a los alimentos, la utilización y el valor nutritivo de los alimentos y la estabilidad que debe existir en los tres conceptos anteriores para garantizar la seguridad alimentaria en todo momento.

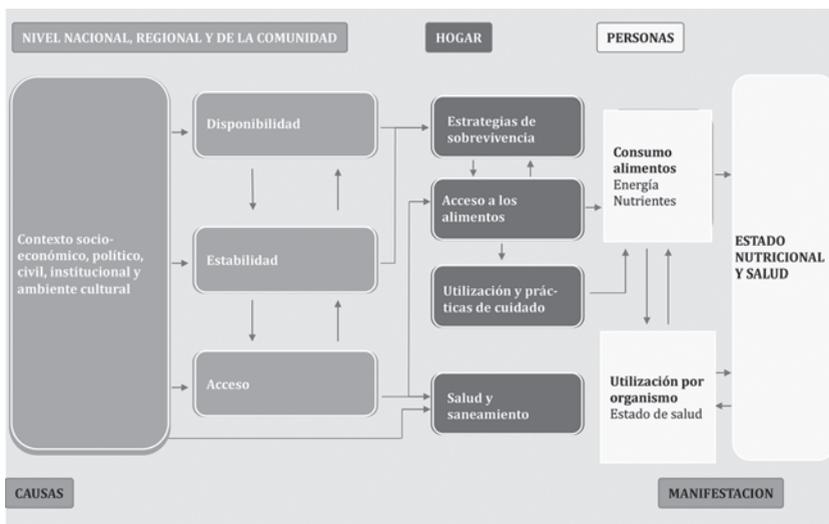
La *disponibilidad* se refiere a la oferta de alimentos que existe en un momento determinado, la que puede proceder de la producción interna, de la utilización de los inventarios o reservas existentes o de la importación de alimentos del exterior. Pero el hecho de que exista una oferta adecuada de alimentos a nivel nacional o local no implica que los hogares tengan adecuado *acceso* a los alimentos. Esto dependerá de los ingresos que las familias obtengan en sus diversas ocupaciones y de los subsidios y transferencias que ellas reciban, así como de los precios de los alimentos que determinan cuál es el poder de compra de los ingresos.

La *utilización* se refiere al aprovechamiento que las personas hacen de los alimentos, lo que depende en primer lugar de su valor nutritivo en términos de energía, proteínas y micronutrientes, del estado de salud de las personas, de la higiene, sanidad y disponibilidad de agua potable, de los métodos de preparación, de la calidad de los alimentos y la cantidad de proteínas y micronutrientes en la dieta consumida, de la distribución de los alimentos en el interior de los hogares y otros diversos factores. La *estabilidad* se relaciona con la idea de que las condiciones de seguridad alimentaria pueden fluctuar por razones económicas, so-

ciales y políticas o por desastres naturales, y es necesario que ella exista “todo el tiempo”. Finalmente debe destacarse que la seguridad alimentaria debe existir para “todas las personas” y que hay grupos particularmente vulnerables, como los niños menores, los ancianos, los desempleados, los pobres, los hogares con jefe de sexo femenino y otros grupos poblacionales.

Las cuatro dimensiones indicadas operan en forma simultánea y en diversos niveles (nacional, regional y familiar). El cuadro adjunto representa esquemáticamente las interacciones existentes:

**Gráfico 4**  
**Dimensiones de la seguridad alimentaria**



**Fuente:** Salomón Salcedo, “Marco teórico de la seguridad alimentaria y nutricional”, presentación realizada el 6 de agosto de 2011.

*No hay esperanza social sin un trabajo digno para todos [...]. Por esto hay que buscar como prioridad el objetivo de acceso al trabajo por parte de todos [...]. Trabajo quiere decir dignidad, trabajo quiere decir llevar el pan a la casa, trabajo quiere decir amar.*

FRANCISCO, Encuentro con el Mundo Laboral,  
Cagliari, 22 de septiembre de 2013.

*Cuando queremos ayudar a los pobres, generalmente les damos dinero. A menudo usamos esto para evitar reconocer el problema y encontrarle una solución. Esa asistencia es una forma de escaparnos de nuestra responsabilidad. La asistencia monetaria no es una solución para la pobreza. Esa asistencia solamente perpetúa la pobreza eliminando las iniciativas propias de las personas pobres.*

Muhammad YUNUS, en *Banker to the Poor: Microlending and the Battle Against Poverty*.

*Una tenaz educación en valores y una formación para el trabajo, unidas a claras políticas activas, generadoras de trabajo digno, será capaz de superar el asistencialismo desordenado, que termina generando dependencias dañinas y desigualdad.*

ASAMBLEA PLENARIA DE LOS OBISPOS DE LA ARGENTINA,  
noviembre, 2008.

*Pobreza cero supone acceso universal al trabajo y con él al alimento para sí y para la propia familia. Pero no solo es eso, sino la posibilidad de ser educado a partir de la infancia y tener acceso a los servicios de salud.*

Mons. Oscar Vicente OJEA, Director de Cáritas Argentina,  
marzo de 2012.



## V

# TRES POLÍTICAS ESTRUCTURALES CRUCIALES PARA TERMINAR CON EL HAMBRE

### 1. Promoción y creación de empleo decente

No cabe ninguna duda de que el principal camino para terminar definitivamente con el hambre y la pobreza es la creación de empleos decentes y dignos, que otorguen ingresos adecuados y permitan niveles de vida satisfactorios para todos los trabajadores y sus familias<sup>1</sup>. Con algunas excepciones, que ameritan un tratamiento especial, la gran mayoría de la población con hambre pertenece a familias en las cuales existe por lo menos una persona que trabaja o podría trabajar<sup>2</sup>. Si todos los trabajadores tuvie-

<sup>1</sup> Desde 1999 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha promovido la Agenda de Empleo Decente, que en muchos aspectos coincide con los conceptos desarrollados en este capítulo. Un resumen de las ideas principales de esta Agenda se presenta en el anexo 3. Ver también el documento de la Escuela de Economía de la Universidad Católica Argentina “Es necesario implementar políticas laborales que den prioridad a la creación de empleos”, *Informe Empleo y Desarrollo Social*, Año IV, n° 20, julio 2009.

<sup>2</sup> Las excepciones son principalmente los adultos mayores, las personas discapacitadas y los huérfanos, para los cuales deberían existir programas especiales focalizados.

ran empleos decentes y dignos y recibieran ingresos adecuados por las actividades productivas que desarrollan, el hambre desaparecería.

El flagelo del hambre afecta a los países en vías de desarrollo porque muchos de los empleos disponibles –y los ingresos que son percibidos en ellos– no son dignos y satisfactorios, y se traducen en hambre y pobreza para una parte importante de los trabajadores y sus familias. El principal desafío de las políticas públicas para combatir el hambre y la pobreza es terminar con esta situación y crear más y mejores empleos decentes y dignos, que otorguen ingresos mínimos adecuados para todos los habitantes de un país. Creemos que esto es posible si se adoptan las políticas públicas adecuadas que se analizan más adelante.

Otra forma de visualizar este problema es destacar que aproximadamente un tercio de los trabajadores de los países en desarrollo (33,2 %) tiene ingresos inferiores a lo que sería la línea de pobreza mundial (U\$S 2 por día). Existen unos 869 millones de trabajadores que deben subsistir –ellos y sus familias– con menos de U\$S 2 por día y que inevitablemente experimentarán hambre. Evidentemente, el porcentaje es más alto en algunas regiones y países, alcanzando a un 65 % de los trabajadores en el África subsahariana, a un 63 % en Asia - Sur y a un 34 % en Asia - Sudeste y Pacífico (cuadro nº 6). La situación no es tan dramática en América Latina y el Caribe (solo un 8 % de los trabajadores está en esta situación), pero esto se debe a que se está usando una línea de pobreza que es demasiado baja para los estándares de la región. Si se usaran las líneas de pobreza desarrolladas por cada país para su caso específico, se tendría en América Latina y el Caribe un número bastante más elevado de “trabajadores pobres”, que no reciben ingresos suficientes para terminar con el hambre.

**Cuadro n° 6**  
**Pobreza y desempleo de los trabajadores**

Región	Trabajadores pobres*		Trabajadores desempleados	
	Millones	%	Millones	%
América Latina y Caribe	21	7,6	19	6,5
Asia - Sudeste y Pacífico	101	33,9	14	4,4
Asia - Este	128	15,5	37	4,3
Asia Sur	391	62,5	25	3,8
África subsahariana	203	65,3	25	7,3
África medio este y norte	16	25,6	15	21,1
Europa central y este	8	4,9	16	8,7
Países en desarrollo	869	33,2	150	5,7

\* Trabajadores en el año 2011 con ingresos inferiores a U\$S 2 por día

**Fuente:** INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO), *Global Employment Trends 2013. Recovering from a second jobs dip*, Ginebra, 2013.

Debe destacarse que la gran mayoría de los trabajadores pobres son también *trabajadores informales*, que no tienen acceso a los mecanismos de protección social existente en el país y generalmente no cuentan con contratos de trabajo. El empleo informal alcanzaría en promedio a aproximadamente un 72 % de los trabajadores no agrícolas en África subsahariana, a un 65 % en Asia y a un 51 % en América Latina y el Caribe<sup>3</sup>. Aunque no se dispone de datos desagregados a nivel global por sexo y edad, la

<sup>3</sup> Estos datos son del estudio de la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, Ginebra, 2002. No existen cifras globales más actualizadas pero, como se desprende del cuadro n° 7, las reducciones recientes en algunos países no han sido significativas.

evidencia indica que la proporción de trabajadores informales es mayor entre las mujeres y afecta especialmente a los jóvenes. Los trabajadores informales no están protegidos por la legislación laboral existente y no tienen organizaciones que los representen y que defiendan sus intereses, tanto en el lugar de trabajo como en la sociedad en general<sup>4</sup>. Son parte importante del grupo de los “excluidos” de la sociedad.

**Cuadro nº 7**  
**Empleo informal en actividades no agrícolas\***

	<b>Número de trabajadores</b> (miles)	<b>Porcentaje empleo total</b> (%)
Argentina	5.138	49,7
Bolivia	2.069	75,1
Brasil	32.493	42,2
Colombia	9.037	59,6
Costa Rica	754	43,8
Ecuador	2.691	60,9
El Salvador	1.242	66,4
Honduras	1.454	73,9
México	20,258	53,7
Nicaragua	1.024	65,7
Panamá	517	43,8
Paraguay	1.473	70,7
Perú	7.458	69,9
República Dominicana	1.484	48,5
Uruguay	572	39,8
Venezuela	5.131	47,5

<sup>4</sup> Una excepción sería la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (*Self-Employed Women Association*) de la India, que agrupa a alrededor de un millón de trabajadoras del sector informal.

Egipto	8.247	51,2
India	163.014	83,5
Tailandia	9.642	42,3
Turquía	4.903	30,6
Mali	1.180	81,8
Zambia	920	69,5

\*Incluye los trabajadores en el sector informal y los trabajadores informales en el sector formal de la economía. Salvo algunas excepciones, los datos corresponden al año 2009.

**Fuente:** INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO), *Statistical update on employment in the informal economy*, junio, 2012.

Recientemente la Organización Internacional del Trabajo ha comenzado a recolectar datos consistentes a nivel mundial de la informalidad laboral. Aunque la información no está disponible para todos los países, en el cuadro n° 7 se presenta el resultado de estas estimaciones para varios países. Con la excepción de Uruguay, en todos los países de América Latina y el Caribe con datos disponibles, el empleo informal entre los trabajadores no agrícolas supera al 40 %. En Brasil alcanza a un 42 %, en México a un 54 %, en la Argentina a un 50 %, en Venezuela a un 48 %, en Colombia a un 60 % y en Perú a un 70 %. En la India el empleo informal llega al 84 %, mientras que en Mali es del 82 % y en Zambia del 70 %. Evidentemente las cifras de informalidad laboral serían más altas si se incluyera el sector agrícola, donde ella es en general superior al promedio.

Por otra parte –como se desprende del cuadro n° 6–, es un hecho que en prácticamente todos los países en desarrollo los *trabajadores pobres*, que no reciben ingresos satisfactorios, son bastante superiores en número a los *trabajadores desempleados*, que no encuentran trabajo<sup>5</sup>. Sin embargo, es la tasa de desem-

<sup>5</sup> La excepción serían algunos países de Europa central y del este.

pleo la estadística que más llama la atención de la opinión pública y es la mayor fuente de inquietud para las autoridades y los formuladores de políticas laborales<sup>6</sup>. Hasta una época muy reciente, el persistente y grave problema del gran número de “trabajadores pobres e informales” no era motivo de una gran preocupación para las autoridades y las acciones para superar esta situación aún no son una prioridad ni para los gobiernos ni para las organizaciones sindicales y empresarias de muchos países.

Es una realidad, pero las organizaciones sindicales buscan proteger el empleo de sus miembros, de los que “están adentro del sistema”, no solucionar el problema de falta de empleo decente de los de afuera, de los trabajadores informales. Las organizaciones empresarias buscan proteger sus utilidades y su participación en el mercado. Posiblemente favorezcan que las pequeñas empresas paguen impuestos, pero no se preocupan demasiado de las dificultades de incorporación y registro que experimentan las empresas informales, que ahora están afuera del sistema.

Como lo indica el mexicano que vive en la pobreza que se cita al comienzo de uno de los capítulos de este libro, *los trabajadores pobres e informales generalmente son “olvidados por los políticos”*. Es necesario cambiar el foco de las políticas laborales e incorporar los problemas de la creación de nuevas fuentes de trabajo decente y digno, con niveles de ingresos adecuados, y de eliminación del trabajo informal como prioridades de la agenda pública sobre el empleo.

¿Por qué existen en los países en desarrollo tantos trabajadores pobres, que no obtienen ingresos para acabar con el hambre y la pobreza de ellos y sus familias? Una de las explicaciones

<sup>6</sup> Evidentemente los trabajadores desempleados también pueden ser pobres. El argumento no es que el desempleo no es importante sino que ambos problemas deben ser tomados en cuenta y no solo concentrarse en el primero, como generalmente ocurre.

claves de este fenómeno está en la “segmentación” del mercado del trabajo. Existe por un lado un pequeño y limitado sector de “empleos más productivos”, en los cuales las condiciones de trabajo y los salarios son más altos, y por el otro lado un amplio sector de “empleos menos productivos”, con más bajas condiciones de empleo y menores salarios<sup>7</sup>. La movilidad de los trabajadores entre estos dos sectores sería nula o baja, lo que produciría una segmentación en el mercado laboral.

Un trabajador del sector menos productivo desearía emplearse en el sector más productivo con mejores salarios y condiciones de trabajo, pero no puede hacerlo debido al pequeño tamaño del sector moderno, a las limitaciones, regulaciones y otras restricciones existentes para incorporarse a ese sector y otras posibles causas, algunas de las cuales se detallan más adelante. Es importante destacar la importancia crucial de las regulaciones y las restricciones existentes, ya que la teoría económica neoclásica argumenta que la movilidad de la mano de obra conduciría a una cierta igualación de los salarios entre las diferentes ocupaciones. Cuando existen mercados de trabajo segmentados, estas regulaciones y restricciones limitan la movilidad de los trabajadores, la igualación de salarios no se produce y hay pocas y limitadas oportunidades de empleo con “buenos” salarios, a las que solo un pequeño grupo de trabajadores puede acceder.

Uno de los primeros en identificar la existencia de mercados del trabajo segmentados fue el economista Arthur Lewis, quien recibió el Premio Nobel de Economía en 1979. En su teoría del desarrollo, Lewis destaca que en muchos países existe un limitado sector moderno de la economía y que los trabaja-

<sup>7</sup> Estos sectores han recibido diferentes nombres en los estudios realizados, pero todos ellos son equivalentes. Se habla así de empleos modernos y tradicionales, formales e informales, buenos y malos, decentes y no decentes, de primera y de segunda clase, etc.

dores que no consiguen empleos en estos sectores se emplean en el sector tradicional o informal, donde el salario es más bajo pero no hay restricciones de entrada (*free entry*)<sup>8</sup>. Por otra parte, el economista peruano Hernando de Soto ha enfatizado que los altos costos y la complicada normativa existente para registrar una empresa, los excesivos impuestos y las altas cargas sociales que tienen que pagar las empresas legalmente registradas, los elevados gastos para la contratación formal de los trabajadores y la complejidad de la legislación laboral, inducen a las pequeñas empresas a trabajar en la informalidad y a contratar trabajadores informales<sup>9</sup>.

Aunque recientemente se ha argumentado que muchas pequeñas empresas y trabajadores informales estarían racionalmente eligiendo la informalidad debido a que los beneficios esperados de una actividad o empleo formal son bajos y los costos altos<sup>10</sup>, en un hecho categórico –independientemente de sus causas– que en la mayoría de los países en desarrollo existe segmentación en el mercado del trabajo y que la movilidad hacia “empleos más productivos” y con mejores salarios es limitada. Esto puede deberse a múltiples y específicos factores que es necesario encarar frontalmente y solucionar.

Entre las dificultades que existen para expandir la producción en los sectores más productivos y modernos de la economía se mencionan los complejos procedimientos y altos costos que existen para registrar formalmente una empresa, las restricciones establecidas por las regulaciones normativas y las instituciones labora-

<sup>8</sup> LEWIS, W. Arthur (1954), “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, *The Manchester School*, vol. 22, tomo 2, mayo, 1954.

<sup>9</sup> SOTO, Hernando de, *El otro sendero. La revolución informal*, México, Diana, 1987.

<sup>10</sup> PERRY, Guillermo E., William F. MALONEY, Omar S. ARIAS, Pablo FAJNZYLBER, Andrew D. MASON y Jaime SAAVEDRA-CHANDUVI, “Informality: Exit and Exclusion”, The World Bank, Washington D.C., 2007.

les que limitan la contratación de nuevos trabajadores, los altos impuestos y costos que implica la contratación de trabajadores formales, los requisitos mínimos de capacitación y de conocimientos técnicos que se requieren para la mano de obra (fallas educativas), la elevada carga impositiva que perjudica el desarrollo de microemprendimientos y pequeñas empresas, las deficiencias de infraestructura que crea barreras geográficas adicionales para la movilidad de los trabajadores y de las oportunidades de empleo, la discriminación implícita o explícita hacia las mujeres o ciertos grupos étnicos que no son aceptados en ciertos trabajos, y varias otras razones. También puede haber restricciones de demanda impuestas por políticas macroeconómicas, falta de competitividad y mecanismos de protección. Las explicaciones son variadas y múltiples, pero el problema de la segmentación del mercado del trabajo y de la persistente existencia de trabajo informal necesita enfrentarse en forma clara y decidida, atacando sus extendidas raíces, para terminar con el hambre y la pobreza.

Desde hace más de diez años el Banco Mundial realiza estudios del ambiente de negocios en los diferentes países, que son publicados anualmente bajo el título genérico *Doing Business*<sup>11</sup>. Los estudios miden las regulaciones para hacer negocios en 185 países, comparan las restricciones existentes estableciendo un ranking entre los diferentes países y analizan las reformas en el ambiente de negocios que han sido implementadas en cada caso específico. Estos análisis consideran país por país los costos de instalación de una empresa, de obtener un permiso de construcción, del suministro de electricidad, de registrar la propiedad, de contratar mano de obra, de obtener crédito, de pagar impuestos y del comercio exterior, junto con los mecanismos existentes de protección de las inversiones, de hacer cumplir los contratos y de resolver los problemas de insolvencia y bancarrota. Los estudios revelan que en los

<sup>11</sup> Estos estudios están disponibles en el sitio [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org).

países desarrollados el ambiente de negocios es en forma consistente bastante más favorable que en los países en desarrollo, ya que ellos tienen procesos regulatorios más simples y menos costosos e instituciones legales más sólidas y capaces.

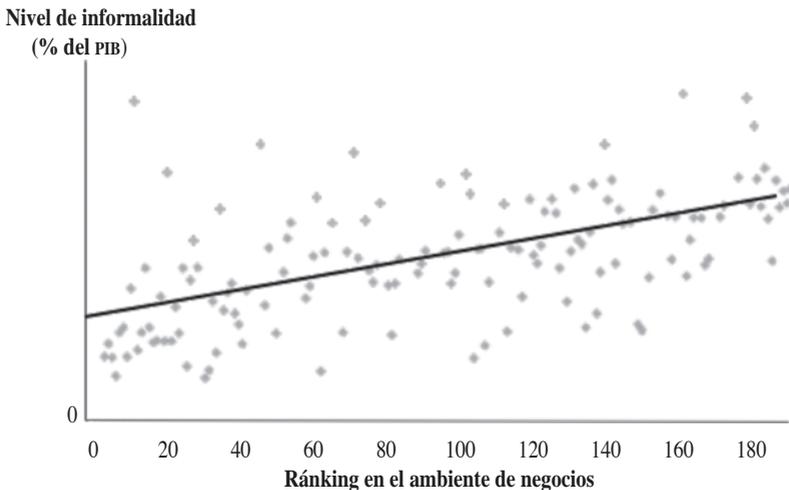
Como hemos indicado, el ambiente de negocios y las regulaciones son uno de los factores principales que explica la existencia de la economía y el trabajo informal. Si las normas establecidas para registrar y operar una empresa son complicadas y costosas, será más probable que las empresas trabajen en la informalidad. Este fenómeno afectará principalmente a los micro-emprendimientos y las pequeñas empresas, pero no influirá mucho en las grandes compañías, ya que ellas poseen mayores recursos y posibilidades. Pero operar en la informalidad tiene su costo, ya que la pequeña empresa no tendrá acceso al crédito, no podrá modernizar sus procesos productivos ni podrá exportar su producción y acceder a mercados más amplios. En otras palabras, la empresa será necesariamente menos productiva y pagará menores salarios a sus trabajadores, los que en general también serán informales.

Si los costos de contratar mano de obra son altos y la normativa y los procedimientos son complejos y de difícil cumplimiento para los micro-emprendimientos y las pequeñas empresas, será más probable que sus trabajadores estén en la informalidad. En muchos casos, pequeñas empresas de menos de cinco trabajadores deberían contratar contadores u otros especialistas para cumplir las disposiciones legales sobre pagos de salarios y retenciones de impuestos, lo que eliminaría sus reducidas utilidades y se volvería imposible de cumplir. La situación existente las fuerza a mantenerse en la informalidad para poder subsistir<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Una propuesta de Estatuto Especial para Microempresas en Argentina se presenta en el documento de la Escuela de Economía de la Universidad Ca-

Los estudios realizados confirman las conclusiones de los párrafos anteriores e indican que existe una relación claramente definida entre el nivel de informalidad y el ambiente de negocios: la informalidad como porcentaje del PIB es mayor en los países con ambiente de negocios más desfavorables y con normas complejas de difícil cumplimiento. Esto puede verse en el gráfico n° 5 adjunto, tomado del informe *Doing Business 2013* del Banco Mundial.

**Gráfico n° 5**  
**La informalidad aumenta a medida que empeora el ambiente de negocios**



Nota: La correlación entre las dos variables es 0,57 y significativa al nivel del 5 % después de controlar por el ingreso per cápita. Datos de 143 países.

Fuente: WORLD BANK, *Doing Business 2013. Smarter Regulation for Small and Medium-Size Enterprises*, Washington D.C., 2013.

---

tólica Argentina “Un estatuto especial para microempresas trabajo-trabajo es clave para reducir la informalidad”, *Informe empleo y desarrollo social*, año V, n° 25, abril, 2010.

De acuerdo con el informe *Doing Business 2013*, los diez países con mejor ambiente de negocios son Singapur, Hong Kong, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Dinamarca, Noruega, Reino Unido, Corea, Georgia y Australia. El país mejor calificado de América Latina y el Caribe es Chile, que aparece en el puesto 37, después están Perú en el puesto 43, Colombia en el 45, México en el 48, Santa Lucía en el 53, Panamá en el 61, Uruguay en el 89, Costa Rica en el 110, Argentina en el 124, Brasil en el 130 y Venezuela en el 180. En el anexo 4 se presenta el *ranking* de los 187 países analizados en dicho estudio.

Los países desarrollados miembros de la OECD tienen, en todos los indicadores, un *ranking* promedio de 29, mientras que el *ranking* promedio de Europa del este y Asia central es 73, el de Asia del este y del Pacífico es 86, el de América Latina y el Caribe es de 97, el de Asia del sur es 121 y el de África subsahariana es de 140. Hay una enorme brecha regulatoria e institucional en el ambiente de negocios entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo, que perjudica a estos últimos e incentiva en ellos la existencia de informalidad laboral.

Evidentemente las causas de la segmentación en el mercado de trabajo y de la informalidad laboral son específicas de cada país y requieren ser analizadas en cada contexto para encontrar las soluciones más adecuadas. Sin embargo, es necesario destacar que esta segmentación, además de ayudar a crear y mantener salarios bajos para un grupo importante de “trabajadores pobres”, tiene otras consecuencias económicas importantes para el proceso de desarrollo del país.

Si el crecimiento de un país en el que existe fuerte segmentación laboral se da en los sectores más productivos y modernos, esto tendrá un impacto limitado o prácticamente nulo sobre los salarios e ingresos en los sectores menos productivos, donde están los “trabajadores pobres”. Habrá algún aumento del empleo en el sector más productivo, pero los bajos salarios continuarán sin variación en el sector menos productivo, con mayoría de tra-

bajadores pobres. En otras palabras, en estos casos el hambre y la pobreza disminuirían relativamente poco con el crecimiento económico. En la terminología actualmente en uso, no se tendría un caso de *crecimiento económico en favor de los pobres (pro-poor growth)*.

Aunque existe consenso en que el crecimiento económico es un factor importante para reducir el hambre y la pobreza, estudios recientes han demostrado que sus efectos son variables y dependen de factores que pueden ser identificados. Hay casos en que el crecimiento económico reduce fuertemente la pobreza (*pro-poor growth*) y casos en que el impacto del crecimiento económico sobre la pobreza es mínimo e incluso negativo<sup>13</sup>.

El impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza dependerá de las limitaciones y restricciones que existan en un determinado país para que los pobres participen de manera efectiva en el proceso de crecimiento económico. Una de estas limitaciones es la ya mencionada extrema segmentación del mercado laboral, pero también deben destacarse la falta de acceso a una adecuada educación secundaria y técnica de los sectores más pobres, el aislamiento geográfico de determinadas regiones, las restricciones y complejidades de la estructura normativa y regulatoria para las pequeñas empresas, las dificultades que enfrenta el sector rural y otras. Es importante analizar cada caso específico para adoptar las medidas y reformas adecuadas que permitan tener un crecimiento económico más inclusivo, que favorezca a los sectores más pobres de la población (*pro-poor growth*).

<sup>13</sup> Un resumen de los estudios realizados en este campo es la publicación conjunta del Banco Mundial y las Agencias de Cooperación del Reino Unido, Francia y Alemania titulada *Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries*, World Bank, 2005. También Timothy BESLEY and Louise J. CORD (comps.), *Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth. Insights and Lessons from Country Experiences*, World Bank - Palgrave Macmillan, 2007.

A nivel general se reconoce que en muchos países las políticas y los programas de desarrollo rural –que mejoran la productividad de la agricultura familiar y de las pequeñas empresas rurales– son una parte clave de una estrategia de crecimiento a favor de los pobres. Lo mismo sucede con las medidas que se toman para disminuir las desigualdades regionales y favorecer el crecimiento de las zonas geográficas más atrasadas, donde existe mayor pobreza. También son parte de una estrategia de crecimiento pro pobres las políticas que aumenten su capital humano, como el mejoramiento del acceso y de la calidad de la educación que ellos reciben y las acciones que los favorezcan en las áreas de salud y nutrición.

En forma semejante, la apertura de posibilidades para que los pobres aumenten su capital físico –como mejorar el acceso a la propiedad de la tierra y al agua, a la formación de pequeños emprendimientos y al crédito– son también componente de este tipo de políticas. Sin perjuicio de la importancia de todas estas acciones, la creación de nuevos empleos decentes y productivos, que generen adecuados ingresos para todos los trabajadores y eliminen la informalidad laboral, es un aspecto clave y prioritario de cualquier estrategia de crecimiento a favor de los pobres.

Como hemos indicado, los mercados laborales de los países en desarrollo se caracterizan por la existencia de un gran número de trabajadores urbanos y rurales que operan en la informalidad. La gran mayoría de estos trabajadores no se beneficia de la protección al empleo establecida en la legislación laboral existente, no tiene acceso a los mecanismos tradicionales de protección social y recibe bajos e insuficientes salarios. Ellos pueden ser trabajadores por cuenta propia, trabajadores en empresas formales o informales, patrones de pequeñas empresa informales y sus familiares, pequeños agricultores u otros. La gran mayoría desearía incorporarse al sector formal de la economía, aumentar su productividad y recibir mejores ingresos, pero no pueden hacerlo, sea por problemas de demanda (el sector moderno emplea tecno-

logías intensivas en capital y debe competir en mercados globalizados), de oferta (inadecuados niveles de educación y capital humano) o por razones institucionales (restricciones, procedimientos y costos establecidas en la legislación tributaria, laboral y normativa). Independientemente de las causas, terminar con la informalidad es el desafío principal que debe enfrentar una adecuada política laboral de creación de empleos decentes a fin de eliminar el hambre y la pobreza en los países en desarrollo.

Aunque la estrategia de esta adecuada política laboral debe ser diseñada tomando en cuenta las características específicas de cada país y debe ser integral y holística –ya que medidas aisladas y parciales no permitirán alcanzar los objetivos deseados–, hay algunos aspectos claves que deben destacarse. Entre ellos, la necesidad de:

- Simplificar la regulación laboral, tributaria y el ambiente de negocios para las pequeñas y microempresas.
- Desarrollar eficaces políticas activas de empleo y de capacitación continua de la mano de obra.
- Establecer adecuados mecanismos de protección social para los trabajadores pobres.
- Promover el desarrollo de las pequeñas y microempresas.

En los últimos años la simplificación de la regulación laboral ha sido objeto de apasionados debates. Por un lado están aquellos que defienden que una mayor flexibilidad laboral crea más empleos, ya que las empresas pueden aprovechar mejor los cambios tecnológicos y adaptarse a las cambiantes necesidades del mercado. Como evidencia se presenta el hecho de que la tasa de desempleo ha sido tradicionalmente menor en los países con mercado laborales flexibles (Estados Unidos y Reino Unido vs. Francia, España y otros países europeos). Por el otro lado, están aquellos que estiman que las regulaciones son una garantía de que se cumple con mínimas condiciones de trabajo y otorgan una

necesaria protección a los trabajadores, restringiendo el eventual comportamiento arbitrario de los empresarios (como, por ejemplo, el despedido sin causa).

Aunque el debate aún continúa, ha ido surgiendo una posición intermedia que busca combinar en un mismo sistema las ventajas de la flexibilidad y de la seguridad en el empleo, y crear sinergia entre ambas. Este modelo es conocido con el nombre de *flexisecurity* y combina arreglos contractuales flexibles entre las empresas y sus trabajadores con sistemas amplios e inclusivos de seguridad social, que proporcionan adecuados ingresos para los desempleados y facilitan e incentivan su reincorporación al mercado laboral a través de efectivas políticas activas de empleo. Las políticas de *flexisecurity* se han aplicado por algún tiempo en los países escandinavos<sup>14</sup>, Austria y Bélgica, y han sido recientemente recomendadas en estudios de la Unión Europea y de la Organización Internacional del Trabajo<sup>15</sup>. Los elementos claves del sistema de mercado laboral existente en Dinamarca se sintetizan en la inserción adjunta.

<sup>14</sup> El modelo de *flexisecurity* de Dinamarca ha sido caracterizado como un Triángulo Dorado que combina flexibilidad en las reglas de contratación y despido, generosos mecanismos de protección de los ingresos y efectivas políticas activas para la reincorporación al mercado laboral (Per K. MADSEN, *The Danish Model of "Flexisecurity". A Paradise with some Snakes*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002).

<sup>15</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Towards Common Principles of Flexisecurity: More and Better Jobs*, Bruselas, 2007; EUROPEAN COMMISSION JOINT RESEARCH CENTRE, *Towards a Set of Composite Indicators on Flexisecurity: A Comprehensive Approach*, Bruselas, 2010; Sandrine CAZES and Sher VERICK, "What role for labour market policies and institutions in development. Enhancing security in developing countries and emerging economies", *Employment Working Paper* n° 67, International Labour Organization (ILO), 2010.

### **Un mercado laboral flexible y seguro para todos los trabajadores**

Los elementos claves del modelo de flexisecurity existente en el mercado laboral de Dinamarca son:

- (a) alta flexibilidad de las empresas para contratar y terminar los contratos de sus trabajadores;
- (b) amplio y generoso sistema de seguro de desempleo; y
- (c) eficientes políticas activas de empleo para reinsertar a los trabajadores y encontrarles un nuevo empleo.

Con el sistema de flexisecurity no se protege un puesto de trabajo específico sino que se protege la posibilidad de estar empleado. Los estudios comparativos indican que los trabajadores de Dinamarca sienten que tienen más protección que sus pares en otros países europeos (encuestas realizadas por Eurobarómetro). Además la tasa de desempleo en Dinamarca ha sido tradicionalmente más baja que la del resto de Europa, aun durante la reciente crisis. Sin embargo, el gasto público en los programas laborales es alto y asciende a alrededor de un 4 % del PIB.

Aunque el término flexisecurity es de uso reciente, la construcción del modelo en Dinamarca tiene una larga historia. El sistema de seguro de desempleo se reformó en 1969 y el Estado se comprometió a financiar parte de los gastos del fondo establecido para este propósito con recursos generales. En 1987 los trabajadores y los empresarios acordaron tener en cuenta las necesidades de estabilidad macroeconómica y de promover la competitividad de la producción de las empresas danesas en las negociaciones salariales. Aunque los primeros servicios públicos de empleo se establecieron antes de la Segunda Guerra Mundial, las políticas activas de empleo empezaron a mejorarse en 1979 y cobraron preeminencia con las reformas laborales introducidas en 1993.

La construcción de un nuevo modelo de mercado del trabajo es posible cuando existe confianza entre los actores sociales, especialmente entre trabajadores y empresarios. Ellos, además de defender sus intereses específicos, deben tomar en cuenta las necesidades generales del país. Esto se consigue con mecanismos que promuevan activamente el diálogo social, en el que participen el Estado, los empresarios, los trabajadores y la sociedad civil.

A pesar de las dificultades de cuantificación, existe evidencia de que la rigidez de los mercados laborales en los países en

desarrollo es superior a la de los países desarrollados. El Índice de Protección del Empleo de la OECD, con una escala que va de 0 (menos restricciones) a 6 (más restricciones), tiene un valor de 0,85 para Estados Unidos y de 1,91 para Dinamarca, mientras que ascendía a un 3,5 en Turquía, un 3,23 en México, un 3,02 en Indonesia, un 2,80 en la Argentina, un 2,63 en India, un 2,27 en Brasil y un 1,93 en Chile<sup>16</sup>. El *Índice* del Banco Mundial sobre dificultad para contratar trabajadores tiene un valor promedio de 23 en los países desarrollados y de 37 en los países en desarrollo<sup>17</sup>.

Dado el alto grado de desarrollo de la economía informal en los países en desarrollo, los mecanismos de protección laboral y las complejas regulaciones administrativas, tributarias y laborales se aplican en realidad solo a un sector limitado de la economía. Además, en esos países los mecanismos de supervisión y control del cumplimiento de las normativas legales son en general deficientes y poco efectivas. A pesar de que las restricciones para contratar trabajadores sean rígidas solo “de jure”, ellas tienen un efecto importante en detener el paso a la economía informal de muchas pequeñas y microempresas. Para ellas es prácticamente imposible cumplir con la compleja legislación existente y necesariamente deben permanecer en la informalidad, aunque esto las haga menos productivas y se traduzca en menores ingresos y salarios para sus trabajadores<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Estos datos se encuentran citados en Sandrine CAZES y Sher VERICK, *op. cit.*

<sup>17</sup> Estos valores son para el año 2010, ya que después de ese año los costos de emplear trabajadores no han sido incluidos en el índice global de competitividad que calcula el Banco Mundial, aunque sí se presentan las características específicas de cada mercado laboral.

<sup>18</sup> Esta conclusión es consistente con otros estudios que indican que las regulaciones laborales no son el principal obstáculo para el crecimiento de las empresas grandes y medianas que actualmente operan en el sector formal de

Para terminar con la pobreza y el hambre, los países necesitan tener un crecimiento económico que mejore las oportunidades de empleo y los salarios de los actuales “trabajadores pobres”. Para esto se requiere tomar medidas efectivas para eliminar la segmentación del mercado laboral e impulsar acciones que mejoren la productividad de los sectores informales, donde están empleados los trabajadores pobres. La transferencia de trabajadores del sector informal al formal se incentivaría simplificando las regulaciones y procedimientos para la creación y operación de las pequeñas empresas y para la contratación de trabajadores, disminuyendo los impuestos y las cargas laborales a fin de que la inversión y el crecimiento sean intensivos en mano de obra, expandiendo los mecanismos de crédito hacia las pequeñas y microempresas, mejorando la educación y los programas de capacitación de la mano de obra. En otras palabras, es necesario hacer las reformas que han sido analizadas por varios años en los mencionados estudios del ambiente de negocios en los países.

Por otra parte, en los países emergentes están muy poco desarrollados los seguros de desempleo y las políticas activas de empleo. Mientras todos los países desarrollados tienen algún sistema de seguro de desempleo, que proporciona ingresos transitorios a quienes han perdido su trabajo, este mecanismo solo existe en siete países de América Latina y el Caribe y en tres del África. Muy pocos países tienen mecanismos para otorgar un ingreso transitorio a los trabajadores que quedan desempleados y, cuando

---

la economía. Las encuestas realizadas por el Banco Mundial revelan que los principales obstáculos identificados en América Latina y el Caribe por estas empresas son el alto nivel de corrupción, la inadecuada disponibilidad de energía eléctrica y los altos impuestos ([www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org)). Estas empresas ya superaron la complejidad de la legislación y las normas administrativas, tributarias y laborales, y ahora enfrentan otras dificultades. Los problemas de las pequeñas empresas actualmente informales son otros y no están relevados por esas encuestas.

ellos existen, son tan restrictivos que terminan siendo no significativos como mecanismos de protección (por ejemplo, en la Argentina solo un 6,5 % de los desempleados tiene acceso al seguro de desempleo existente<sup>19</sup> y en Sudáfrica el acceso es también menor del 10 %).

Las oficinas públicas de empleo, que debieran ayudar a los desempleados a encontrar una oportunidad de trabajo, son también escasas y poco eficaces. Dada esta situación, en la mayoría de los países en desarrollo es una gran tragedia quedar desempleado y es necesario proteger el empleo actual hasta el extremo, con complejas restricciones y altos costos para terminar los contratos existentes, aunque esto limite la incorporación de nuevos trabajadores al sector formal de la economía. La adecuada operación de sistemas de seguro de desempleo, de mecanismos de capacitación continua de los trabajadores y de oficinas de empleo que efectivamente ayuden a encontrar un nuevo trabajo contribuiría en forma importante a reducir el hambre y la pobreza en los países en vías de desarrollo.

Varios países han reconocido la necesidad de tener algún mecanismo de protección social para los sectores más pobres e informales del país. En América Latina y el Caribe esto ha dado origen al establecimiento de los programas de transferencias condicionadas, como Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México. En Asia y África son más usados los programas de empleo público, como el Programa Nacional de Empleo Rural Garantizado de la India. Estos programas serán analizados más adelante, pero debe destacarse que ellos no tienen por objetivo desregular el mercado laboral y aumentar el empleo en el sector

<sup>19</sup> UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA, ESCUELA DE ECONOMÍA, “Fortalecer el seguro de desempleo y mejorar las políticas activas de empleo que facilitan la reinserción laboral”, *Informes empleo y desarrollo social*, año III, n° 11, febrero 2008.

más productivo de la economía. Estas medidas son necesarias y complementarias al objetivo desarrollado en esta sección de promover la creación de más empleos dignos y decentes.

La desregulación del mercado laboral en el sector formal de la economía de los países en desarrollo deberá necesariamente ir acompañada de otras medidas que aumenten la seguridad y protección de los trabajadores. En primer lugar, se deberán implementar adecuadas y eficientes políticas activas de empleo, tales como programas de entrenamiento de la mano de obra que respondan a las necesidades del mercado y servicios públicos de empleo que sean eficaces y oportunos. También se deberá tener un sistema simple y amplio de seguros de desempleo, financiado con recursos generales y con adecuados incentivos para que los trabajadores busquen un empleo alternativo. La eliminación de las excesivas restricciones a la contratación y al despido de la mano de obra deberá ir acompañada de medidas seguras de protección a los trabajadores, tal como lo preconiza la agenda de *flexisecurity* anteriormente descrita.

La principal recomendación en el campo del empleo es la adopción de políticas que reduzcan y eliminen la segmentación del mercado laboral, pero también es recomendable adoptar políticas que mejoran la “productividad” del sector informal y menos productivo. Esto se traduciría en mayores ingresos de los “trabajadores pobres”, lo que les ayudaría a salir de la pobreza. Sin embargo, en la mayoría de los países las empresas informales están excluidas de los programas de capacitación, de crédito y de cualquier otra medida de apoyo a las pequeñas empresas, precisamente porque son informales. En otras palabras, no tienen apoyo público para mejorar su productividad y aumentar sus ingresos, lo que les permitiría eventualmente salir de la informalidad. Simplemente, no existen políticas públicas que ayuden a estas empresas a solucionar sus problemas específicos.

## 2. Educación de calidad para todos

La existencia de una educación de calidad que sea accesible a todos —especialmente a los sectores de más bajos ingresos— es fundamental para eliminar el hambre y la pobreza. La educación aumenta el capital humano de las personas y este es el componente de capital más importante que tienen los pobres. Si la educación que reciben los pobres es adecuada, ellos tienen la posibilidad de acceder en el futuro a empleos decentes y de calidad, recibir mayores ingresos, consumir apropiados alimentos, formar familias con hijos saludables, aprovechar las ventajas de la economía moderna, adaptarse a los nuevos cambios tecnológicos y participar en la vida social y cívica de su país. Sin una educación de calidad los hijos de los pobres no tendrán la oportunidad de acceder a los empleos “productivos” que otorgan adecuados ingresos y continuarán viviendo en la pobreza, sin recibir la mayoría de los beneficios del desarrollo económico y tecnológico y sin participar en la vida social y cívica de la Nación. Es decir, el círculo vicioso de la pobreza y la exclusión social se mantendrá en las futuras generaciones.

El rol preeminente de la educación para el desarrollo de los países y las personas y para terminar con la pobreza es reconocido internacionalmente. Uno de los objetivos de las Metas de Desarrollo del Milenio es precisamente asegurar que en el año 2015 todos los niños asistan y completen la escuela primaria. En los últimos años se ha observado un incremento notorio en la asistencia a las escuelas primarias en prácticamente todos los países. A nivel mundial, entre 1999 y 2010 el número total de niños que no asisten a la escuela primaria disminuyó de 108 millones a 61 millones y la tasa global de aquellos que terminan la educación primaria subió del 81 % al 91 % (cuadro n° 8). Sin embargo, en el mundo del futuro las oportunidades serán escasas sin por lo menos haber completado la educación secundaria y esto deberá ser considerado en las nuevas Metas de Desarrollo post-2015 que están por definirse.

Como lo indica el cuadro n° 8, actualmente la mitad de los niños con la edad adecuada que no asisten a la escuela primaria se encuentra en el África subsahariana (31 millones), mientras que en América Latina y el Caribe solo hay 2,7 millones de niños en esta situación. Sin embargo, debe destacarse que gran parte del progreso global en la asistencia a las escuelas primarias ocurrió entre 1999 y 2004 y que los avances han sido lentos en los años posteriores. Desde el año 2008 el progreso se ha revertido de manera leve en el África subsahariana, lo que ha repercutido negativamente en las cifras a nivel mundial. Con la excepción de Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica y Nicaragua, en todos los países de América Latina y el Caribe la tasa de graduación de la educación primaria es superior al 95 % (ver anexo 5).

**Cuadro n° 8**  
**Tasa de graduación de la educación primaria y**  
**número de niños que no asisten a la escuela primaria**

	1991	2011	
	%	%	Millones
Países desarrollados	97	101	1,3
Asia - este y Pacífico	100	100	6,6
Asia sur	63	88	13,3
Europa y Asia central	94	99	0,9
Medio este y norte África	77	91	5,3
África subsahariana	52	69	30,6
América Latina y Caribe	84	102	2,7
Total	81	91	60,7

**Fuente:** UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO), Institute of Statistics, Database.

Se han realizado innumerables estudios sobre los beneficios de la educación para las personas, para los países y para

la sociedad en general. Estos estudios indican claramente que la educación aumenta los ingresos personales y el crecimiento económico y tiene efectos positivos en reducir la criminalidad, mejorar la salud, aumentar la participación ciudadana, disminuir las desigualdades sociales, incrementar la productividad de la mano de obra y, en general, acelerar el proceso de desarrollo<sup>20</sup>. Las investigaciones más recientes indican que, aunque la asistencia a las escuelas es importante, el elemento clave son las habilidades cognitivas que los estudiantes adquieren y desarrollan durante su paso por la escuela. Es decir, lo más importante es lo que los estudiantes efectivamente aprenden en las escuelas. Esto es lo que se conoce como *calidad de la educación*.

A las escuelas llegan niños con diferentes antecedentes familiares, económicos y sociales y ellas deben educarlos y capacitarlos a todos para una fecunda vida productiva y social. Si el sistema educativo solo capacita a los hijos de familias de ingresos altos y medianos, él no está cumpliendo su función en forma adecuada. Este sería un sistema educativo que acentúa las desigualdades y la exclusión social, en vez de contribuir a darles a todos una igualdad de oportunidades.

Hoy parece trivial destacar que lo importante es lo que se aprende en las escuelas y no las cifras de asistencia a las escuelas, pero el problema estaba en la dificultad de medición de la calidad de la educación que existía anteriormente. Hasta fines de la década de 1950, la única información cuantitativa existente

<sup>20</sup> Una excelente reseña de las investigaciones realizadas se presenta en Eric A. HANUSHEK y Ludger WOESMANN, “The Role of Cognitive Skills in Economic Development”, *Journal of Economic Literature*, vol. XLVI, septiembre, 2008, donde se enfatiza la importancia de medir los niveles de educación mediante las habilidades cognitivas establecidas en las pruebas de conocimientos en vez de en los años de escolaridad, que era el indicador que se empleaba anteriormente.

sobre la educación era sobre el número de alumnos y los años de asistencia a las escuelas.

En 1960, por iniciativa de un grupo de académicos, se realizó una prueba piloto de matemática, lectura, geografía, ciencias y habilidades no verbales en doce países, para investigar la factibilidad de medir los resultados del desempeño escolar. Esto condujo a la primera prueba internacional de conocimientos en matemática realizada en 1964, que es el origen del actual examen TIMMS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) que se realiza cada cuatro años a los alumnos de cuarto y octavo grado, bajo la responsabilidad y el control de la Asociación Internacional para la Evaluación de los Resultados Educativos (IEA).

En el examen TIMMS 2011 participaron sesenta y tres países y los mejores resultados los obtuvieron los estudiantes de Singapur, Corea, Hong Kong, Taiwán y Japón. El país mejor clasificado de América Latina fue Chile, que ocupó el lugar 38, aunque en este país un 23 % de los estudiantes de 4° grado no reunían los conocimientos *mínimos* de matemática establecidos internacionalmente para ese nivel.

En 1997 la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) expandió los esfuerzos anteriores en medir el desempeño escolar desarrollando el sistema de exámenes PISA (*Programme for International Student Assessment*). Las pruebas PISA no están destinadas a medir los conocimientos de un determinado currículo escolar sino que están diseñadas para evaluar cómo los estudiantes de quince años de edad usan los conocimientos y las destrezas adquiridos en las escuelas para solucionar problemas prácticos de la vida diaria. Es decir, no es una prueba de conocimientos per se sino de cómo aplicarlos. Las pruebas evalúan la capacidad que tienen los estudiantes para aplicar los diversos conocimientos adquiridos en situaciones concretas reales y así determinar si están capacitados adecuadamente para participar plena y satisfactoriamente en la vida adul-

ta<sup>21</sup>. Estas pruebas se hacen cada tres años en lectura, matemática y ciencias, recogándose también información del contexto familiar y de la gestión de las escuelas, lo que permite analizar diversas variables que influyen en los resultados. Actualmente se considera que estas pruebas son una adecuada medición de la calidad de la educación que se ofrece en los distintos sistemas educativos.

En las pruebas PISA 2009 participaron sesenta y cinco países, y los mejores resultados los obtuvieron Corea, Finlandia, Hong Kong, Singapur y Canadá<sup>22</sup>. En el caso de América Latina y el Caribe el país mejor clasificado fue Chile en el lugar 44, seguido por Uruguay en el lugar 47, México en el 48, Trinidad y Tobago en el 51, Colombia en el 52, Brasil en el 53, Argentina en el 58, Panamá en el 62 y Perú en el 63. Los resultados de la prueba PISA 2012 se conocieron en diciembre de 2013, después de que el análisis incluido en esta sección se había realizado. En el anexo VII se presentan los resultados para ambos años de las pruebas de lectura, matemática y ciencias por países. En general los resultados de la prueba PISA 2012 confirman las afirmaciones aquí presentadas, aunque hay un cierto descenso en el *ranking* relativo de los países de América Latina.

En las pruebas PISA los estudiantes se clasifican en 6 niveles de conocimientos, del 1 (menor) al 6 (mayor), estimándose que aquellos que no alcanzan el nivel 2 carecen de las habilidades esenciales para participar en el futuro en forma eficiente y productiva en la sociedad. En el caso de Chile, el país mejor clasificado de la región, un 31 % de los estudiantes no alcanzaron el

<sup>21</sup> Dos ejemplos de preguntas básicas incluidas en la prueba se presentan en el anexo 6.

<sup>22</sup> El mejor resultado promedio fue obtenido por la ciudad de Shanghái, que junto con Hong Kong y Macao fueron las únicas ciudades de China donde se tomó la prueba. Sin embargo, ese resultado no es representativo de todo el país.

nivel 2 en lectura, mientras que el porcentaje que no alcanza este nivel mínimo ascendió al 40 % en México, al 50 % en Brasil, al 52 % en la Argentina y al 65 % en Perú y Panamá. Esto indica que en la región, para una gran proporción de los estudiantes, la educación no está proporcionando las habilidades cognitivas que se necesitan para una adecuada y productiva vida adulta. Este es hoy uno de los principales desafíos que enfrentan muchos países para terminar definitivamente con el hambre y la miseria. ¿Qué hacer para que exista una educación de calidad que proporcione a todos los estudiantes los conocimientos y habilidades mínimas que se requiere en la sociedad actual?

En el cuadro n° 9 se presentan para algunos de los países participantes, incluyendo todos los de América Latina y el Caribe, los puntajes promedios de la prueba PISA 2009 en lectura, matemática y ciencias. En el cuadro n° 10 se indica el porcentaje de estudiantes que en cada área no alcanza el nivel 2, que como se ha indicado constituye el mínimo que se requiere para participar en el futuro de manera efectiva y productiva en la sociedad. A este nivel los estudiantes deben interpretar y reconocer situaciones de contexto y tener capacidad de realizar bajos niveles de inferencia. Algunos ejemplos de preguntas que deben responderse a este nivel se presentan en el anexo 6. En el anexo 7 se dan los puntajes promedios en lectura, matemática y ciencias para todos los países que participaron en la prueba PISA 2009. También se incluyen los promedios de la prueba PISA 2012 para algunos países.

**Cuadro n° 9**  
**Calidad de la educación: resultados de PISA 2009**  
**Puntaje promedio de algunos países**

<i>Ranking de países</i>	<b>Lectura</b>	<b>Matemática</b>	<b>Ciencias</b>
1. Shanghái - China	556	600	575
2. Corea	539	546	538
3. Finlandia	536	541	554
4. Hong Kong - China	533	555	549
5. Singapur	526	562	542
6. Canadá	524	527	529
7. Nueva Zelanda	521	519	532
8. Japón	520	529	539
9. Australia	515	514	527
10. Holanda	508	526	522
17. Estados Unidos	500	487	502
22. Francia	496	497	498
33. España	481	483	488
44. Chile	449	421	447
47. Uruguay	426	427	427
48. México	425	419	416
51. Trinidad y Tobago	416	414	410
52. Colombia	413	381	402
53. Brasil	412	386	405
58. Argentina	398	388	401
62. Panamá	371	360	376
63. Perú	370	365	369

**Fuente:** ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do – Vol. I*, Paris, 2010.

**Cuadro n° 10**  
**Resultados PISA 2009**  
**Porcentaje de estudiantes que no alcanza un nivel mínimo**

<i>Ranking de países</i>	<b>Lectura</b>	<b>Matemática</b>	<b>Ciencias</b>
1. Shanghái - China	4,1	4,8	3,2
2. Corea	5,8	8,1	6,3
3. Finlandia	8,1	7,8	6,0
4. Hong Kong - China	8,3	8,8	6,6
5. Singapur	12,6	9,8	10,5
6. Canadá	10,3	11,4	9,5
7. Nueva Zelanda	14,3	15,5	13,4
8. Japón	13,6	12,5	10,7
9. Australia	14,3	15,9	12,6
10. Holanda	14,4	13,4	13,2
17. Estados Unidos	17,7	23,4	18,1
22. Francia	19,7	22,6	19,3
33. España	19,5	23,7	18,2
44. Chile	30,6	51,1	32,3
47. Uruguay	41,9	47,5	42,6
48. México	40,1	50,8	47,3
51. Trinidad y Tobago	43,8	53,2	50,0
52. Colombia	48,1	70,4	54,1
53. Brasil	49,6	69,1	54,2
58. Argentina	51,6	63,6	52,4
62. Panamá	65,3	88,8	65,2
63. Perú	64,8	73,5	68,3

**Fuente:** ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do, Vol. 1*, París 2010.

La Asociación Internacional para la Evaluación de los Resultados Educativos (IEA) realiza también evaluaciones de la capacidad de lectura en el cuarto grado de la educación primaria a través

de la prueba PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*). Estas pruebas se realizaron en el 2001, 2006 y 2011 y la siguiente está programada para el 2016. También existen evaluaciones a nivel regional, como las que conduce la UNESCO a través del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). Este Laboratorio condujo el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE) en 1997, el segundo (SERCE) en el 2006 y en el 2013 el tercero (TERCE). Estos estudios regionales, así como los internacionales, producen información y conocimientos útiles para el diseño de la política educativa y contribuyen al desarrollo de las capacidades de evaluación en la región, aunque en términos de comparaciones, en un mundo globalizado, son más valiosas las comparaciones con los países más avanzados.

El profesor Eric Hanushek, de la Universidad de Stanford, uno de los más prestigiosos investigadores en el área de educación, destaca que en el año 1960 el PIB per cápita de América Latina era más del doble del de la región de Asia oriental (U\$S 4.152 vs. U\$S 1.891) y también tenía en promedio más años de escolaridad (4,7 vs. 4,0 años). Sin embargo, cuarenta años después, en el año 2000, el ingreso per cápita de Asia oriental se había multiplicado por siete mientras que el de América Latina solo se había duplicado (U\$S 8.063 en América Latina vs. U\$S 13.572 en Asia oriental). A pesar de que hay varios factores que explican este fenómeno, es evidente que los mayores años de escolaridad de América Latina no fueron un factor determinante para explicar el disímil comportamiento entre las dos regiones. Los resultados de las pruebas PISA a través de los años muestran consistentemente la mejor calidad de la educación que existe en Asia oriental frente a la de América Latina y esto, evidentemente, fue un factor que influyó en que una región creciera mucho más que la otra<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> HANUSHEK, Eric A., “Buenos profesores para una educación de calidad”, *Serie Informe Social* n° 127, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, 2010.



económico adicional equivalente a dos puntos del PIB durante cada uno de los cuarenta años considerados. Singapur, Taiwán y Corea, junto a otros países asiáticos, están arriba y a la derecha del gráfico, mostrando altas tasas de crecimiento económico y de calidad de la educación, mientras que los países de América Latina están en la parte inferior del desempeño mundial, con bajos niveles de calidad de la educación y bajas tasas de crecimiento económico. Evidentemente los conocimientos y habilidades cognitivas medidos por las pruebas internacionales tienen una fuerte influencia en las tasas de crecimiento económico de los países.

La información del gráfico muestra en forma evidente que los conocimientos y habilidades cognitivas que se adquieren en las escuelas se relacionan positivamente con la tasa de crecimiento de los países. Otros estudios han demostrado empíricamente que también los ingresos individuales de las personas aumentan significativamente con las mayores habilidades cognitivas medidas por las pruebas internacionales. Se ha encontrado que un aumento en los resultados de las pruebas equivalentes a una desviación estándar puede producir entre un 9 % y un 12 % de mayores ingresos anuales durante toda la vida productiva de una persona<sup>25</sup>. Indudablemente la calidad de la educación es un elemento clave para terminar con el hambre y la pobreza, y debe llegar a los sectores vulnerables.

En otras palabras, el problema fundamental de muchos países –especialmente en América Latina y el Caribe– es cómo mejorar la calidad de la educación impartida que, como lo indica la información disponible en las comparaciones internacionales, es bastante deficiente. ¿Qué deben hacer los países de la región –que en general obtienen bajos resultados en las pruebas internacionales de

<sup>25</sup> Eric A. HANUSHEK y Lei ZHANG, “Quality-Consistent Estimates of International Returns to Skill”, National Bureau of Economic Research, *Working Paper 12664*, Cambridge M.A., noviembre, 2006.

conocimientos pero tienen altas tasas de asistencia de los estudiantes a las escuelas— para mejorar los resultados de la educación que se imparte en cada uno de ellos?

En primer lugar, debe destacarse que la peor alternativa es no enfrentar el problema y tratar de ocultarlo marginándose de las pruebas internacionales de educación, como ya lo han hecho algunos países. Para mejorar la calidad de la educación, como lo indica la teoría de la agencia que se aplica en diversas ramas de la gestión pública y privada, es necesario que los profesores (los agentes) respondan a los nuevos requerimientos de la sociedad (el principal). Para ello hay que adoptar medidas que incrementen la responsabilidad (*accountability*) y la rendición de cuentas de los agentes-profesores.

Cuando se habla de mejorar la educación, una de las alternativas preferidas de los políticos es plantear que hay que aumentar el gasto en educación, a través de la provisión de mayores insumos al sistema educativo (construcción de escuelas y otras obras de infraestructura, contratación de más profesores, aumentos en los salarios, mayor provisión de textos y otros elementos). Todos los expertos saben que estas acciones por sí mismas no solucionan el problema fundamental de la educación. Aunque en algunos casos la provisión de más insumos y mejores salarios puede ser necesaria, esto no garantiza una mejora en la calidad de la educación. Los resultados empíricos comparando diversos países no muestran una relación consistente entre gasto en educación por estudiante y conocimientos adquiridos medidos por los resultados de las pruebas internacionales.

Por ejemplo, el gasto por estudiante en Italia duplica al realizado por Polonia, pero el desempeño escolar arroja resultados bastante más bajos (en los resultados de la prueba PISA presentados en el anexo 6, Italia está en el lugar 29 y Polonia en el 15). En los últimos años Francia aumentó fuertemente el gasto por estudiante, pero la mejora en resultados fue muy inferior a la conseguida por Bélgica, que prácticamente no aumentó dicho

gasto. Resultados similares se han obtenido comparando entre sí los diversos países del sudeste de Asia y en otros estudios que emplean relaciones econométricas más sofisticadas<sup>26</sup>.

En algunos casos puede haber problemas de deficiencias de infraestructura, de falta de insumos educativos y de bajos salarios que deben solucionarse. Esto evidentemente requiere un aumento en el gasto de educación, pero ello no es suficiente para mejorar la calidad de la educación. Para esto es necesario adoptar también otras acciones, que en general no son fáciles de implementar porque implican reformas estructurales que afectan costumbres establecidas e intereses particulares. Uno de los factores que tiene más influencia en la calidad de la educación es la calidad de los docentes. *Para mejorar la calidad de la educación hay que mejorar la calidad de la docencia*. Todos lo saben desde su propia experiencia personal y parece algo obvio: los buenos profesores son los que logran un mayor aprendizaje de sus alumnos. Los países en desarrollo necesitan tener más buenos profesores para mejorar la calidad de la educación que se imparte y terminar con el hambre y la pobreza.

¿Cómo se establece quién es un buen profesor? Esta es una pregunta clave y nuevamente no hay atajos: el problema se reduce a medir sistemáticamente los resultados de la enseñanza impartida por el profesor. Un profesor es “bueno” cuando es “efectivo”, es decir, cuando sus alumnos adquieren apropiados conocimientos y destrezas y estas son las que se miden en las pruebas internacionales PISA y en las otras pruebas que se han mencionado.

Se sabe que para ser un buen profesor no existe una relación determinada ni con los años de experiencia ni con los títulos obte-

<sup>26</sup> Un análisis detallado de la evidencia empírica en este campo se presenta en Eric A. HANUSHEK y Ludger WOESMANN, “The Economics of International Differences in Educational Achievement”, *Working Paper n° 15949*, National Bureau of Economic Research, Cambridge M.A., abril, 2010.

nidos. En los primeros años los nuevos profesores aprenden mucho con la práctica, pero un profesor con cinco años de experiencia puede tener la misma calidad que uno con veinte años de experiencia. Del mismo modo, un profesor con una maestría en pedagogía puede ser tan bueno como alguien sin estudios de posgrado. Numerosos países han desarrollado sistemas para evaluar la calidad de sus profesores y esto es considerado como algo imprescindible en todos los sistemas educativos avanzados<sup>27</sup>, pero varios de los sistemas de evaluación de profesores no están vinculadas al desempeño de los estudiantes en pruebas específicas de conocimiento y en muchos casos las evaluaciones no tienen un impacto directo en las remuneraciones que los profesores reciben. La vinculación entre el desempeño de los docentes y sus remuneraciones es un tema controversial, que generalmente encuentra la oposición de los propios profesores y de sus sindicatos. Sin embargo, esto es algo esencial para mejorar la responsabilidad (*accountability*) y rendición de cuentas que necesariamente deben existir para mejorar la calidad del proceso educativo<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> En un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) se presenta información sobre los sistemas de evaluación de los docentes existentes en Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Suecia, Reino Unido y República Checa (OECD, *Teachers for the 21st Century. Using Evaluation to Improve Teaching*, París, 2013).

<sup>28</sup> Las evaluaciones se han usado para determinar promociones y premios o bonos salariales en Estados Unidos, Corea, Holanda, Reino Unido, Israel, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, República Checa, Chile, México, Brasil, Perú, Bolivia, India y Kenia. En algunos casos no se han obtenido los resultados esperados por deficiencias en el diseño o en la implementación de las evaluaciones (OECD, *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers*, París, 2009, y Barbara BRUNS, Deon FILMER y Harry Anthony PATRINOS, *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*, World Bank, Washington D.C., 2011).

En la mayoría de los países las remuneraciones de los profesores son relativamente planas, mostrando solo alguna relativa progresividad por años de servicio. Muchas veces los contratos son permanentes y los profesores son parte del servicio público, lo que vuelve prácticamente imposible que alguien sea despedido si sus resultados no son los esperados. Esto se traduce en que, por ejemplo, en muchos países existe un alto porcentaje de ausentismo entre los docentes. Es evidente que sistemas con las características salariales indicadas no tienen incentivos para mejorar el desempeño. Si los profesores ganan lo mismo cuando sus alumnos tienen resultados buenos o cuando tienen resultados deficientes, no se les está dando señales adecuadas de lo que se espera de su labor. Como en toda actividad económica, los profesores deben de alguna manera recibir una remuneración que los incentive a tener el mejor desempeño que es posible de acuerdo con sus habilidades.

La solución más sencilla y menos controversial es implementar algún sistema de premios o bonos para los profesores que se basen en los resultados de las pruebas de conocimientos que rindan los estudiantes. El sistema de bonos por resultado es atractivo porque no modifica la estructura salarial básica y por lo tanto no enfrenta la absoluta oposición sindical. Además tiene flexibilidad y puede ajustarse periódicamente. Los bonos pueden otorgarse en función de los resultados individuales de cada profesor o ser colectivos y otorgarse en función de los resultados de una clase determinada o de toda la escuela.

Los bonos individuales exigen evaluar separadamente a los estudiantes de cada profesor. Debido a esto, lo más expeditivo es implementar un sistema de premios por las mejoras en los resultados globales de la escuela (bonos colectivos), que se reparten entre todos sus profesores, incluyendo al director de la escuela. Es necesario destacar que, a fin de que el mecanismo funcione, el país debe tener un sistema adecuado para evaluar regularmente el desempeño de los estudiantes de todas las escuelas y que los

bonos deben ser “atractivos” en términos de mejorar en forma importante los salarios existentes. Los bonos deben establecerse clasificando a las escuelas de acuerdo con ciertas categorías que reflejen las diferencias socioeconómicas de los estudiantes y otras características iniciales de contexto, que influyen en los resultados educativos de los estudiantes.

Evidencia práctica fehaciente sobre el efectivo resultado de los bonos se obtuvo con una experiencia específica realizada en el estado de Andhra Pradesh en la India. Allí se seleccionaron aleatoriamente 500 escuelas que se dividieron en 5 grupos: en 100 se estableció un bono individual al desempeño de los profesores, en 100 se estableció un bono colectivo al desempeño de toda la escuela, en 100 se permitió contratar profesores adicionales, otras 100 recibieron una donación para insumos no especificados y las últimas 100 no recibieron ningún incentivo (grupo de control). Todas las intervenciones se estructuraron para tener el mismo costo agregado y se hicieron pruebas de conocimiento a los estudiantes al comienzo y al fin del año escolar. Los bonos los recibían los profesores o escuelas que mejoraran en 5 puntos porcentuales los resultados iniciales de las pruebas. A los dos años de establecerse el programa, los estudiantes de las escuelas con bonos individuales a los profesores mostraron mejoras en las pruebas de desempeño equivalentes a 0,28 desviaciones estándar respecto al grupo de control, los de las escuelas con bono colectivo de 0,16 desviaciones estándar y los de las escuelas que recibieron insumos adicionales mostraron muy bajas mejoras (solamente 0,08 desviaciones estándar)<sup>29</sup>. El análisis cualitativo mostró que los profesores que recibieron los bonos individuales

<sup>29</sup> Para hacer consistente las mediciones es conveniente usar una medida como la desviación estándar de la distribución de los resultados de las pruebas. Un aumento de media desviación estándar movería al estudiante de la mitad de la distribución al porcentaje 69 y un aumento de una desviación estándar al porcentaje 84.

dieron más clases extras fuera del horario regular, más trabajos para la casa y más pruebas de práctica, además de prestar más ayuda a los estudiantes más atrasados del grupo. En definitiva, para ganar el bono los profesores mejoraron su dedicación y sus métodos de docencia<sup>30</sup>. La conclusión es clara: la calidad de la educación puede mejorarse con el otorgamiento de adecuados incentivos a los profesores.

En el año 2008 el Estado de Pernambuco, en el noreste de Brasil, introdujo un sistema de bonos para premiar a todas las escuelas que cumplieran con metas de mejora en el desempeño de sus estudiantes establecidas específicamente para cada una de ellas. Para fijar las metas de cada una de las 929 escuelas administradas por el Estado se usó el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), establecido por el Ministerio de Educación Nacional sobre la base de un examen en matemática y lengua que se hace cada dos años a los alumnos de 5º, 9º y 12º grado (Prueba Brasil) y los datos de registro, repetición y promoción de cada grado. Las escuelas se clasificaron en cuatro grupos de acuerdo con su lugar en la distribución del desempeño del año 2007.

El primer bono se dio a mediados del 2009 y lo recibió un 52 % de las escuelas. Se establecieron nuevas metas y el segundo bono se dio en el 2010 y lo recibió un 79 % de las escuelas. Todas las escuelas que alcanzan por lo menos un 50 % de la meta establecida para ella reciben una parte proporcional del bono. Si no alcanzan el 50 % no reciben nada. Para el bono se presupuestó un monto fijo igual al gasto salarial global de un mes de todo el sistema educativo. Los premios se reparten a todo el per-

<sup>30</sup> Los casos del estado de Andhra Pradesh en India y del Estado de Pernambuco en Brasil, que se presentan a continuación, se describen en Barbara BRUNS, Deon FILMER y Harry Anthony PATRINOS, *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*, World Bank, Washington D.C., 2011.

sonal de las escuelas (docentes y no docentes), proporcionalmente a los salarios existentes. Como no todas las escuelas recibieron premios y el monto global a repartir es fijo, los premios ascendieron a 1,8 salarios mensuales el primer año y a 1,4 salarios mensuales el segundo año.

El sistema se aplicó en todas las escuelas del Estado de Pernambuco y por lo tanto no existe un grupo de control. Sin embargo, las mejoras en los resultados de las pruebas fueron sustanciales: al segundo año en las escuelas que recibieron bonos el puntaje en lenguas aumentó en 0,44 desviaciones estándar para el 8° grado y en 0,57 desviaciones estándar para el 11° grado, en matemáticas los aumentos fueron de 0,27 y 0,31 desviaciones estándar respectivamente. Nuevamente las escuelas que ganaron premios muestran una mayor dedicación de los profesores a la actividad directa de enseñanza y la aplicación de nuevos métodos de docencia, es decir, los incentivos a los docentes funcionan y dan resultados.

Aunque aquí se ha descrito solo el caso del Estado de Pernambuco, es necesario destacar que desde el año 2008 en Brasil alrededor de quince sistemas educativos estaduais y municipales han implementado bonos que premian el desempeño de los profesores en mejorar los resultados de los estudiantes en las pruebas específicas de conocimiento. Entre ellos se incluyen los Estados de Sao Pablo y Minas Gerais y la Municipalidad de Río de Janeiro. En este último caso se ha introducido una variante poderosa para combatir el ausentismo docente, que es el requisito de no tener más de cinco ausencias (con y sin excusa) para recibir el bono. Numerosos docentes de las escuelas premiadas por cumplir las metas exigidas no recibieron los bonos por no cumplir con este requisito mínimo de asistencia, evitándose en alguna manera la existencia de profesores que se aprovechan del esfuerzo de los otros profesores (*free riders*). La tendencia a premiar los resultados de la enseñanza de los profesores está desarrollándose en forma potente en todo Brasil.

El caso pionero en América Latina en la introducción de incentivos al desempeño de los profesores es Chile y esto explica en alguna medida sus mejores resultados en las recientes pruebas internacionales PISA. En 1995 se estableció el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educativos (SNED), que otorga bonos monetarios a los profesores de las escuelas que muestran buenos resultados. Este sistema evalúa a las escuelas fundamentalmente en función de los resultados de sus alumnos en la prueba nacional SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), pero considera también otras variables como abandono escolar, repetición, ausencia de prácticas discriminatorias, iniciativas escolares, integración de padres y mejoras en las condiciones de trabajo. Las escuelas son clasificadas en categorías que en general reflejan las características socioeconómicas de los estudiantes y el 25 % con mejor desempeño en cada categoría recibe el bono, que se reparte entre los profesores de acuerdo con el número de horas trabajadas. En el período 2006-2007 el bono representó alrededor de 80 % del salario mensual de un profesor<sup>31</sup>.

En el año 2002 Chile estableció una Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP), que permite que los profesores se presenten voluntariamente a una prueba que examina su desempeño actual en clases y sus conocimientos para eventualmente recibir un bono salarial extra por 10 años. Esta evaluación es considerada difícil y

<sup>31</sup> RAU, Tomás y Dante CONTRERAS, “Tournaments, Gift Exchanges and the Effect of Monetary Incentives for Teachers: the Case of Chile”, *Serie Documentos de Trabajo* n° 305, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 2009; MIZALA, Alejandra y Ben ROSS SCHNEIDER, “Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990-2010)”, *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 27, tomo 1, enero, 2014, y LARA, Bernardo, Alejandra MIZALA y Andrea REPETTO, “Una mirada a la efectividad de los profesores en Chile”, *Estudios Públicos*, n° 120, Santiago, 2010.

hasta el año 2009 aproximadamente solo unos 3500 profesores habían obtenido el bono. En el 2004 se aprobó un sistema de evaluación obligatoria cada cuatro años para todos los profesores, los que son clasificados como excelentes, competentes, básicos o insatisfactorios. Aquellos catalogados como insatisfactorios deben tomar nuevamente el examen el próximo año y si reciben la misma clasificación tres veces no pueden continuar ejerciendo la docencia. Los clasificados como excelentes y competentes reciben un bono de montos diferenciales conocido como Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI). En el año 2009 un 14 % de los profesores recibieron los bonos correspondientes a la asignación variable, un 38 % los bonos correspondientes al sistema SNED y un 2 % recibieron la AEP. A través de estos sistemas de premios, Chile ha ido disminuyendo la rigidez de la estructura salarial de los profesores e incentivando el buen desempeño.

Es evidente que los incentivos para mejorar el desempeño de los profesores no son exclusivamente monetarios. También influyen las oportunidades de desarrollo profesional, la estabilidad del empleo, los sistemas de jubilación y salud, la infraestructura escolar y la disponibilidad de material educacional, el reconocimiento y prestigio profesional y las motivaciones internas y el idealismo. Las políticas de mejoramiento docente deben considerar todos estos aspectos y deben ser integrales, tomando en cuenta la formación que se ofrece en las universidades o institutos terciarios, los atractivos existentes para reclutar estudiantes secundarios talentosos para la carrera docente, los requisitos de entrada a la carrera docente, las alternativas de desarrollo profesional, la carga de trabajo, el nivel de salarios, los sistemas de monitoreo y evaluación y varios otros aspectos. Junto con las medidas que incentiven una mayor responsabilidad de los docentes en los resultados que obtengan sus alumnos (*accountability*) deben tomarse medidas que mejoren los diversos aspectos de la carrera docente. Esto es fundamental para mejorar la calidad de la educación.

Otra alternativa promisorio para mejorar la calidad de la educación es darles más autonomía a las escuelas. Las escuelas son el lugar central donde deben ocurrir las reformas que mejoren la calidad y ellas no tienen incentivos para mejorar el desempeño de los estudiantes si todas las decisiones se toman de manera centralizada por las autoridades nacionales o provinciales. Por otra parte, los directores y profesores de las escuelas y la comunidad local tienen más conocimiento de las dificultades y problemas específicos que deben superarse. La descentralización de la toma de decisiones (*school based management*), junto con el fortalecimiento de la capacidad profesional de las autoridades locales, permite atender más adecuadamente a las necesidades y prioridades reales y un mejor monitoreo del desempeño real de los docentes.

La concesión de mayor autonomía a las escuelas generalmente empieza con la creación de un Consejo Escolar, en el cual participan el director de la escuela y representantes de los padres, los profesores y, a veces, de la comunidad en general. Este Consejo monitorea el desempeño de la escuela y de los profesores, distribuye alguna parte del presupuesto, controla los procesos de compra de los materiales educativos y puede incluso ser responsable de la contratación de los profesores. La participación de los padres es crucial, ya que ellos son los principales interesados en el mejoramiento de la educación de sus hijos. Esta demanda por mejor calidad es facilitada cuando se tiene información precisa sobre el desempeño de los estudiantes de la escuela medidos por adecuadas pruebas nacionales de resultados.

El otorgamiento de mayor autonomía a las escuelas es una tendencia universal que se inició en Australia en 1967 y se propagó posteriormente al Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelanda y otros países de la OECD. En los países que obtienen buenos resultados en las pruebas internacionales PISA existe en general un alto grado de autonomía en la gestión de las escuelas, siendo el caso más notorio el de Finlandia, que ocupó el segundo

lugar en la prueba del año 2009. El caso emblemático en América Latina es el programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) de El Salvador, iniciado en 1991, que contribuyó de manera fundamental a la reconstrucción del sistema escolar después de la guerra civil y es responsable de la importante expansión de la educación primaria en las zonas rurales del país. Existen evidencias de que la mayor autonomía se ha traducido en mejoras en las pruebas estandarizadas de los estudiantes en los casos de El Salvador, México, Nicaragua y Kenia. Sin embargo, los estudios más sofisticados realizados en Estados Unidos revelan que estos buenos resultados solo se producen después de varios años (cinco a ocho) de implementar en forma sostenida y consistente las reformas de mayor autonomía de las escuelas.

Finalmente debe mencionarse la importancia fundamental que tiene la educación preescolar para terminar con el hambre, la pobreza y la desigualdad. El desarrollo del conocimiento es un proceso multidimensional y secuencial, que comienza en las etapas tempranas de la vida. En el capítulo siguiente explicamos la importancia crucial de los primeros mil días en la vida de una persona humana y las acciones de salud y nutrición materno-infantil que son necesarias en ese período para poder tener una adecuada y satisfactoria vida futura. Ello incluye acciones de estimulación temprana y de desarrollo social y cognitivo que se inician con el nacimiento y deben continuarse por lo menos hasta los cinco años, cuando los niños se incorporan a la educación formal.

Estudios recientes indican que si se invierte en la educación preescolar de los menores de cinco años que pertenecen a grupos vulnerables y tienen desventajas sociales (familias pobres, monoparentales y otras), se aumentan enormemente las posibilidades de que ellos abandonen la pobreza y se conviertan en personas capaces y productivas, que se integran adecuadamente a la sociedad. Como lo han demostrado los estudios empíricos del

profesor James J. Heckman, Premio Nobel de Economía del año 2000, la educación preescolar es un factor esencial para reducir las desigualdades sociales y tiene tasas de retorno muy superiores a otras inversiones sociales y económicas<sup>32</sup>. Es interesante destacar que el programa evaluado por el profesor Heckman (Programa Pre-escolar Perry) era relativamente modesto (contemplaba 2,5 horas de clases por día, 5 días a la semana durante 2 años, junto con unas 1,5 horas de visita domiciliaria por semana), pero aumentó considerablemente los ingresos de los menores vulnerables participantes, que fueron monitoreados hasta que cumplieron los 40 años de edad. Otros programas de educación preescolar han dado resultados semejantes.

### **3. Eliminar el atraso y la pobreza del sector rural**

La mayoría de las personas de los países en desarrollo que experimentan hambre y viven en condiciones de extrema pobreza se encuentran en el sector rural (cuadro n° 11), aunque existen algunos países de América Latina que constituyen una excepción. Se estima que aproximadamente un 72 % de los 1.400 millones de personas que en el mundo viven con ingresos menores a U\$S 1,25 por día (pobreza extrema o indigencia) son del sector rural.

La proporción es mayor en el sur de Asia y en el África subsahariana, donde la pobreza rural asciende a un 81 % y un 75 %, respectivamente, del total de personas en situación de pobreza extrema. En estas regiones, un 45 % y un 62 %, respectivamente,

<sup>32</sup> La tasa de retorno social de la educación pre-escolar es muy superior a otras inversiones en educación y puede llegar hasta el 17 %. Ver James J. HECKMAN, Seong HYEOK, Rodrigo PINTO, Peter A. SAVELYEV y Adam YAVITZ, "The Rate of Return to the Highscope Perry Preschool Program", *Journal of Public Economics*, vol. 94, N°s. 1-2, 2010.

de la población rural no tiene ingresos para adquirir una canasta alimenticia mínima y vive en la indigencia. De acuerdo con la definición de pobreza extrema mencionada, un 26 % de los pobres de América Latina y el Caribe está en el sector rural. Evidentemente, terminar con la pobreza extrema del sector rural es uno de los desafíos más importante y difícil que enfrenta la lucha contra el hambre a nivel mundial.

Gran parte de la población rural pobre son pequeños agricultores de subsistencia y/o trabajadores sin tierra que, junto con sus familiares, tratan de encontrar algún empleo en la agricultura o en otros sectores productivos rurales para poder subsistir. El “derrame” (*trickle down*) o impacto de las altas tasas de crecimiento económico experimentadas en los últimos años por varios países no los ha alcanzado y/o no ha sido suficiente para sacarlos de la pobreza consuetudinaria que los oprime. El crecimiento de la agricultura tradicional y de las actividades rurales no agrícolas relacionadas, no les ofrece a estos sectores de la población oportunidades adecuadas para aumentar sus ingresos y salir de la pobreza. Se requieren para ello intervenciones específicas más eficaces del Estado. La pobreza rural afecta en forma especial a los niños, las mujeres y la población indígena. Nuevas y mejores políticas para terminar con la pobreza rural son necesarias en todos los países, aun en la región de América Latina y el Caribe donde la tasa de urbanización es bastante más alta.

**Cuadro n° 11**  
**Población y pobreza extrema rural en países en desarrollo\***

	Población (millones)		Incidencia pobreza (%)		Pobreza extrema rural	
	Total	Rural	Total	Rural	Millones	% total pobres
Asia este	1.349	763	15,9	15,3	117	54,3
Asia sur	1.616	1.112	38,5	45,2	503	80,7
Resto Asia y Pacífico	578	313	18,5	25,6	80	54,0
África subsahariana	777	497	52,5	61,6	306	75,0
África norte y Oriente Medio	361	161	4,0	3,6	6	40,1
América Latina y Caribe	567	122	7,2	8,8	11	26,5
Total	5.247	2.968	27,0	34,2	1,010	71,6

\* Las cifras corresponden aproximadamente al año 2008. La pobreza extrema se define con una línea de pobreza de U\$S 1,25 por día. La incidencia de la pobreza indica el porcentaje de la población total y de la población rural que vive debajo de la línea de pobreza.

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial ([www.worldbank.org/world-development-indicators](http://www.worldbank.org/world-development-indicators))

Las cifras del cuadro n° 11 han sido elaboradas con la línea de pobreza extrema o indigencia internacional utilizada por el Banco Mundial (U\$S 1,25 por día). Si se usan las líneas de pobreza establecidas oficialmente por cada país, en la región de América Latina y el Caribe existirían unos 68 millones de personas viviendo en condiciones de pobreza extrema, de los cuales 33 millones habitarían en las áreas rurales (y no los 11 millones indicados en el cuadro). Según estas fuentes, una de cada dos personas que vive en las zonas rurales de América Latina y el Caribe es pobre (53 %), en tanto que una de cada tres personas tiene la condición de indigente (30 %), es decir, no puede adquirir una canasta alimenticia mínima y experimenta hambre crónica.

En los últimos treinta años (1980-2010) la pobreza en el sector rural en la región apenas ha mejorado en 7 puntos porcentuales<sup>33</sup> (disminuyó del 59,8 % al 52,8 %) y la indigencia en menos de 3 puntos porcentuales (del 32,7 % al 30,0 %), lo que indica la necesidad de implementar nuevas y más eficaces políticas públicas para terminar con el hambre y la indigencia en el sector rural de América Latina y el Caribe.

En el cuadro n° 12 se presenta la pobreza e indigencia en el sector rural de 16 países de América Latina y el Caribe de los cuales se tiene información. De acuerdo con las líneas de pobreza nacionales, la pobreza en el sector rural alcanzaría a 50 millones de personas y la indigencia (pobreza extrema) a 33 millones. El sector rural tiene el 29 % del total de pobres y el 49 % del total de indigentes de la región. Los países con mayor número absoluto de pobres en el sector rural son Brasil (11,5 millones), México (10,6 millones), Colombia (6,3 millones), Perú (4,2 millones) y Guatemala (4,1 millones).

Por otra parte, los países con mayor porcentaje de la población rural viviendo en condiciones de pobreza extrema son Honduras (57 %), Paraguay (47 %), Nicaragua (46 %), Bolivia (43 %) y Guatemala (42 %). En la última década, Brasil y Chile disminuyeron la pobreza rural en alrededor de 17 puntos porcentuales (del 55 % al 39 % en el caso de Brasil y del 27 % al 10 % en el caso de Chile), mientras que en México la disminución fue de 14 puntos (del 59 % al 45 %) y en Ecuador de 13 puntos (del 59 % al 46 %). Aunque aún hay mucho por hacer, las experiencias de estos países indica que es posible tener avances significativos

<sup>33</sup> Estos datos corresponden a 16 países de la región y se presentan en el artículo de Sergio FAIGUENBAUM, “Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas en zonas rurales de América Latina”, publicado en el libro de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO), *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*, Santiago, 2013.

para terminar con el hambre y la pobreza extrema del sector rural de la región, siempre que haya decisión política para ello.

**Cuadro n° 12**  
**Pobreza e indigencia rural en América Latina**

	Población		Pobreza		Indigencia		Pobres rurales (millones)
	Total (millones)	Rural(a) %	Total %	Rural %	Total %	Rural %	
Argentina	40,4	2,8	8,6 (b)	-	2,8	-	-
Bolivia	10,0	3,4	42,4	61,5	22,4	43,4	2,1
Brasil	195,2	29,3	24,9	39,3	7,0	15,2	11,5
Chile	17,1	2,1	11,5	10,4	3,6	4,4	0,2
Colombia	46,4	10,0	44,3	62,7	14,8	26,7	6,3
Costa Rica	4,7	1,6	18,5	20,8	6,8	9,9	0,3
Ecuador	14,5	4,8	39,2	43,2	16,4	20,8	1,0
El Salvador	6,2	2,5	46,6	55,8	16,7	23,5	1,4
Guatemala	14,3	6,1	54,8	66,5	29,1	42,2	4,1
Honduras	7,6	3,8	67,4	76,5	42,8	56,8	2,9
México	112,3	24,7	36,3	42,9	13,3	21,3	10,6
Nicaragua	5,8	2,4	61,9	71,5	31,9	46,1	1,7
Panamá	3,5	1,1	25,8	44,8	12,6	26,6	0,5
Paraguay	6,5	2,5	54,8	66,6	30,7	46,8	1,7
Perú	29,3	7,8	31,3	54,2	9,8	23,3	4,2
Rep. Dominicana	9,9	3,1	41,4	45,2	20,9	26,5	1,4
Uruguay	3,4	0,3	8,4	4,2	1,4	1,1	0,0
Venezuela	29,0	1,9	27,8	-	10,7	-	-
Total	556,1	110,2 (c)	31,4	52,6	12,3	30,0	49,9

(a) La definición de los términos *urbano* y *rural*, así como las líneas de pobreza e indigencia, son las utilizadas por cada país.

(b) Corresponde al sector urbano.

(c) La población rural total en 46 países de América Latina y el Caribe sería 125,1 millones.

**Fuente:** Elaboración propia basada en datos del *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2011*, de CEPAL.

A pesar de la importancia, la mayoría de los países en desarrollo carece de una visión estratégica integral de largo plazo para enfrentar la pobreza en el sector rural. Ha predominado la lógica de los “proyectos individuales” y de los “programas específicos”, muchas veces financiados por los organismos internacionales de desarrollo. Esto ha dado origen a una multiplicidad de iniciativas y actividades públicas dispersas y desconectadas entre sí, que –aunque bien intencionadas– no han tenido un impacto significativo en reducir drásticamente la pobreza del sector rural. Muchas veces estos proyectos son ejecutados por diferentes organismos públicos con escasa coordinación entre ellos. En otros casos, los planes para terminar con la pobreza rural son establecidos por las autoridades centrales con escasa participación local y su implementación no tiene en cuenta las diferentes realidades locales y las situaciones específicas que afectan directamente a las familias pobres y vulnerables<sup>34</sup>.

Para terminar con la pobreza rural se requiere de *una estrategia holística de largo plazo*, que enfrente en forma integrada el conjunto de problemas que determina la pobreza en el sector rural de un país específico. Esta estrategia debe tener en cuenta los obstáculos existentes para el desarrollo rural en las diversas áreas geográficas de concentración de la pobreza rural y las realidades particulares de las familias rurales pobres de cada región. Además, debe implementarse en forma flexible, adaptándose- sin perder de vista los objetivos y metas de mediano y largo plazo- a las distintas circunstancias y dificultades de cada situación específica.

Los problemas que enfrenta el mundo rural son numerosos y de diversa índole. La pobreza rural resulta de una carencia de activos físicos (tierra, agua) y de capital humano (desnutrición,

<sup>34</sup> Como se analiza en el capítulo VI, este es un problema que afectó a los primeros planes implementados en China para terminar con la pobreza del sector rural.

salud, educación, capacidad técnica) en la población rural, pero también se deriva de falta de oportunidades y de desigualdades creadas por un ambiente político, económico y social desfavorable y por la falta de decisión y compromiso político de las autoridades. En la mayoría de los casos no existe prioridad para enfrentar los problemas que causan la pobreza rural y –salvo excepciones– la población rural más pobre no está organizada y no ejerce una fuerte presión política que haga que la escuchen y que los programas públicos respondan a sus necesidades.

En la mayoría de los países en desarrollo la infraestructura rural es deficiente y se necesitan importantes inversiones públicas en caminos, energía eléctrica, riego, agua potable, escuelas, puestos de salud y otros. Los caminos rurales existentes son en general de mala calidad y hay grandes dificultades para acceder a los mercados, sea para vender la producción rural o para adquirir los insumos necesarios. Las escuelas rurales que existen son también de mala calidad y no otorgan adecuadas oportunidades para el desarrollo de las capacidades individuales de los niños y jóvenes, a los que de alguna forma se los está condenando a continuar en el círculo vicioso de la pobreza. En muchos casos, los servicios de protección social establecidos por el Estado (pensiones, licencias por enfermedad y maternidad, seguros de salud y desempleo) no llegan al sector rural. Tampoco existen servicios financieros y las posibilidades de obtener créditos para el desarrollo de la producción o de los negocios son prácticamente nulas. A esto se agregan otros factores, como el cambio climático, la degradación de la tierra y los problemas ambientales, la discriminación que experimentan las mujeres y los pueblos indígenas y las dificultades de acceso a la tierra y el agua. Todos estos aspectos deben considerarse en el diseño de una estrategia integral para terminar con la pobreza rural.

Lo más adecuado es basar el diseño de la estrategia integral de desarrollo rural en un detallado análisis de las características de los hogares rurales pobres en una determinada región o país. Hasta hace algunos años se pensaba que la pobreza rural era

esencialmente un problema de pequeños agricultores, muchos de los cuales producían para el autoconsumo con escasa tecnología. Para enfrentar este problema se crearon servicios públicos de extensión agrícola, que prestaban asesoría y apoyo no financiero a estos pequeños agricultores, incluyendo a veces asistencia a la agricultura familiar de subsistencia.

Actualmente se reconoce que el problema de la pobreza rural es más complejo y que las fuentes de ingresos de los hogares rurales pobres son bastante más diversas. Ellos no dependen exclusivamente de ingresos del trabajo por cuenta propia provenientes de la agricultura de subsistencia. Existe un gran número de asalariados rurales pobres, que trabajan en la agricultura pero también en otros sectores productivos. Hay otros hogares que viven de “remesas” recibidas del exterior, provenientes de familiares que anteriormente han emigrado en busca de mejores oportunidades. La emigración a países más desarrollados aparece para muchos jóvenes como la única opción de liberarse de la opresión de la pobreza rural, aunque ello implique poner en riesgo la propia vida, como los acontecimientos recientes de los naufragios en las costas de Italia y de los menores sin padres que entran ilegalmente en Estados Unidos lo han demostrado.

En el cuadro n° 13 se presenta la tipología de los hogares rurales pobres en función de las fuentes de los ingresos recibidos en diez países de América Latina, que cuentan con datos adecuados en sus encuestas nacionales de hogares<sup>35</sup>. Para esto se utiliza la clasificación sugerida en el *Informe de desarrollo mundial 2008* del Banco Mundial que identifica cinco categorías diferentes de hogares rurales:

<sup>35</sup> Esta clasificación y los datos correspondientes se presentan en el estudio de la FAO, *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*, Santiago, 2013.

- a) Hogares por cuenta propia: 75 % o más de sus ingresos provienen de actividades por cuenta propia;
- b) Hogares asalariados: 75 % o más de sus ingresos provienen de salarios;
- c) Hogares dependientes de transferencias: 75 % o más de sus ingresos provienen de algún tipo de transferencia;
- d) Hogares de empleadores: 75 % o más de sus ingresos provienen de la contratación de trabajadores;
- e) Hogares diversificados: ninguna fuente de ingresos alcanza un 75 % del ingreso total.

**Cuadro n° 13**  
**Distribución de los hogares rurales pobres por fuentes de ingresos**  
 (en porcentaje)

	Cuenta Propia	Asalariado	Diversificado	Transferencias	Empleador
Bolivia (2007)	48	18	20	11	3
Brasil (2008)	18	28	45	8	1
Chile (2009)	5	16	41	38	0
Ecuador (2009)	24	22	39	14	1
Paraguay (2008)	37	18	32	12	1
Costa Rica (2008)	21	19	19	37	4
El Salvador (2009)	8	27	24	41	0
Guatemala (2006)	20	31	40	9	0
Honduras (2007)	15	34	38	13	0
México (2008)	2	20	58	19	1

Fuente: FAO, *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*, Santiago, 2013.

De acuerdo con los datos del cuadro anterior, los hogares rurales pobres de ingresos diversificados predominan en México (58 %), Brasil (45 %), Chile (41 %), Guatemala (40 %), Ecuador (39 %) y Honduras (38 %). En El Salvador (41 %) y Costa Rica

(37 %) predominan los hogares rurales pobres que reciben transferencias (remesas del exterior y transferencias públicas), mientras que en Bolivia (48 %) y Paraguay (37 %) predominan los ingresos por cuenta propia (agricultura familiar). Los hogares rurales pobres con ingresos provenientes de salarios superan a los hogares con ingresos provenientes de la agricultura familiar en Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

Los ingresos no agrícolas de los hogares pobres varían entre un 59 % de los ingresos laborales totales en el caso de Costa Rica a un 24 % en el caso de Ecuador, siendo 33 % en Brasil y 46 % en México. Los datos existentes dan cuenta de que existe una gran diversidad en las fuentes de ingresos de los pobres rurales y que en ellos no existe un estereotipo único<sup>36</sup>. Es necesario destacar que en los países con un alto índice de pobreza rural la incidencia de la pobreza es también alta en todos los tipos de hogares definidos en el cuadro n° 13, pero en varios casos es mayor en aquellos en que la mayor parte de los ingresos proviene de la agricultura familiar.

A pesar de las diferencias que existen en las ponderaciones de las distintas fuentes de generación de ingresos de los pobres, en el diseño de una estrategia integrada para la eliminación de la pobreza rural en un país determinado es necesario considerar los problemas de las diferentes tipologías de hogares, aunque esto sea evidentemente más complicado y difícil. Si esto no se hiciera se estaría abandonando a algunos sectores de pobres. Esto implica que deben incluirse medidas que mejoren tanto la situación de la agricultura familiar como los problemas del empleo asalariado y del nivel de los ingresos salariales rurales agrícolas y no agrí-

<sup>36</sup> La situación sería muy similar en otras regiones del mundo, de acuerdo con lo indicado en los informes de pobreza rural del FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA (IFAD), *Rural Poverty Report 2011. New realities, new challenges: new opportunities for tomorrow's generation*, Roma, noviembre, 2010.

colas, así como otras medidas de protección social y de transferencias sociales públicas para el sector rural.

La pobreza en el sector rural es un fenómeno complejo, que no tiene soluciones fáciles. Si se abordan los problemas existentes en una sola de las fuentes de generación de ingresos de los sectores pobres rurales se tendrán necesariamente resultados limitados y poco satisfactorios. Como se ha indicado, en muchos países predomina entre los pobres rurales la diversificación de las fuentes de ingreso. A continuación examinaremos algunos de los principales aspectos que se deben incluir en las estrategias integrales para terminar con la pobreza del sector rural.

### **El fomento de la agricultura familiar**

Es evidente que para terminar con la pobreza rural es fundamental dinamizar la pequeña agricultura y la agricultura familiar<sup>37</sup>. En muchos casos ella no solo concentra la mayor proporción de los pobres rurales, pero es también crucial para el desarrollo y crecimiento de muchas otras actividades productivas relacionadas y dependientes, que otorgan oportunidades de ingresos adicionales a la población rural pobre, tanto en los sectores de comercio, transporte y construcción, como en pequeñas industrias rurales y otros servicios. *La clave para dinamizar en forma efectiva a la agricultura familiar está en promover su articulación con los mercados.*

La agricultura familiar tiene potencial para terminar con la pobreza de la población rural solo si deja de ser exclusivamente

<sup>37</sup> La agricultura familiar se caracteriza por la participación de manera directa de la familia en el proceso productivo, lo que en general es también característico de la pequeña agricultura, y por eso usamos ambos conceptos en forma equivalente.

una agricultura de subsistencia y rompe las barreras que actualmente frenan la entrada de sus productos a los mercados. Estas barreras son de diversos tipos: por un lado está la baja productividad y la escasa tecnología de las unidades productivas, a esto se suman los más altos costos de transacción dados por la falta de adecuados caminos rurales, deficiencias en las comunicaciones y altos costos de la energía y además están la falta de financiamiento, los problemas de gestión y la inflexibilidad de la población rural para el cambio, que son características comunes en las zonas más aisladas y atrasadas. Finalmente están las barreras creadas por los problemas de demanda y los mecanismos de comercialización. Se requiere una “política de *shock*” o un “gran empuje (*big push*)” para dinamizar el proceso de cambio de la agricultura familiar en las zonas rurales pobres y establecer una nueva articulación entre ella y los mercados de los centros urbanos pequeños y grandes<sup>38</sup>.

Lo acontecido en años recientes con las transformaciones en países como Brasil y Chile indica que es posible lograr esta mayor articulación de la agricultura familiar con los mercados. Esto requiere de un cambio en la institucionalidad y que el Estado actúe fundamentalmente en un nuevo rol de eficaz articulador, integrando a las pequeñas unidades agrícolas familiares en cooperativas u otras organizaciones, promoviendo que ellas participen en ferias y mercados de pequeñas y grandes localidades, vendan en forma conjunta sus productos o establezcan alianzas comerciales con agroindustrias, compradores mayoristas y empresas exportadoras, además de brindar la necesaria y tradicional capacitación y asistencia técnica. En otros casos, algunas institu-

<sup>38</sup> Esta política de *big push* es semejante a la recomendada originalmente por el profesor Paul Rosenstein-Rodan para dinamizar el sur de Italia y otras regiones de Europa después de la Segunda Guerra Mundial (Paul ROSENSTEIN-RODAN, “Problems of Industrialization in Eastern and South-Eastern Europe”, *Economic Journal*, vol. 53, n° 210/211, 1943).

ciones del propio Estado pueden convertirse en compradores de la producción de las empresas familiares, como ha sucedido en Brasil con los programas de alimentación escolar.

Evidentemente el Estado no tiene solo el rol de articulador descrito en el párrafo anterior, sino que debe además solucionar los problemas de los altos costos de transacción que gravan a las empresas familiares rurales por las deficiencias existentes en la infraestructura rural, promover las mejoras en productividad y los cambios en gestión y establecer condiciones para la existencia de nuevos mecanismos de financiamiento para el sector. Esto generalmente requiere una institucionalidad pública propia, con la existencia de organismos dedicados en forma exclusiva a la agricultura familiar. Como se ha indicado anteriormente, la estrategia para eliminar la pobreza rural tiene que ser integrada y holística para dar resultado. No puede centrarse en un solo aspecto, como fue con la extensión agrícola y la asistencia técnica que se brindaron en el pasado. Dadas las limitaciones financieras del Estado, si los recursos fiscales son escasos es preferible aplicar la política de *big push* por etapas en distintas zonas geográficas y no diluir las acciones para abarcar en forma inmediata y deficiente a todo el país.

Es necesario destacar que no todas las unidades de agricultura familiar tienen la posibilidad de integrarse a los mercados. Hay algunas en que las limitaciones de tierra y de acceso al agua y el escaso potencial agropecuario las vuelven inviables para tener excesos de producción que puedan comercializarse y otorgar adecuados ingresos. Son las típicas unidades llamadas “agricultura familiar de subsistencia”, que muchas veces ni siquiera son capaces de satisfacer las necesidades de autoconsumo de la propia familia. Aunque es posible mejorar la producción agrícola en estos grupos, la estrategia en estos casos deberá complementarse con la promoción del trabajo asalariado, sea en la agricultura o en otros sectores productivos, lo que se examinará más adelante.

## **El desarrollo de empresas rurales no agrícolas**

El sector rural no agrícola es muy heterogéneo y abarca múltiples actividades en el comercio, la construcción, el transporte, la pequeña industria y los servicios. Las pequeñas empresas rurales no agrícolas son en general informales, muchas están dispersas en el espacio rural y varias operan en viviendas familiares de las aldeas y villorrios. A veces trabajan a tiempo parcial o en forma estacional y en general no son alcanzadas por las encuestas y estadísticas oficiales realizadas en un país, por lo que es difícil tener buena información sobre ellas.

Sin embargo, estas empresas rurales desempeñan un importante papel en conectar a los productores agrícolas con los mercados y en proveer insumos, bienes manufacturados y de consumo y otros variados servicios a la población rural. Ellas pueden almacenar, procesar, transportar y comercializar la producción agrícola, así como distribuir y vender semillas, fertilizantes, pesticidas, productos veterinarios y otros insumos que requieran los productores. Están constituidas también por los almacenes y negocios donde se comercializan productos agrícolas de consumo que no pueden ser autoproducidos y productos manufacturados de uso corriente, por lugares de ventas de comida, talleres de reparaciones y por los albañiles, carpinteros y proveedores de varios otros servicios en el área rural.

Según las informaciones existentes, las empresas rurales no agrícolas en los países en desarrollo dan empleo a entre un 25 % y un 45 % de los trabajadores rurales y representarían entre 30 % y 45 % de los ingresos totales de la población rural<sup>39</sup>. A pesar de su importancia y potencial, la mayor parte de los estudios sobre

<sup>39</sup> WORLD BANK, *The Rural Investment Climate: It Differs and It Matters*, Agricultural and Rural Development Department, Washington D.C., 2006.

desarrollo rural enfatizan los problemas de la pequeña agricultura, ignorando las actividades productivas y comerciales no agrícolas y el empleo rural no agrícola, los que –como hemos indicado– son también una importante fuente de ingreso para los pobres rurales.

Las principales dificultades que encuentra el desarrollo de las empresas rurales no agrícolas son la falta de caminos rurales que faciliten el transporte de los productos, las deficiencias en la provisión de energía, el acceso limitado y los altos costos de los servicios financieros, los obstáculos de comercialización y las limitaciones de la demanda<sup>40</sup>. En general el acceso a los organismos públicos es difícil, ya que ellos no tienen presencia en el medio rural, e implica costosas pérdidas de tiempo, tanto para el traslado como en la atención, la que generalmente es de mala calidad y demorada. Estas dificultades y los altos costos financieros de algunos de los trámites oficiales necesarios tienen una enorme influencia para que la mayoría de las empresas rurales no agrícolas no se registre y se mantenga en la informalidad. La mayoría de las veces no existen normas especiales para este tipo de microempresas y se les aplica la misma legislación y los mismos requerimientos que a las empresas urbanas medianas y grandes, los que son prácticamente imposibles de cumplir. Por otro lado, la mayoría de las empresas rurales no agrícolas no ven beneficios concretos en el registro y la formalización de sus actividades, pero sí tienen presentes los altos costos que ello implica.

*La mejora en el clima de inversión para el desarrollo de las pequeñas empresas rurales no agrícolas es un instrumento clave para reducir la pobreza en el sector rural.* Esto requiere de intervenciones genéricas del Estado que mejoren los marcos regulatorios y reduzcan la carga financiera, administrativa y tributaria que enfrentan las pequeñas empresas rurales que decidan registrarse.

<sup>40</sup> WORLD BANK, *op.cit.*, 2006.

También requiere que se desarrollen los caminos y la infraestructura rural necesaria y que se fomenten los servicios financieros rurales, así como intervenciones directas focalizadas específicamente en las empresas, brindando asistencia para mejorar su tecnología y productividad y estableciendo adecuados sistemas de información sobre potenciales mercados y oportunidades de negocio.

### **La creación de empleo en el sector rural**

Los salarios son en todos los países en desarrollo una importante fuente de ingresos para la población rural, que en muchos casos supera a los ingresos del trabajo por cuenta propia provenientes de la agricultura familiar. Aunque tanto el empleo rural agrícola y el no agrícola son importantes, es necesario distinguir entre ellos en la implementación de las políticas. El primero está más conectado con la agricultura familiar y el último más ligado a la problemática de la creación y el desarrollo de las empresas rurales no agrícolas, tal como lo hemos analizado en las secciones anteriores.

En general no existen estudios detallados a nivel global de la situación y los problemas del empleo en el sector rural, tanto agrícola como no agrícola. Como hemos indicado, sobre la base de las encuestas de hogares se estima que las empresas rurales no agrícolas en los países en desarrollo dan empleo a entre un 25 % y un 45 % de los trabajadores rurales y representarían entre 30 % y 45 % de los ingresos totales de la población rural. A falta de mayor información a escala mundial, examinaremos directamente la situación de América Latina.

En el cuadro n° 14 se presentan los datos de empleo rural para doce países de América Latina, en los cuales hay información apropiada en las encuestas de hogares. En conjunto para estos países, el empleo rural alrededor del año 2008 ascendía a 44,4 millones de personas, de las cuales un 45 % era empleo ru-

ral no agrícola. El empleo rural en el sector agrícola es mayor que el empleo no agrícola en todos los países, excepto Costa Rica, República Dominicana y México. Pero en el sector agrícola predominan los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores no remunerados (con la excepción de Chile, Costa Rica y Uruguay). Por lo tanto, en la mayoría de los países el número de trabajadores asalariados no agrícolas es mayor que los agrícolas (excepto en Chile, Ecuador, Honduras y Uruguay).

En términos agregados, en los doce países el número de asalariados agrícolas sería 4,9 millones y los no agrícolas 12,8 millones, lo que indica que, para el conjunto de los países, los asalariados no agrícolas son 2,6 veces los agrícolas.

**Cuadro n° 14**  
**Empleo rural en América Latina y el Caribe**

	Total (millones)	Agrícola No agrícola		Asalariados	
		(%)	(%)	Agrícola (miles)	No agrícola (miles)
Bolivia	2,1	78,6	21,4	69,9	216,2
Brasil	16,3	69,0	31,0	2.673,9	3.546,0
Chile	0,7	59,5	40,5	293,8	226,0
Costa Rica	0,7	26,6	73,4	132,6	384,4
Rep. Dominicana	1,2	33,2	66,8	54,7	410,3
Ecuador	2,1	69,5	30,5	542,4	403,9
Guatemala	2,7	56,6	43,4	427,0	570,0
Honduras	1,5	59,1	40,9	278,3	276,8
México	15,3	37,2	62,8	2.224,9	6.627,1
Panamá	0,5	50,9	49,1	69,6	151,7
Paraguay	1,2	58,7	41,3	84,9	279,3
Uruguay	0,1	71,1	28,9	36,7	22,8

**Fuente:** Elaboración propia basada en los datos de Adrián RODRÍGUEZ y Javier MENESES, *Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América latina*, CEPAL, Santiago, septiembre, 2010.

Como se ha indicado, los hogares rurales pobres son en general diversificados y obtienen ingresos de diversas fuentes a la vez, sea como trabajadores por cuenta propia, como trabajadores asalariados o con ingresos provenientes de remesas y transferencias públicas. Esta diversificación es una estrategia que los hogares emplean en forma consciente para sobreponerse a la situación de pobreza. De acuerdo con los datos del cuadro n° 13, los hogares rurales pobres de ingresos diversificados predominan en la mayoría de los países de la región, siendo las excepciones El Salvador, Costa Rica, Bolivia y Paraguay.

Aunque los hogares que obtienen más del 75 % de sus ingresos como asalariados no constituyen la mayoría de los hogares rurales pobres en ningún país de América Latina y el Caribe, la incidencia de la pobreza en estos hogares es en la mayoría de los casos bastante alta, alcanzando valores superiores al 40 % del total de hogares en nueve de los once países de los que hay información: Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay (cuadro n° 15). Esto quiere decir que en un gran número de los hogares de “asalariados” rurales los salarios percibidos no alcanzan para tener un mínimo nivel de vida aceptable. Las familias permanecen en situación de pobreza a pesar de tener un empleo asalariado remunerado, lo que indicaría que el nivel de los salarios recibidos es bajo.

Una situación semejante se da entre los trabajadores por cuenta propia (agricultura familiar) en ocho de los once países. En Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay más del 50 % de los trabajadores por cuenta propia del sector rural están en situación de pobreza. En varios de estos países, tampoco alcanza con la diversificación de los ingresos y con las transferencias recibidas para salir de la pobreza.

**Cuadro n° 15**  
**Incidencia de la pobreza por tipo de**  
**hogar rural en América Latina\***

	Cuenta propia	Asalariado	Diversificado	Transferencias
Bolivia	81	74	71	66
Brasil	53	41	44	21
Chile	4	5	11	36
Costa Rica	37	9	14	60
Ecuador	63	49	44	68
El Salvador	55	52	51	87
Guatemala	71	69	65	65
Honduras	78	81	80	72
México	25	42	57	65
Paraguay	77	52	64	72

\* La incidencia es el porcentaje del total de hogares de cada categoría que se encuentra en situación de pobreza.

**Fuente:** Sergio FAIGUENBAUM, *Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas en las zonas rurales de América Latina*, FAO, Santiago, 2013.

En la mayoría de los países de América Latina los niveles de informalidad en los empleos rurales agrícolas y no agrícolas son muy altos, reflejando un fenómeno semejante a lo que ocurre en las zonas urbanas. Los escasos datos existentes indican que la informalidad del empleo rural alcanzaría niveles del 84 % en Guatemala y El Salvador, 82 % en México, 74 % en Perú, 54 % en Brasil, 34 % en Costa Rica, 25 % en Chile y 29 % en Uruguay<sup>41</sup>.

La informalidad laboral en el sector rural tiene diversas y múltiples causas, pero en todos los casos refleja un funcionamiento inadecuado del mercado del trabajo parecido a lo que

<sup>41</sup> Sergio FAIGUENBAUM, op.cit., 2013.

ocurre en el sector urbano. Esto puede ser debido a que las regulaciones y las normas establecidas no se ajustan a la realidad de las pequeñas empresas que operan en el medio rural y son por lo tanto imposibles de cumplir, a que los beneficios de registrar a las empresas y sus trabajadores no superan a los costos en que hay que incurrir para ello o a que no existe un adecuado control y vigilancia de los organismos oficiales encargados de la supervisión laboral en el sector rural. Es necesario revisar la legislación laboral existente, establecer normas y procedimientos administrativos que sean fáciles de cumplir, reducir los costos directos e indirectos de registrar empresas y trabajadores y fortalecer la institucionalidad del mercado de trabajo rural. Evidentemente esta es una tarea pendiente que debe realizarse de forma adecuada para que el empleo rural contribuya de una manera más efectiva a disminuir la pobreza rural.

### **La protección social en el medio rural**

Para disminuir la pobreza en el sector rural es indispensable que existan también mecanismos de protección social que ayuden a administrar los riesgos que enfrentan las familias vulnerables que habitan en ese medio. En América Latina y en varias otras regiones del mundo la seguridad social existente está vinculada al empleo y, como la gran mayoría de los trabajadores rurales –agrícolas y no agrícolas– no tiene un empleo registrado, ella es prácticamente inexistente en el sector rural<sup>42</sup>. Por lo tanto, las familias rurales en general no tienen seguros para la vejez, las enfermedades o el desempleo y en caso de experimentar algunos de estos fenómenos tienen que protegerse por sus propios

<sup>42</sup> En algunos países los mecanismos de protección social no se aplican en el sector rural y/o a las actividades agrícolas.

medios. Esto generalmente implica utilizar el escaso capital físico que poseen y/o solicitar ayuda a otras familias tan vulnerables como ellas. Cuando un miembro de un hogar rural sufre alguna enfermedad grave es muy probable que caiga en la pobreza y que todos en su entorno pasen hambre. La falta de adecuada protección contra eventuales riesgos es un factor que agrava la pobreza rural.

Un estudio del Banco Mundial<sup>43</sup>, con datos de comienzos de los años 2000, indica que en México, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay menos del 10 % de las personas mayores de 65 años que habitan en el sector rural recibe una pensión por vejez. Sin embargo, en Brasil el porcentaje alcanza al 92 % de la población rural, ya que la Constitución Federal de 1988 estableció que las pensiones por vejez eran un derecho universal no vinculado a las contribuciones realizadas. Las personas que no han hecho contribuciones a la seguridad social reciben un beneficio equivalente al salario mínimo y esto ha sido un factor que ha contribuido en forma importante a reducir la pobreza rural en Brasil.

Costa Rica introdujo en 1975 un sistema de pensiones no contributivas para los adultos mayores en situación de pobreza, que incluye además acceso a los servicios de salud pública, pero la cobertura en el 2004 solo alcanzaba al 24 % de la población rural y al 48 % de la población urbana. Chile estableció en el año 2008 un Sistema de Pensiones Solidarias focalizado en los grupos más pobres de la población, estimándose que la cobertura de la pensión mínima por vejez alcanzaría actualmente a casi todas las personas mayores de 65 años, tanto urbanas como rurales. El

<sup>43</sup> Rafael ROFMAN y Leonardo LUCHETTI (2006), "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurement of Coverage", *Social Protection Discussion Paper* n° 0616, World Bank, Washington D.C., 2006.

Salvador inició en el año 2009 un programa similar de pensiones no contributivas focalizado en 32 municipios considerados de pobreza extrema severa.

La eliminación de la pobreza requiere que todas las personas mayores que viven en tal situación reciban una pensión financiada mediante impuestos generales. Dado el alto nivel de informalidad laboral urbana y rural existente en América Latina, la ampliación del sistema de pensiones mediante mecanismos no contributivos es una necesidad inevitable y es conveniente empezar por los sectores más pobres de la población. El establecimiento de pensiones no contributivas universales –como ya lo han hecho algunos países– es un adecuado mecanismo de protección social, aunque en su diseño deban tomarse en consideración las restricciones fiscales y la relación que debe existir con el sistema de pensiones contributivas.

La protección contra los riesgos de salud debería darse a través de los hospitales públicos, pero en el medio rural ellos son escasos y de mala calidad. Todos los hospitales públicos deberían tener procedimientos y servicios adecuados para atender las necesidades de salud de los sectores más pobres que carecen de seguros. Otra alternativa es establecer programas de seguros de salud públicos especiales para los sectores más pobres, como el programa MEDICAID de los Estados Unidos<sup>44</sup>, aunque estos programas tienen un costo financiero alto.

Como se indica en el capítulo VI, en los últimos años se han extendido los programas de transferencias de ingresos condicionadas y no condicionadas, que otorgan subsidios monetarios a

<sup>44</sup> El programa MEDICAID fue establecido en 1965 con fondos del Gobierno Federal y de los Estados como un seguro de salud para las familias pobres. Son elegibles todas las familias con ingresos inferiores a 133 % de la línea de pobreza, pero el ingreso no es el único criterio de elegibilidad sino que también se analizan las condiciones de vida (*mean tested*). En el año 2009 el programa cubrió a alrededor de 50.000.000 de personas de bajos ingresos.

las familias pobres. En América Latina estos programas se iniciaron en México y Brasil el año 1997 y funcionan actualmente en dieciocho países de la región. Ellos han tenido un importante impacto en reducir la pobreza, incluyendo la del sector rural, aunque en muchos casos la cobertura de este sector es más limitada.

En conclusión, para terminar con la pobreza del sector rural se requiere tener una estrategia holística integral, focalizada específicamente en los sectores pobres y diseñadas según las particularidades y necesidades de cada región. Estas estrategias debe considerar de manera fundamental los problemas de los pequeños productores y de la agricultura familiar, pero también deben incorporar el desarrollo de las empresas rurales no agrícolas, los problemas del empleo rural y la incorporación de la población rural a los mecanismos de protección social establecidos por el Estado. Varios de estos elementos no están generalmente incluidos en las políticas de desarrollo agrícola.

La deficiente capacidad para abordar los problemas de desnutrición es uno de los factores principales que limita el progreso en la reducción de la pobreza.

BANCO MUNDIAL – UNICEF, en *Combating Malnutrition. Time to Act*, Washington D.C., 2003.

*La desnutrición infantil genera debilidad mental, la única que se puede prevenir, la única que se puede revertir, la única causada por el hombre.*

Dr. Abel ALBINO, creador de la Fundación CONIN en la Argentina.

Madres pobres y desnutridas dan a luz hijos desnutridos de menor peso y con menos neuronas en su cerebro.

Dr. Fernando MONCKEBERG BARROS,  
en el libro *Desnutrición. El mal oculto*.

Los primeros 1000 días desde el comienzo del embarazo de la mujer hasta el segundo cumpleaños del niño ofrecen una ventana de oportunidad única para tener una vida más saludable y próspera.

Organización No Gubernamental 1000 Días.



## **VI TRES POLÍTICAS PÚBLICAS DE IMPACTO DIRECTO PARA TERMINAR CON EL HAMBRE**

### **1. Salud y nutrición materno-infantil**

De acuerdo con el análisis que se ha realizado en el capítulo II sobre los efectos devastadores del hambre, no cabe ninguna duda de que una de las políticas públicas más importante para terminar con el hambre y la pobreza es aquella que conduzca a eliminar, totalmente y en el corto plazo, con la desnutrición infantil. Hay evidencias claras y definitivas sobre el enorme daño causado por la desnutrición durante el período de gestación y en los primeros dos años de vida del ser humano. Este daño es prácticamente irreversible y disminuye las futuras habilidades cognitivas y físicas de las personas, perpetuando un círculo vicioso de hambre, pobreza y desigualdad que afecta a muchas familias y numerosos países.

Para romper el círculo vicioso del hambre se deben adoptar medidas a fin de prevenir y evitar en forma urgente y efectiva la desnutrición en las mujeres embarazadas y en todos los niños menores de dos años. Como veremos a continuación, se sabe qué es necesario hacer para terminar con estos problemas. Lo que falta es decisión, compromiso y eficacia para implementar en

forma efectiva y persistente las acciones necesarias para llegar a los objetivos deseados en estas materias.

Prácticamente más de un cuarto de los niños menores de cinco años de los países en desarrollo (160 millones) tienen bajo crecimiento para su edad, lo que en muchos casos va también acompañado de bajo peso y de deficiencias en los micronutrientes básicos que ellos se necesitan. Las Metas de Desarrollo del Milenio establecen que para el año 2015 la mortalidad infantil debe reducirse a un tercio del valor existente en 1990, pero no contienen ningún objetivo en materia de retrasos en el crecimiento, bajo peso y otras deficiencias nutritivas. Como se ha indicado, consideramos que la comunidad internacional fue demasiado tímida y conservadora en establecer dichas metas, y pocos países se han realmente dado cuenta del enorme costo económico y social que tiene para ellos continuar con los niveles existentes de desnutrición infantil y materna.

El objetivo de las Metas de Desarrollo del Milenio sobre la mortalidad infantil no se logrará a escala global y solo llegarán a él algunos pocos países en vías de desarrollo, entre los que se destacan Brasil, México, Perú, El Salvador, China, Tailandia, Mongolia y Nepal. Nuevamente esto se debe fundamentalmente a una falta de decisión y compromiso de los gobiernos para enfrentar en forma decidida y eficaz la desnutrición infantil y materna. En algunos casos ha existido el convencimiento de que las mejoras se producirían automáticamente con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Esto es erróneo, ya que para disminuir rápida y efectivamente la desnutrición infantil se requieren adecuadas políticas públicas y acciones directas y focalizadas por parte de los gobiernos. La comunidad, los padres y la sociedad civil pueden y deben ayudar en la implementación de los programas, pero no hay atajos para terminar definitivamente con el problema: los gobiernos deben actuar con más decisión y efectividad en este campo.

En mi opinión, todos los países deben adoptar acciones y programas para que la mortalidad infantil sea llevada en forma urgen-

te y en el corto plazo a una cifra inferior al 10 ‰, la que debiera ser la Nueva Meta del Desarrollo Post-2015, a alcanzar lo más pronto posible. *Es inaceptable que hoy en el mundo mueran por día 18.000 niños menores de cinco años.* Muchas de estas muertes se podrían evitar con adecuados programas de nutrición y salud materno-infantil. Se estima que un 45 ‰ de las muertes globales de niños menores de cinco años –aproximadamente 3,1 millones de muertes por año– está vinculado a los problemas de desnutrición que enfrentan los menores y sus madres<sup>1</sup>.

El Comité de Personas Eminentes (creado por Naciones Unidas para definir la Agenda de Desarrollo Post-2015 y presidido por los presidentes de Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, y de Liberia, Ellen Johnson Sirleaf, y el primer ministro del Reino Unido, David Cameron) sugiere establecer como meta “terminar con las muertes evitables de niños menores de cinco años”<sup>2</sup>. Este sería un concepto relativo que dependería de las acciones que esté dispuesto a emprender en forma específica cada uno de los países, lo que se prestaría a interpretaciones y controversias, y no sería un mensaje potente de la comunidad internacional sobre la gravedad del problema y sus consecuencias.

Una Meta de Desarrollo Post-2015 en términos absolutos, como la de llevar la mortalidad infantil a niveles inferiores al 10 ‰ que aquí se propone, daría un mensaje más contundente, claro

<sup>1</sup> Estas cifras están tomadas del informe UNICEF, WHO, WORLD BANK AND UNITED NATIONS POPULATION DIVISION, *Levels and Trends in Child Mortality. Report 2013*, UNICEF, Nueva York, 2013. La mortalidad infantil de 10 ‰, que se propone como nueva meta, fue el promedio que tuvieron los países desarrollados en el año 2000 y es una cifra que en América Latina y el Caribe ya habrían logrado Cuba, Uruguay, Chile, Costa Rica y Antigua y Barbuda.

<sup>2</sup> UNITED NATIONS, *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*, Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, Nueva York, 2013.

y atractivo y tendría mayor impacto en movilizar esfuerzos y acciones a nivel mundial. Algunos países podrían demorarse más años en alcanzar la meta propuesta, pero todos deberían hacer esfuerzos urgentes y decididos para llegar al nivel mínimo establecido y deseado por la comunidad internacional. Los países desarrollados, las organizaciones internacionales y las fundaciones especializadas debieran aumentar la ayuda y cooperación a los países con mayores dificultades, para que ellos puedan cumplir con la nueva meta propuesta.

El Comité de Personas Eminentes también propuso que se incorporara como nueva Meta de Desarrollo Post-2015 una reducción en el porcentaje de los niños menores de cinco años que experimentan un bajo crecimiento para su edad (*stunting*), bajo peso para su altura (*wasting*) y anemia. Los porcentajes de reducción no se definen en la propuesta presentada y se dejan para negociaciones futuras. La idea de incluir estas variables en las nuevas Metas de Desarrollo es positiva y beneficiosa y ha recibido el apoyo de numerosos expertos. Sin embargo, nuevamente soy de la opinión que la estrategia propuesta es muy poco ambiciosa y no refleja la magnitud del problema.

A mi juicio, la nueva Meta de Desarrollo Post-2015, a alcanzar en el año 2030 o antes, debiera ser la *eliminación total de los fenómenos de bajo crecimiento para la edad, bajo peso para la altura y anemia en todos los niños menores de cinco años*. Hay que terminar con estos problemas en forma radical y ello es posible con adecuadas políticas de nutrición y salud materno-infantil, implementadas con decisión y eficacia. No se puede permitir que en el futuro haya niños cuyas capacidades cognitivas y físicas estén disminuidas debido a que no recibieron la nutrición y el cuidado que eran necesarias durante los primeros mil días de su vida.

Las intervenciones prioritarias que deben incluirse en un Programa Integrado de Salud y Nutrición Materno-infantil han sido analizadas en forma exhaustiva en numerosos estudios e investigaciones realizadas por expertos a escala mundial. Un resumen deta-

llado de estos estudios y sus conclusiones se presenta en la revista especializada *The Lancet* de agosto de 2013<sup>3</sup>, que actualiza otro estudio semejante publicado en la misma revista en el año 2008. El estudio original de *The Lancet* fue complementado en el 2010 por un informe del Banco Mundial que estimó la factibilidad y los costos a escala mundial de un paquete de trece intervenciones nutricionales prioritarias y de alta rentabilidad<sup>4</sup>.

Los diversos estudios e investigaciones han originado un movimiento a nivel mundial conocido como *Scaling Up Nutrition (SUN)*, en el que participan Naciones Unidas, UNICEF, FAO, WHO, WFP, el Banco Mundial, USAID, CIDA Canadá, la Comisión Europea, el Gobierno de Japón, la Fundación Bill y Melinda Gates, y más de otras cien organizaciones no gubernamentales y académicas. Todas estas instituciones comparten la idea básica de que mientras no se termine con la desnutrición infantil no será posible terminar con la pobreza y que esta es una acción prioritaria para todos los países en desarrollo<sup>5</sup>.

Las intervenciones prioritarias de los esenciales programas de salud y nutrición materno-infantil deben focalizarse en lograr

<sup>3</sup> Zulficar A. BHUTTA, Jai K. DAS, Arjumand RIZVI, Michelle F. GAFFEY, Neff WALKER, Susan HORTON, Patrick WEBB, Anna LARTEY y Robert E. BLACK, "Evidence-based interventions for improvement of maternal and child nutrition: what can be done and at what cost?", *The Lancet*, vol. 382, agosto 3, 2013.

<sup>4</sup> Susan HORTON, Meera SHEKAR, Christine MACDONALD, Ajay MAHAL, y Jane Krystene BROOKS, *Scaling Up Nutrition: What Will it Cost?*, The World Bank, Washington D.C., 2010.

<sup>5</sup> El movimiento *Scaling-Up Nutrition* se motivó por la insatisfacción que tienen sus participantes con el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio de reducción de la pobreza y el hambre y el convencimiento de que las intervenciones en el campo de la nutrición son conocidas y tienen ventajas excepcionales. Esto se explica detalladamente en los documentos: UNITED NATIONS, *A Road Map for Scaling-Up Nutrition (SUN)*, Nueva York N.Y., septiembre, 2010, y UNITED NATIONS, *SUN Movement Progress Report 2011-2012*, Nueva York N.Y., septiembre, 2012.

efectivos resultados en la crítica “ventana de oportunidad de los primeros mil días”, que va desde el inicio de la gestación hasta los dos años de edad. Estas intervenciones incluyen los siguientes componentes:

1. *Promoción de una maternidad saludable.* Ello incorpora la educación sexual y el fomento de una adecuada nutrición entre las adolescentes y mujeres en edad reproductiva, el control periódico del peso durante el embarazo, la provisión a las madres embarazadas de suplementos de proteínas, ácido fólico, hierro, calcio, iodo y otros micronutrientes necesarios, la adopción de medidas para prevenir infecciones durante y después del parto y el cumplimiento de las guías de la Organización Mundial de la Salud (WHO) sobre los servicios prenatales y posparto.
2. *Aseguramiento de una adecuada nutrición a los infantes.* Esto incluye campañas para estimular la alimentación exclusiva con leche materna durante los primeros 6 meses, el asesoramiento y apoyo para la necesaria alimentación suplementaria diversificada que deben recibir los niños entre los 6 y los 24 meses (RUSF: *ready-to-use supplementary foods*), la implementación de un adecuado sistema de monitoreo y seguimiento del estado de la salud y la nutrición de todos los niños, la provisión de los suplementos de vitamina A, hierro, cinc y otros micronutrientes necesarios, y el suministro de raciones terapéuticas de alimentos (RUTF: *ready-to-use therapeutic foods*) en los casos en que se detecte desnutrición crónica.
3. *Prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas.* Esto incluye la provisión de agua potable, campañas de promoción de normas de higiene (incluyendo lavado de las manos) y de eliminación de parásitos intestinales, la provisión de sales de rehidratación y de suplementos de cinc en los casos de diarrea y la implementación de pro-

gramas de control de la malaria, del dengue y de otras infecciones que sean comunes en los menores.

4. *Establecimiento de adecuados sistemas de gestión y seguimiento de los casos de desnutrición severa y aguda.* Aunque los casos de desnutrición moderada pueden tratarse en los hogares con el apoyo de los especialistas de los centros comunitarios de salud y nutrición y con raciones suplementarias y terapéuticas de alimentos especiales (RUSF y RUTF), existirán casos en que los niños con desnutrición severa y aguda deban internarse en centros especializados. Es necesario incorporar el establecimiento de un número adecuado de estos centros especializados en el diseño de los nuevos programas de nutrición materno-infantil, así como tomar en consideración su adecuado funcionamiento y gestión. Esto puede efectivizarse a través del apoyo de la sociedad civil, como sucede con los Centros de Recuperación y Prevención Nutricional establecidos por la red CONIN en Chile y Argentina.
5. *Intervenciones para prevenir y disminuir la obesidad.* La obesidad es un fenómeno que ha aumentado en muchos países en desarrollo y actualmente coexiste con el fenómeno de la desnutrición infantil. Aunque ella no es el objeto de este estudio, constituye un problema que también debe ser enfrentado dentro de los programas de nutrición materno-infantil. Globalmente se estima que 43 millones de niños menores de cinco años tienen sobrepeso, lo que representa un 6,6 % del total. Aunque la prevalencia es mayor en los países desarrollados, varios países en desarrollo de las regiones de África y América Latina tienen cifras superiores al promedio mundial<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> El porcentaje de niños menores de 5 años con sobrepeso es del 10 % en Argentina, 7 % en Brasil, 10 % en Chile, 7 % en China, 14 % en Indonesia, 11 % en Nigeria, 8 % en Zambia y 5 % en Ghana.

Existe amplia evidencia de que la edad, el peso y los problemas nutricionales de la mujer durante el embarazo influyen en los resultados del parto y en el estado de salud y nutrición de los recién nacidos. Evitar el embarazo adolescente debe ser una prioridad de las políticas públicas y recibir un adecuado tratamiento en los programas nacionales de salud, ya que está relacionado con los fenómenos de partos prematuros, bajo peso al nacer y mortalidad neonatal. Un bajo peso de la madre durante el embarazo también puede producir bajo peso en el recién nacido, mientras que la obesidad materna está vinculada con hipertensión, diabetes, partos por cesárea, así como con problemas del corazón y de otra índole en el recién nacido. Deficiencias de ácido fólico en las mujeres embarazadas aumentan los riesgos de defectos en el tubo neural de los recién nacidos y la falta de hierro produce anemia.

Es necesario tener presente que durante el embarazo y la lactancia las necesidades nutricionales de las madres aumentan y ellas necesitan suplementos de proteínas y vitaminas que difícilmente pueden adquirir cuando viven en situación de pobreza, por lo que se necesitaría una coordinación adecuada con los programas sociales de asistencia alimentaria y transferencia de ingresos. Existe evidencia de que el otorgamiento de suplementos balanceados de proteínas, minerales y vitaminas a las mujeres embarazadas y a las madres amamantadoras mejora el crecimiento del feto y del recién nacido, reduce los riesgos de muertes neonatales y tiene efectos saludables en el desarrollo de los infantes.

La leche materna es el alimento ideal para los niños recién nacidos y les otorga protección contra ciertas infecciones, por lo que se recomienda que los menores de seis meses sean alimentados exclusivamente con ella. Esto requiere la adopción de acciones decididas que promuevan, ayuden y protejan la alimentación exclusiva con leche materna, incluyendo la realización de campañas educacionales, la asistencia práctica a las madres inmedia-

tamente después del parto y un apoyo constante para aumentar la confianza y reasegurar a las madres. Los sustitutos solo deben usarse como último recurso, cuando otras alternativas no han dado resultados o no son posibles, y su empleo debe ser controlado por las autoridades nacionales<sup>7</sup>. Cuando la distribución de estos sustitutos es amplia y gratuita, muchas madres que no los necesitan pueden comenzar a dárselo a sus bebés. En los casos en que sea necesario emplear sustitutos de la leche materna, el tipo preferido es el que viene listo para usarse, ya que evita que la fórmula sea diluida o excesivamente concentrada y que se utilicen agua o botellas que no sean seguras y adecuadas.

Después de los seis meses, la alimentación exclusiva con leche materna no es suficiente para el crecimiento y el desarrollo óptimo de los infantes. Ellos deben recibir alimentación complementaria nutritiva, y preparada en forma higiénica. Las cantidades y características de esta alimentación, así como su contenido nutritivo, varían de acuerdo con la edad y el desarrollo de los infantes y para garantizar una adecuada nutrición en todo momento las madres deben recibir asesoramiento continuo de expertos en la materia. En los casos de familias en situación de pobreza, las autoridades deben repartir gratis las raciones suplementarias necesarias para estos niños, así como los adecuados suplementos de micronutrientes. También es posible combinar estas acciones con los programas de transferencias de ingresos condicionadas y no condicionadas, que se verán más adelante.

Un componente crucial para la efectividad de los programas de salud y nutrición materno-infantil es el establecimiento de un

<sup>7</sup> Esto ocurrió en Haití después del terremoto del 2010 en que los sustitutos se dieron principalmente a los niños que quedaron huérfanos. Ello se hizo en forma centralizada bajo la supervisión del Ministerio de Salud y UNICEF con fórmulas listas para usar. En mayo de 1981 la Asamblea General de la Organización Mundial de la Salud (WHO) aprobó un Código Internacional para el Marketing de Sustitutos de Leche Materna.

adecuado Sistema de Monitoreo y Evaluación del Desarrollo Infantil. Este sistema es un poderoso instrumento de diagnóstico de la situación específica de salud y nutrición de cada niño en una determinada comunidad, que establece acciones específicas a seguir en los casos en que se detectan problemas y deficiencias. Además, ayuda a establecer un contacto regular y periódico entre las familias y los especialistas comunitarios en nutrición y salud, educando a las madres en las maneras más efectivas de enfrentar las enfermedades y las deficiencias que pueden existir en la nutrición y el desarrollo de sus hijos y promoviendo la adopción de adecuadas soluciones. El Sistema de Monitoreo y Evaluación sirve para identificar a los niños que deben recibir raciones alimenticias suplementarias, controlar la vacunación y las necesidades de micronutrientes, así como para detectar los casos de desnutrición infantil moderada y severa. Existe amplia evidencia del impacto positivo de los adecuados Sistemas de Monitoreo y Evaluación en disminuir la desnutrición y la mortalidad infantil<sup>8</sup>.

La desnutrición infantil aguda y severa es en algunos países una de las principales causas de mortalidad infantil. Aunque tradicionalmente estos casos eran tratados en los hospitales, en las últimas décadas muchos países han introducido exitosamente el manejo y tratamiento en la comunidad (*community based management of acute malnutrition*). Los trabajadores de salud comunitarios revisan periódicamente el estado de nutrición de los niños, y los casos más moderados y sin complicaciones médicas son tratados en los hogares con asesoramiento en nutrición y con bolsas de alimentación suplementaria o terapéutica lista para usar (RUSF y RUTF). Los casos son reportados y revisados por los especialistas de los centros de salud comunitarios y la evolución

<sup>8</sup> Ann ASHWORTH, Roger SHRIMPTON y Kazi JAMIL, "Growth monitoring and promotion: review of the evidence and impact", en *Maternal and Child Nutrition*, vol. 4, Issue Supplement S1, abril, 2008.

de los afectados es controlada semanalmente. Si hay complicaciones médicas o la desnutrición es muy severa, los infantes deben ser internados en centros de tratamiento, los que en algunos casos pueden estar en los propios hospitales y en otros serán centros específicos de recuperación y prevención, como los ya mencionados de la red CONIN en Chile y la Argentina.

Existe amplia evidencia de que las intervenciones de agentes de salud en el ámbito de la comunidad son útiles y efectivas para mejorar la salud y la nutrición materno-infantil, permitiendo reducir los costos y expandir el porcentaje de población atendida, la magnitud de los tratamientos y el nivel de asesoramiento que se da a las familias. Las intervenciones que pueden hacerse a nivel comunitario incluyen la asistencia preparto y posparto, las normas para el cuidado del recién nacido, el asesoramiento para la alimentación con leche materna, el control y seguimiento de las enfermedades y de la situación nutricional de los niños, y varios otros. Los servicios pueden ser prestados por trabajadores del sector salud o por miembros de la comunidad directamente entrenados para ello, que reciben adecuada supervisión de los especialistas. En algunos casos se requerirá el establecimiento de nuevos centros comunitarios de salud y nutrición en algunas regiones. La evidencia existente sobre los agentes comunitarios de salud fue analizada en un estudio de la Global Health Workforce Alliance<sup>9</sup>, que además realizó análisis detallados de los casos de Brasil, Haití, Etiopía, Mozambique, Uganda, Bangladés, Pakistán y Tailandia. El cuadro adjunto resume las características del caso de los Agentes Comunitarios de Salud que existen en Brasil.

<sup>9</sup> GLOBAL HEALTH WORKFORCE ALLIANCE, *Global Experience of Community Health Workers for Delivery of Health Related Millennium Development Goals: A systematic Review, Country Case Studies and Recommendation for Integration into National Health Systems*, Work Health Organization (WHO), Ginebra, 2010.

### **Brasil: Agentes Comunitarios de Salud**

Los Agentes Comunitarios de Salud existen en Brasil desde hace unas cinco décadas y en 1994 fueron incorporados al Programa Salud de Familia, que actualmente opera en más del 90 % de los 5561 municipios que existen en el país. Se estima que en el país hay más de 253.000 Agentes Comunitarios de Salud que dan atención a unas 90.000.000 de personas.

El Equipo de Salud Familiar está integrado por al menos un médico, una enfermera y seis Agentes Comunitarios de Salud. En algunos lugares se incorpora, además, un dentista, un técnico en higiene dental y/o un trabajador social. Cada equipo es responsable de la atención primaria de salud en un área geográfica determinada, trabajando desde un Centro de Salud Básico directamente con todas las familias de la comunidad asignada.

Entre otras tareas, el Agente Comunitario recoge información sanitaria y socioeconómica detallada de las familias y la incorpora al Sistema de Información sobre Atención Básica del Ministerio de Salud, identifica y orienta a las mujeres embarazadas para la realización de controles periódicos en el Centro de Salud, promueve la alimentación exclusiva de los recién nacidos con leche materna y asiste y educa a las madres en esta tarea, registra periódicamente la altura, el peso y el desarrollo de los niños menores de 5 años, promueve la vacunación rutinaria, monitorea los problemas de diarrea y otras infecciones, refiere los casos de desnutrición y enfermedades a las enfermeras del Centro de Salud para su seguimiento y acompaña a los pacientes que necesitan ser internados.

En general los Agentes Comunitarios de Salud deben ser residentes en las comunidades que supervisan, deben haber demostrado liderazgo y espíritu de solidaridad y tener por los menos ocho años de educación escolar (requisito establecido en 2004). Reciben inicialmente un curso residencial de ocho semanas, que se complementa con cuatro semanas de trabajo supervisado en el campo. Este entrenamiento puede extenderse posteriormente de acuerdo con las necesidades de la comunidad asignada. Además deben asistir a programas de formación continua. Cada agente es evaluado periódicamente por sus supervisores técnicos y por la comunidad.

Varios estudios realizados indican una importante disminución de la mortalidad infantil en los municipios en que el programa ha operado. Los efectos han sido más importantes en el nordeste de Brasil, que es la región menos desarrollada del país.

Los programas de fortificación y suplementación de alimentos con micronutrientes son una de las estrategias más efectivas y menos costosas para combatir una de las formas más dañinas de la desnutrición infantil. Dentro de estos programas se destaca el agregado de yodo a la sal, que tiene una larga tradición y ha dado resultados positivos en muchos países. En los países desarrollados se han fortificado exitosamente la leche y los cereales con vitamina A, pero esto no está muy extendido en los países en desarrollo. Algunos países (Guatemala, El Salvador, Honduras) han fortificado el azúcar con vitamina A, pero en varios países de Asia y África el consumo de azúcar en los sectores pobres no está muy generalizado, y se ha experimentado con la fortificación de la harina y el aceite de cocinar. En todo caso, los suplementos de vitamina A son fáciles de administrar, ya que se requieren solo dos dosis por año.

La fortificación de la harina y el arroz con hierro para reducir la anemia ha dado resultado en algunos países, pero es más difícil de implementar por la existencia de numerosos pequeños productores y tiene efectos más limitados ya que no toda la población vulnerable consume productos procesados comercialmente. La fortificación y suplementación también puede darse a nivel de los hogares agregando nutrientes en forma de polvo a la comida consumida tradicionalmente. La ventaja de este método es que las familias no deben cambiar las características de su alimentación, aunque en el caso del hierro se han registrado algunos efectos secundarios de este procedimiento. A pesar de la existencia de varias alternativas promisorias y de bajo costo, las deficiencias en vitaminas y minerales indispensables continúan afectando a muchos niños menores de cinco años y produciendo daños permanentes en su desarrollo. Como se ha mencionado, estas deficiencias se conocen como la “desnutrición oculta”.

Para una adecuada salud y nutrición materno-infantil también es necesaria una adecuada infraestructura sanitaria básica, incluyendo la existencia y provisión de agua potable y no conta-

minada. De acuerdo con la información existente, más de un tercio de la población mundial vive en zonas sin acceso corriente a agua potable de calidad aceptable y esto aumenta las infecciones y la mortalidad de los menores de cinco años. Por otra parte, también se ha comprobado que la producción local de alimentos nutritivos y saludables a precios razonables tiene efectos positivos en la adecuada alimentación de la población infantil. El combate para la eliminación de la desnutrición infantil no es solo una responsabilidad del sector salud sino que debe darse en coordinación con otros sectores, como las autoridades y responsables de los sectores de agua y saneamiento, educación, desarrollo social y agricultura.

## **2. Programas de transferencias de ingresos**

Los programas de transferencias de ingresos son la forma más directa de ayudar en forma inmediata a superar el hambre de las familias y personas vulnerables que experimentan este flagelo. Las transferencias de ingresos sujetas al cumplimiento de ciertas condiciones están muy extendidas en toda América Latina y el Caribe, mientras que en otras regiones existen también transferencias de ingresos sin condiciones, transferencias directas de alimentos y programas de empleos públicos que tienen objetivos muy similares. Las diversas alternativas son analizadas más adelante, recomendándose en general la implementación de programas de transferencias condicionadas como uno de los elementos más eficaces para combatir el hambre y la extrema pobreza en el corto plazo y de manera directa.

En el cuadro n° 16 se presenta una lista de los programas de transferencias de ingresos actualmente existentes en diversos países de África, Asia y América Latina y el Caribe. Como se ha mencionado anteriormente, en muchos países son también comunes las transferencias de alimentos organizadas por el sector pri-

vado (bancos de alimentos) y los comedores o cocinas populares que establecen las organizaciones de la sociedad civil, los grupos religiosos y las propias comunidades, a veces con apoyo del sector público. Aunque estas iniciativas cumplen un importante papel en la lucha para terminar con el hambre —especialmente en los períodos de crisis— están fuera del objetivo de este libro, que se centra en las políticas públicas.

En general, los programas de transferencias de ingresos incluyen tres elementos básicos:

- Un sistema para identificar las familias que cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos para el programa, acompañado de un adecuado sistema de registro de beneficiarios.
- Un mecanismo efectivo para hacer llegar a los beneficiarios los montos de dinero establecidos en los programas.
- Un sistema de control y monitoreo del programa.

Si las transferencias están sujetas al cumplimiento de cierta condicionalidad debe también establecerse adecuados mecanismos para su control y seguimiento. Si la condicionalidad es la participación en la construcción de obras públicas (programas de empleo público), debe establecerse también un sistema de selección de los trabajos y de supervisión de su adecuada ejecución.

Existen programas de transferencias de ingresos que tienen una escala nacional, en que la población objetivo son todas las familias del país en una determinada situación de pobreza (México, Brasil, Colombia, Chile, Jamaica, Indonesia, Turquía), programas a nivel de país pero focalizados en un determinado grupo vulnerable (Bangladés, Camboya, Yemen, India), programas pilotos que se dirigen a los sectores pobres de alguna región seleccionada del país (Nicaragua, Honduras, Kenia, Malawi, Marruecos, Pakistán) y programas focalizados exclusivamente en

ciertos grupos de población, como los indígenas, grupos sociales minoritarios o madres amamantadoras.

En términos de número de beneficiarios los programas de transferencias de ingresos más grandes son los de la India con aproximadamente 41,6 millones de familias participantes<sup>10</sup>, Brasil con 12,6 millones, México con 5,6 millones y Colombia con 2,6 millones. La dimensión en términos de cobertura de la población de los programas de Brasil y México es suficiente para abarcar la totalidad de la población indigente estimada para el respectivo país, algo que también se da en los casos de Ecuador, Chile, Colombia, Uruguay y la Argentina. Sin embargo, esta cobertura no se da efectivamente en la realidad por la existencia de los errores de inclusión y exclusión que se han descrito anteriormente. La magnitud de los recursos invertidos en los programas de transferencia de ingresos en Brasil, México, Costa Rica, Ecuador y Uruguay es suficiente para cerrar la brecha de ingresos que tiene la población indigente del país. Es decir, si en estos países la focalización fuera ciento por ciento efectiva, en los sectores más pobres no existiría población indigente después de tomar en cuenta los ingresos transferidos por los programas. En otras palabras, la magnitud del gasto realizado es adecuada para terminar con la indigencia.

<sup>10</sup> El programa de la India (NREGA) garantiza cien días de empleo al año en obras públicas de beneficio comunitario a la población del sector rural, pagando el salario mínimo legal. Este programa cubre aproximadamente a la mitad de las familias rurales en situación de extrema pobreza.

**Cuadro n° 16**  
**Programas de transferencias de**  
**ingresos en países en desarrollo\***

**África**

Burkina Faso: Niños Huérfanos y Vulnerables (2008)	R - CV
Etiopía: Red de Protección Productiva (2005)	R - CV
Kenia: Niños Huérfanos y Vulnerables (2004)	R - EC
Malawi: Mantenimiento de Infraestructura (1999)	A
Nigeria: Cuidado de los Pobres (COPE) (2004)	CV - EC
Sudáfrica: Obras Públicas (2004)	A
Tanzania: Obras Públicas (2004)	A
Zambia: Obras Públicas (2002)	A

**América Latina y Caribe**

Argentina: Programa Familias (2002): Ex beneficiarios del Programas Jefes y Jefas de Hogar	DI
Asignación Universal por Hijo (2009)	DI
Programa Ciudadanía Porteña (2005)	R - DI
Bolivia: Juancito Pinto (2006)	O
Juana Azurduy de Padilla	O
Brasil: Bolsa Familia (2003) <sup>11</sup>	DI
Chile: Chile Solidario (2002)	CV
Subsidio Unitario Familiar (1981)	CV
Colombia: Familias en Acción (2001)	CV
Costa Rica: Avancemos (2006)	CV
Ecuador: Bono de Desarrollo Humano (2003)	CV
El Salvador: Red Solidaria (2005)	R - CV
Guatemala: Mi Familia Progresiva (2008)	CV
Honduras: Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1998)	R - CV
Bono 10 000	CV
Jamaica: Avance a través de Educación y Salud (PATH) (2001)	CV

<sup>11</sup> Este programa incorporó los programas Bolsa Escuela (2001), Bolsa Alimentación (2001), Auxilio Gas, Carta Alimentación y Erradicación del Trabajo Infantil.

México: Oportunidades <sup>12</sup> (1997)	CV
Nicaragua: Red de Protección Social (2000)	CV
Panamá: Red de Oportunidades (2006)	CV
Paraguay: Tekeporá/PROPAÍS II (2005)	CV
Abrazo (2005)	O
Perú: Juntos (2005)	CV
República Dominicana: Solidaridad (2005)	CV
Trinidad y Tobago: Programa de Transferencias (2006)	CV
Uruguay: Asignación Familiar (2008)	CV

### **Asia y Pacífico**

Bangladés: Asistencia de Niñas a Escuela Secundaria (1994)	O
Becas para Educación Primaria (2002)	EC
Programa de Empleo de 100 Días (2008)	A
Camboya: Apoyo al Sector Educación (2005) <sup>13</sup>	R – CV
China: Programa Di Bao (1993)	CV
Filipinas: Programa Filipino Pantawid Pamilyang (2008)	CV
India: Programa de Empleo Rural Garantizado (NREGA)(2005)	A
Haryana: Apni Beti Apna Dhan (1994)	O
Indonesia: Programa Keluarga Harapan (2007) <sup>14</sup>	CV
Pakistán: Apoyo a la Alimentación de Hijos (2006)	C
Punjab - Educación de Niñas	O

### **Europa, Asia central y medioeste**

Turquía: Mitigación de Riesgos Sociales (2001)	CV
Yemen: Educación Básica (2007)	O

\*Se incluye el mecanismo de focalización utilizado en el programa. Para esto se usa la siguiente clasificación: R corresponde a regiones geográficas seleccionadas; CV corresponde a un Índice de Calidad de Vida (*proxy means testing*); EC corresponde a

<sup>12</sup> El programa se llamaba anteriormente PROGRESA.

<sup>13</sup> Este Programa incorporó a otro creado en 2002 destinado a promover la educación de las niñas.

<sup>14</sup> Este Programa incorporó a otro creado en 1998 que otorgaba becas para la educación de niños.

evaluación de la comunidad; A corresponde a evaluación automática (salarios y otros); DI corresponde a una declaración de ingresos y O corresponde a otros mecanismos de focalización

**Fuente:** Elaboración propia basada en datos de Ariel FISZBEIN y Norbert SCHADY, *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, World Bank, Washington D.C., 2009; Simone CECCHINI y Aldo MADARIAGA, *Conditional Cash Transfers Programmes. The Recent Experience in Latin America and the Caribbean*, CEPAL, Santiago, 2011; Carlo DEL NINNO, Kalanidhi SUBBARAO y Anamaria MILAZZO, “How to Make Public Works Work: A Review of the Experience”, *Social Protection Discussion Paper* n° 0905, World Bank, Washington D.C., 2009.

Como se infiere del párrafo anterior, uno de los elementos claves de los programas de transferencia de ingresos es el de la focalización. Si ella es adecuada se podría terminar rápidamente con la indigencia y el hambre, en algunos casos con los recursos que se gastan actualmente y en otros con algunos eficientes incrementos en el gasto. Aunque algunos programas usan como criterio de focalización los ingresos que declaran las familias en las solicitudes presentadas o en las encuestas especiales que se realizan para llevarlos a cabo, la mayoría exige también varios antecedentes complementarios (*indirect means testing*) para comprobar la elegibilidad de los beneficiarios. Estos antecedentes complementarios se relacionan con las características de las familias, los bienes que poseen, el consumo que ellas realizan, las características de sus viviendas y otros datos personales. En general se busca integrar los datos de ingresos –que pueden tener algún sesgo– con otras características de la pobreza y de la existencia de necesidades básicas insatisfechas que sean más objetivas<sup>15</sup>. En algunos casos hay participación de la comunidad, la

<sup>15</sup> La medición de la calidad de vida través de las encuestas CASEN, que se ha utilizado en Chile para focalizar los programas sociales en los grupos más pobres, ha sido evaluada satisfactoriamente y es considerada un buen ejemplo (Tarsicio CASTAÑEDA y Kathy LINDERT, “Designing and Implemen-

cual emite una opinión sobre las familias que ameritan incorporarse a los programas.

Los criterios de focalización a ser utilizados son importantes ya que se quiere evitar “errores de inclusión”, es decir, la incorporación como beneficiarios de familias que en la realidad no cumplen con los requisitos de elegibilidad establecidos para el programa. Cuando no se usa exclusivamente el ingreso declarado y se revisan adecuadamente los antecedentes complementarios de las familias, se ha comprobado que se obtienen bajos errores de inclusión y que los beneficiarios son efectivamente mayoritariamente pobres. Estudios independientes que utilizaron los datos de las Encuestas Permanentes de Hogares de Chile, México y Colombia indican que en estos países una gran parte de las transferencias de ingresos se ha dirigido efectivamente a los sectores más pobres de la población<sup>16</sup>.

Sin embargo, diversos especialistas indican que los “errores de exclusión” –es decir la no incorporación en los programas de familias que cumplen con los criterios de elegibilidad– son más cruciales y son muchas veces mayores que los errores de inclusión. Evidentemente cuando el objetivo es terminar definitivamente con el hambre y disminuir la pobreza extrema y la desigualdad, es grave dejar afuera de los programas de transferencias de ingresos a algunos sectores de la población, que generalmente son aquellos que experimentan mayores dificultades y más exclusión social. Aunque no se cuenta con datos específicos sobre la magnitud de este problema, es evidente que existe en prácticamente to-

---

ting Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States”, *Social Protection Discussion Paper* n° 0526, World Bank, Washington D.C., 2005).

<sup>16</sup> Simone CECCHINI y Aldo MADARIAGA, *Conditional Cash Transfer Programmes. The Recent Experience in Latin America and the Caribbean*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2011.

dos los programas<sup>17</sup>. Esto requiere que se hagan más y mayores esfuerzos para identificar a los pobres que cumplen con los requisitos de elegibilidad, para incorporarlos de manera efectiva a los programas de transferencias de ingresos. El problema de los “errores de exclusión” es bastante común en las zonas rurales de difícil acceso y afecta sobre todo a los países en que la pobreza rural es alta, pero también está presente en el sector urbano cuando los barrios son violentos y conflictivos o cuando el acceso y la incorporación a los programas requiere de traslados para presentar la solicitud o de la participación de intermediarios. Es necesario hacer fácil y expeditiva la participación en estos programas.

La razón de ser de los programas de transferencias de ingresos es un reconocimiento —explícito o implícito— de que el crecimiento económico no produce los efectos deseados en reducir el hambre y la pobreza, sea en la magnitud o con los plazos requeridos por la sociedad. Se trata entonces de complementar las políticas de crecimiento económico con políticas sociales que tengan un impacto más directo y rápido para terminar con la pobreza y el hambre. Evidentemente en los programas de transferencias de ingresos se están empleando recursos públicos que tienen usos alternativos, es decir, un costo de oportunidad. Los recursos públicos son limitados y lo que se gasta en programas de transferencia de ingresos podría alternativamente ser gastado en mejorar la educación, la salud o la infraestructura social del

<sup>17</sup> Para minimizar este problema algunos especialistas recomiendan que los programas sean universales. Esto aumenta en forma extraordinaria los costos sin garantizar que los más vulnerables y pobres estén efectivamente incluidos. Un ejemplo de esta situación es el programa de Asignación Universal por Hijo de la Argentina, que junto con otros programas alternativos solo alcanza al 80 % de los menores del primer quintil de la distribución de ingresos (ver J. M. BUSTOS, G. GIGLIO y S. VILLAFANE, “Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país”, en *Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Serie Estudios* n° 11, Buenos Aires, diciembre 2012).

país. Este costo de oportunidad impone el requisito de usar eficientemente los recursos y de establecer adecuados sistemas de monitoreo y control que permitan mejorar la eficiencia y eficacia y medir el impacto real de los programas de transferencias de ingresos.

Sin embargo, también es necesario destacar que muchas veces el gasto público social en educación, salud o infraestructura social no llega en forma real a los sectores más pobres. Los programas de transferencias de ingresos son un instrumento que sí puede ser focalizado en los más pobres y llegar efectivamente a los sectores más necesitados y vulnerables. En este sentido, estos programas hacen una contribución mucho más importante en reducir el hambre y la pobreza que otras formas de gasto público que se inscriben en el rubro social.

El clamor por una sociedad más justa e igualitaria es algo muy extendido en todos los países y en el mundo. Muchas veces el hambre y la pobreza son heredadas del entorno familiar en que se nace. El Estado debe responder al clamor por más justicia social y tiene una obligación moral de combatir la “desigualdad de oportunidades”. Los programas de transferencias de ingresos son una forma efectiva –ciertamente la más efectiva y quizás la única– de cumplir con esta responsabilidad. Sin perjuicio de la necesidad de usar eficazmente los recursos públicos, estimamos que el argumento moral justifica en forma categórica la existencia de programas de transferencias de ingresos. Una gran mayoría de los países en desarrollo ha reconocido esta realidad y ha comenzado a implementar programas de transferencias de ingresos (cuadro n° 16). El desafío es hacerlo en forma eficaz y eficiente.

En los programas de transferencias de ingresos condicionadas, las familias participantes deben cumplir con ciertos requisitos para recibir los beneficios estipulados. Estos requisitos apuntan a mejorar el capital humano de sus hijos, como es el cumplimiento de un mínimo de asistencia a la escuela (80 % a

85 %), la vacunación y realización de controles regulares de los niños en los centros de salud y la participación de los padres en charlas sobre nutrición y salud. La imposición de “condiciones” relacionados con sus hijos a las familias que reciben las transferencias de ingresos se basa en el deseo de la sociedad de tratar de romper de alguna forma el “círculo vicioso” de la pobreza, aumentando el capital humano de los hijos de las familias pobres.

Existe amplia evidencia de que la asistencia a la escuela – especialmente de las niñas en muchos países de Asia– ha aumentado con la condicionalidad impuesta para recibir las transferencias de ingresos. También hay alguna evidencia de que los programas tienen impacto en reducir el nivel de abandono de la escuela secundaria. Sin embargo, los efectos sobre el capital humano dependen más de la “calidad” de la educación y de los otros servicios que están recibiendo los hijos de los beneficiarios de los programas. En muchos casos esta educación es deficiente y lo mismo puede suceder con los servicios de salud; es decir: hay un problema en la oferta de servicios públicos que no se soluciona con medidas que solo estimulan la demanda.

La realidad anterior ha empujado a que muchos programas de transferencias de ingresos sean también utilizados en forma complementaria para fortalecer las actividades en los sectores de educación y salud (México). Nuevamente esto es una indicación clara de la necesidad de tener una estrategia integral y holística, que incorpore instrumentos de corto y largo plazo, para terminar con el hambre y la pobreza. Para tener éxito, no basta con atacar directamente un solo elemento que causa pobreza sino que hay que hacerlo con una estrategia que incorpore diversos instrumentos y perspectivas y busque soluciones en varias áreas a la vez.

Aunque existan problemas en los servicios de educación y salud de un país, estimamos que los programas de transferencias de ingresos “con condicionalidad” son más deseables que aquellos que carecen de condicionalidad. En primer lugar, la sociedad da una clara indicación de la importancia que tienen la educa-

ción, la salud y la nutrición en el desarrollo de los niños y de la sociedad en general. En segundo lugar, hace más atractivo el programa para quienes pagan impuestos y financian los programas, ya que los beneficiarios están también haciendo una contribución que tiene un beneficio social, aunque ella sea cumpliendo con una obligación que favorece principalmente a sus hijos<sup>18</sup>. Evidentemente que el cumplir con la condicionalidad tiene un costo para los beneficiarios, pero el costo adicional es “leve” y redundante en mayores beneficios para ellos. En muchos casos es probable que los beneficiarios incurran en este costo aun sin la existencia del programa o, por lo menos, debieran hacerlo.

En algunos países las transferencias de ingresos se hacen retirando el dinero en efectivo en ciertos lugares determinados y en ciertas fechas precisas. Sin embargo, es cada día más corriente entregar a los beneficiarios tarjetas de crédito que permiten efectuar compras hasta un cierto monto. A veces estas compras deben hacerse exclusivamente en ciertos establecimientos, lo que es evidentemente perjudicial ya que obliga a los beneficiarios a trasladarse a ciertos lugares fijos y comprar en lugares que, por tener un mercado cautivo y ser de hecho un monopolio, tienen menos variedad de productos y precios más altos. Lo más razonable es que los beneficiarios puedan comprar libremente donde lo crean más conveniente.

Existe una cierta controversia en relación con el uso que debe hacerse de los ingresos transferidos, siendo algunos partidarios de limitarlos exclusivamente a la compra de alimentos. Otros defienden que se prohíba la compra de algunos bienes (alcohol, cigarrillos). La teoría económica es clara en establecer

<sup>18</sup> Los argumentos económicos y políticos que justifican la condicionalidad en los programas de transferencias de ingresos están analizados con gran detalle y maestría en la publicación de Ariel FISZBEIN y Norbert SCHADY, *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, World Bank, Washington D.C., 2007.

que, dada la fungibilidad del dinero, estas limitaciones no tienen una justificación real y no debieran establecerse. Si las personas reciben alimentos en especie dejarán de comprarlos con su propio dinero. Los cambios en los hábitos de consumo se producen por otros factores y en general no están influidos por la naturaleza de las transferencias de ingresos.

Por otra parte, todos los estudios realizados han confirmado que el consumo de alimentos de las familias más pobres aumenta en cierta medida después de recibir las transferencias de ingresos, aunque ello no sea un requisito del programa. Este es un fenómeno normal que se debe al aumento del ingreso real de las familias y a la existencia de necesidades alimenticias insatisfechas. Las evaluaciones de los programas de transferencias de ingresos existentes en México, Brasil, Colombia, Nicaragua y Paraguay concluyeron que a consecuencia de los programas hubo aumentos promedios en el consumo de alimentos del orden del 15 %, con porcentajes más altos en las familias más pobres. En varios casos se han detectado también cambios en las dietas alimenticias y aumentos en el consumo de proteínas<sup>19</sup>.

Aunque en muchos países los programas de transferencias de ingresos se han convertido en la estrategia preferida para reducir el hambre y la pobreza, todavía existen organismos internacionales y expertos que promueven las transferencias directas de alimentos y no las transferencias en efectivo. Es posible tener un impacto semejante en las familias pobres con ambos mecanismos, pero es evidente que los costos administrativos de transferir alimentos son muy superiores a los costos de transferir dinero en efectivo. Para transferir alimentos hay que montar un complicado sistema logístico que incluye la compra de los alimentos, el transporte y los mecanismos de distribución. La experiencia indica que estos sistemas tienen costos importantes y son difíciles de

<sup>19</sup> Simone CECCHINI y Aldo MADARIAGA, *op. cit.*

manejar eficientemente y sin corrupción en una gran escala, sobre todo en países con escasa capacidad administrativa e instituciones poco desarrolladas. Las transferencias de ingresos en efectivo son más eficientes y tienen la ventaja adicional de incentivar la producción local de alimentos, lo que es importante en países donde existe algo grado de pobreza rural y de agricultura de subsistencia. Sin embargo, en situaciones de emergencia (inundaciones y otras catástrofes naturales), las transferencias directas de alimentos continúan siendo necesarias por el deterioro que se experimenta en la producción y el transporte de la región afectada, y por la necesidad de contribuir con una solución rápida a los problemas de falta de alimentos<sup>20</sup>.

Las “ollas comunes” o “cocinas populares” (conocidas en inglés como *soup kitchens*) han sido un método tradicional de dar alimentación a las personas pobres con hambre, cuyo origen se remonta a varios siglos atrás. Ellas dan comida gratis –o en algunos casos a un precio mínimo nominal– a los necesitados. Son generalmente organizadas por grupos comunitarios, iglesias y organizaciones de la sociedad civil y operadas por voluntarios, recibiendo financiamiento de organizaciones filantrópicas y a veces de los gobiernos locales. En Estados Unidos las cocinas populares experimentaron un gran desarrollo en la época de la Gran Crisis Económica que comenzó en 1929, donde cumplieron un papel importante en aliviar el sufrimiento de millones de per-

<sup>20</sup> El reconocido programa de estampillas para la compra de alimentos (*food stamps*) de los Estados Unidos estaba fundamentalmente atado a la compra de alimentos en almacenes tradicionales, aunque en alguna época distribuyó directamente algunos alimentos específicos comprados por el Departamento de Agricultura como parte de las políticas agrícolas existentes. Ahora está también haciendo uso de sistemas de transferencias electrónicas, semejantes a las usadas en los programas de transferencias de ingresos y en general no reparte bienes alimenticios específicos.

sonas<sup>21</sup>, pero después han fluctuado de acuerdo con la evolución de los programas oficiales de asistencia social a los necesitados.

En épocas recientes, la alternativa de las cocinas populares ha sido complementada por los “bancos de alimentos”, que actúan como bodegas para recibir excedentes de alimentos de los productores primarios, las industrias manufactureras y los grandes supermercados, y, después de hacer un control de calidad de los productos recibidos, los distribuyen a cocinas populares, organizaciones comunitarias o directamente a las personas con hambre.

El primer banco de alimentos fue organizado en Arizona, Estados Unidos, en 1967 y el modelo se expandió rápidamente en todo el país. El número de instituciones aumentó a raíz del alza en los precios de los alimentos y la crisis económica del 2009, estimándose en ese país que en el año 2010 unas 5,7 millones de personas los usaban semanalmente para combatir la inseguridad alimentaria y el hambre. Como se ha indicado, el modelo se aplica actualmente en más de veinticinco países, incluyendo la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Uruguay, Sudáfrica, India, Egipto, Malawi, Nigeria, Sierra Leona y otros<sup>22</sup>.

### 3. Programas de alimentación escolar

Los programas de alimentación escolar son unos de los instrumentos de protección social más utilizados en el mundo<sup>23</sup>. El objetivo de estos programas es triple:

<sup>21</sup> T. H. WATKINS, *op. cit.*

<sup>22</sup> Mayores antecedentes pueden obtenerse en los sitios de internet [www.foodbanking.org](http://www.foodbanking.org) y [www.feedingamerica.org](http://www.feedingamerica.org).

<sup>23</sup> El Programa Mundial de Alimentos (WFP) ha apoyado programas de alimentación escolar en alrededor de setenta países. Aunque las modalidades pueden ser diferentes, este tipo de programas existe en casi todo los países.

- (a) reducir el hambre y la pobreza (protección social);
- (b) mejorar el aprendizaje y desempeño educacional (aumentar el capital humano); y
- (c) mejorar la nutrición de niños.

Por lo tanto, los programas de alimentación escolar impactan en las dos áreas que hemos mencionado para el enfoque de la doble vía. Por un lado reducen en forma inmediata el hambre y la inseguridad alimentaria y por el otro aumentan el capital humano, a través de incentivar la asistencia a las escuelas y proporcionar comida que sirve para mejorar la concentración y el aprendizaje de los estudiantes. Los programas de alimentación escolar también pueden contribuir a reducir el trabajo infantil, ya que disminuye la necesidad de que los niños generen ingresos para su alimentación (costo de oportunidad de mandar los niños a las escuelas) en las familias extremadamente pobres.

La focalización de los programas de alimentación escolar se da a través de criterios de selección geográfica de las regiones donde ellos se establecen, concentrando su operación en aquellas zonas donde la pobreza es mayor. Cuando los programas son relativamente pequeños, esta focalización geográfica es poderosa y los beneficios se concentran mayoritariamente en los sectores más pobres de la población. Un programa de alimentación escolar que abarca a un 10 % de las escuelas públicas del país, ubicadas en las zonas geográficamente más pobres, tendrá pocos “errores de inclusión” (favorecer a los no pobres) pero puede tener muchos “errores de exclusión” (muchos pobres pueden estar excluidos).

A medida que la cobertura aumenta y que los programas de alimentación escolar tienden a convertirse en universales, se aumenta la proporción de niños no pobres que son beneficiados. La alternativa usada en muchos países de ingresos medianos y altos es que los estudiantes provenientes de familias sin riesgo de pobreza e inseguridad alimentaria paguen una cuota o hagan una contribución por las comidas recibidas (focalización individual).

Los cargos pueden ser graduados para introducir diferencias entre los niveles de ingresos de las familias<sup>24</sup>. En Chile se han desarrollado esquemas más completos y sofisticados de identificación de las familias pobres y la focalización incluye varios datos socio-económicos de las familias y no se hace exclusivamente por niveles de ingresos

La limitante para la expansión de los programas de alimentación escolar son los costos y la carga fiscal que ellos implican. Evidentemente la focalización individual mejora la relación costo/efectividad de los programas, pero ella tiene un potencial costo social de estigmatizar a algunos alumnos. Es posible que en ciertos contextos los estudiantes que reciben comidas escolares gratis sean discriminados por otros que tienen que pagar por ellas. La focalización individual debe ser introducida con tacto y con bastante diálogo con la comunidad para minimizar sus posibles efectos negativos.

Existen dos tipos de programas de alimentación escolar: aquellos donde se proporciona la comida a los alumnos en las escuelas y los que reparten canastas de alimentos a las familias de los estudiantes que asisten a las escuelas. También es posible que se combinen ambas modalidades. La repartición de canastas de alimentos evita los costos de preparación de las comidas, pero no proporciona a los niños una dieta alimenticia variada y controlada por su valor nutritivo. Además implica la necesidad de llevar registros de asistencia y establecer criterios de elegibilidad de acuerdo con la asistencia real a las escuelas. Los estudios comparativos revelan mayores costos por alumno en los casos del re-

<sup>24</sup> En Estados Unidos los niños provenientes de familias con ingreso inferiores a 130 % del nivel de pobreza obtienen alimentación escolar gratis, aquellos con ingresos entre 130 % y 185 % del nivel de pobreza pagan un precio reducido (no más de U\$S 0,40 por almuerzo) y sobre 185 % pagan un precio completo (aunque este puede aún incluir algún subsidio). En Bangladés también se ha introducido alguna focalización individual a nivel de las aldeas.

parto de las canastas de alimentos, pero esto está influido por las cantidades entregadas, las que no están normalizadas.

En el caso de las comidas que son repartidas en las escuelas, ellas pueden haber sido preparadas en las escuelas mismas o pueden prepararse en cocinas centralizadas y distribuirse a las distintas escuelas. Es importante destacar que en ambas alternativas los costos operativos de los programas (excluyendo el valor de los alimentos) son altos, ascendiendo probablemente a un 30 % o más del costo total. Una variante utilizada en algunos casos es la de repartir barras alimenticias y/o *snacks*, pero el valor nutritivo de estas alternativas es menor y rápidamente se produce aburrimiento con la comida por parte de los niños. Sin embargo, las barras y *snacks* pueden ser usadas útilmente como una merienda suplementaria en algún momento de la jornada escolar.

Los programas de alimentación escolar son también un instrumento importante para corregir las deficiencias de micronutrientes que exista en los niños, ya que es relativamente de bajo costo agregar a las comidas las vitaminas y minerales (hierro, iodo, vitaminas A y B, cinc) que sean necesarios. Ligando los programas de alimentación escolar con compras a los productores locales, se obtiene un beneficio adicional, ya que se establece una demanda efectiva para la producción de pequeños agricultores, que antes solo producían para la subsistencia familiar<sup>25</sup>.

Aunque en un comienzo los programas de alimentación escolar fueron gestionados centralmente, rápidamente se reconocieron las ventajas de la descentralización y esta tendencia se ha mantenido en la actualidad. En muchos casos, los dineros del programa nacional se transfieren directamente a las escuelas y ellas realizan las compras necesarias. Evidentemente esto implica tener adecuados mecanismos de monitoreo y control para ase-

<sup>25</sup> Esta es la alternativa usada con bastante éxito en el Programa Hambre Cero de Brasil.

gurar la calidad de las comidas y la correcta utilización de los fondos.

Existe amplia evidencia empírica de que los programas de alimentación escolar aumentan la asistencia a las escuelas, mejoran el rendimiento de los estudiantes y reducen el hambre y la desnutrición<sup>26</sup>. Un estudio de treinta y dos países del África subsahariana concluyó que el establecimiento de estos programas aumentó en un 28 % la inscripción de niñas en las escuelas y en un 22 % la de niños. Estudios de la India indican que la asistencia es un 15 % mayor en las escuelas con programas de alimentación escolar en relación con aquellas sin estos programas. Investigaciones sobre el desempeño escolar en Kenia, Uganda, Jamaica, Bangladés, Filipinas y otros países han encontrado resultados positivos de los programas de alimentación escolar en diversos test realizados.

Sin embargo, la efectividad de los programas depende de muchos factores, algunos internos y ligados a las características propias de ellos y otros externos ligados al entorno donde ellos se ejecutan. Por ejemplo, el contenido nutritivo y la calidad de las comidas es evidentemente un factor importante, pero también lo es la calidad de la enseñanza que se imparte y la participación y el compromiso de los profesores de las escuelas.

Como se ha indicado, los programas de alimentación escolar son una medida de protección social que busca reducir el hambre y la pobreza. Los programas otorgan una transferencia explícita a las familias necesitadas equivalente al valor de la comida distribuida a los niños. En la medida en que el beneficio lo reciba la mayor parte de las familias que experimentan

<sup>26</sup> La evidencia aquí presentada se encuentra detallada en Donald BUNDY, Carmen BURBANO, Margaret GROSH, Aulo GELLI, Matthew JUKES y Lesley DRAKE, *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development and the Education Sector*, World Bank - World Food Program, 2009.

hambre –lo que dependerá de la cobertura de los programas y de los mecanismos de focalización utilizados– se estará haciendo una contribución importante en este campo. Sin embargo, debe destacarse que el año escolar alcanza solo a alrededor de ciento ochenta días hábiles al año y por lo tanto los programas no cubren completamente las necesidades de los niños con mayores niveles de hambre. Para remediar esta situación, algunos países mantienen programas limitados de alimentación en las escuelas durante los períodos de vacaciones u organizan algunas acciones semejantes en programas especiales que existen para estos períodos.

La evidencia empírica también indica que los programas de alimentación escolar, especialmente cuando llevan incorporados los micronutrientes que son deficitarios, mejoran la nutrición y el crecimiento de los niños en edad escolar. Sin embargo, estos programas no pueden corregir los daños causados por el hambre y la desnutrición durante el período de desarrollo intrauterino y los primeros veinticuatro meses después del nacimiento. Como se ha indicado, estos daños son irreparables y la prioridad de las acciones nutritivas debe estar, en este período, a través de apropiadas acciones de los programas materno-infantil.

Una conclusión estratégica clave del examen de la amplia experiencia existente en diversos programas de alimentación escolar es que la participación y el compromiso de las autoridades educacionales es fundamental para determinar el éxito y mejorar el impacto de los programas. Los Ministerios de Educación deben considerar a estos programas como un componente importante de la estrategia y política educacional y estar en condiciones de responder de manera efectiva a las mayores demandas sobre el sector educativo que resultara de su introducción. Aunque los programas sirvan además de mecanismo de protección social y tengan efectos nutritivos, deben ser planificados y gestionados por las autoridades educacionales e incorporados dentro de las responsabilidades de las escuelas.

La conclusión anterior es consistente con lo establecido en la iniciativa Recursos para una Salud Escolar Eficaz (FRESH)<sup>27</sup>, que ha indicado que las escuelas deben tener políticas concretas y efectivas en materia de salud y nutrición escolar, incluyendo estas materias en la estructura curricular, estableciendo un ambiente sanitario e higiénico adecuado<sup>28</sup> y proporcionando ellas mismas algunos servicios mínimos a la población pobre. Pero es también clave y prioritario que exista una educación de calidad en las escuelas situadas en las zonas geográficas donde existe pobreza y esto requiere de otras adecuadas acciones de las autoridades educacionales.

### **Programas de alimentación escolar en Estados Unidos**

El actual sistema de alimentación escolar de Estados Unidos (*National School Lunch Program*) fue creado en 1946, aunque los primeros programas comenzaron alrededor del año 1900 en forma aislada en algunos distritos escolares. En el año 2012 unos 32.000.000 de niños recibieron almuerzos durante los nueve meses del año escolar, en aproximadamente 100.000 escuelas. Aquellos cuyas familias tienen ingresos inferiores a 130 % de la línea de pobreza reciben los almuerzos sin pagar, los que están entre 130 % y 185 % del nivel de pobreza pagan un precio reducido que no puede sobrepasar los U\$S 0,40 por almuerzo. Aproximadamente un 68 % de los beneficiarios pertenece a estas dos categorías. El resto paga un precio completo fijado por las autoridades locales, que fluctúa alrededor de los U\$S 3,00.

El programa está basado en la cooperación entre los gobiernos federales, estatales y locales y la comunidad. A nivel federal el programa es administrado por el Departamento de Agricultura (USDA), mientras que a nivel esta-

<sup>27</sup> FRESH (*Focusing Resources in Effective School Health*) es una iniciativa conjunta de UNESCO, UNICEF, WHO, WFP, Banco Mundial y otras instituciones, lanzada en el Foro Mundial de la Educación del año 2000, celebrado en Dakar, Senegal.

<sup>28</sup> La carencia de agua potable es un problema grave en muchas escuelas ubicadas en zonas de pobreza.

dual y local intervienen las autoridades educacionales. Son elegibles para recibir los subsidios las escuelas públicas, las privadas sin fines de lucro y las instituciones de residencia de menores. Los subsidios del gobierno federal varían si los almuerzos son gratis, de precio reducido o de precio completo. Los almuerzos deben seguir las directrices nutricionales del USDA, pero la compra de los alimentos específicos y su preparación es una responsabilidad local. El USDA proporciona también asistencia técnica y entrenamiento y eventualmente realiza algunas donaciones de alimentos.

Reconociendo la importancia de comenzar la jornada escolar con una adecuada alimentación, en 1966 se estableció un programa de desayunos escolares (*School Breakfast Program*), con criterios semejantes al programa de almuerzos. En el año 2012 participaron en este programa casi 13.000.000 de niños, de los cuales un 84 % recibe los beneficios gratis o a un precio reducido que no puede superar los U\$S 0,30. En 1968 se creó un programa especial para los meses de vacaciones escolares (*Summer Food Service Program*) concentrado en las áreas más pobres (la mitad de los participantes en el programa normal recibe almuerzos gratis o subsidiado). En 2012 participaron en este programa 2.300.000 de niños en casi 39.000 instituciones.

## VII LA REDUCCIÓN DEL HAMBRE Y LA POBREZA EN CHINA

Aunque de acuerdo con los últimos datos de la FAO aún hay 158 millones de personas en China que experimentan hambre, la reciente experiencia del país en combatir el hambre y la pobreza es un caso remarcable. Hace algunos años, entre 1958 y 1961, que aún son recordados todavía vívidamente por algunos habitantes del país, unos 30 millones de personas murieron de hambre en China como consecuencia de las desastrosas políticas económicas –especialmente las aplicadas en la agricultura– conocidas como el “Gran Salto Adelante” del líder Mao Zedong<sup>1</sup>.

Sin embargo, posteriormente entre 1981 y 2005, la pobreza disminuyó de un 85 % de la población a un 16 %, lo que implica que aproximadamente unas 600 millones de personas dejaron de ser pobres<sup>2</sup>. En un período más reciente de veintidós años, entre

<sup>1</sup> Las estimaciones de las muertes por hambre en el período del Gran Salto Adelante varían entre 20 y 42 millones de personas, siendo la cifra de 30 millones la estimación más aceptada.

<sup>2</sup> Estas cifras utilizan la tasa de pobreza del Banco Mundial de U\$S 1,25 por día. La línea oficial de pobreza para el sector rural ha experimentado importantes incrementos en los últimos años y los pobres en el sector rural ascenderían hoy a unos 128 millones de personas. No hay estimaciones oficiales

1990 y 2012, el número de personas con hambre se redujo en 96 millones de personas, lo que constituye un caso sin precedente en la historia mundial. Un 75 % de la reducción en el hambre experimentada en el mundo en este período- que comprende la implementación de las Metas de Desarrollo del Milenio- se explica por lo sucedido en China.

El principal factor que explica la espectacular reducción del hambre y la pobreza en China es el rápido crecimiento económico producido como resultado de las reformas estructurales que, a partir de 1978, transformaron el país de ser una economía centralmente planificada y cerrada al comercio exterior, a ser una economía orientada por las fuerzas del mercado y muy abierta al comercio exterior. La primera de las reformas estructurales se dio en el sector agrícola, donde se terminó con el desastroso sistema de granjas colectivas, se asignaron terrenos individuales a los campesinos para su explotación y se permitió a los agricultores vender libremente su cosecha después de haber cumplido con una cuota mínima que debía ser entregada al Estado<sup>3</sup>. El sistema se experimentó primero en algunas localidades y en 1981 se estableció para todo el país a través de la llamada Acta de Responsabilidad de los Hogares (*Household Responsibility Act*).

El nuevo sistema rural se tradujo en un incremento sustancial de la producción agrícola, en la elevación del nivel de vida de muchos habitantes rurales y en una notable reducción de la pobreza en el país. Los aumentos de la productividad agrícola impulsaron a su vez una disminución del empleo agrícola, lo que primero sirvió para estimular el desarrollo de las industrias rurales intensivas en mano de obra y después ha permitido la migra-

---

de pobreza para el sector urbano, pero algunas fuentes indican que los pobres urbanos serían entre 16 y 36 millones (IFPRI, "An Evaluation of Poverty Prevalence in China. New Evidence from Four Recent Surveys", *Discussion Paper* 01293, Washington D.C., septiembre, 2013).

<sup>3</sup> Esta cuota fue posteriormente eliminada.

ción de trabajadores del campo al sector urbano.

En el sector industrial se estableció un sistema de precios dual, que permitía a las empresas públicas vender libremente la parte de su producción que excedía la cuota establecida por el Estado, y se impulsó la creación de las Empresas Rurales Industriales (*Township and Village Enterprises*), que operaban sin restricciones y con autonomía de gestión. En 1984 se comenzó a experimentar con la privatización de algunas empresas públicas industriales. Este proceso se aceleró a partir de 1992, después de la crisis y el receso temporario provocado por las protestas y la masacre de la Plaza Tiananmen en 1989. Para mediados del 2005 la participación del sector público en la producción industrial se había reducido al 15 % y existían más de 8 millones de nuevas empresas industriales privadas.

El país también se abrió gradualmente a la inversión extranjera, promoviéndose a comienzos de los 80 la creación de Zonas Económicas Especiales orientadas a la exportación, que gozaban de ventajas impositivas y de otros tratamientos especiales. La inversión extranjera contribuyó a mejorar la calidad y los estándares de producción y aumentó aceleradamente las exportaciones. Al mismo tiempo se redujo la mayoría de los aranceles y se eliminaron, también gradualmente, todos los permisos, licencias y cuotas de importación. El proceso de liberalización del comercio exterior se completó con la incorporación en el año 2001 de China a la Organización Mundial de Comercio (WTO), después de varios años de duras y demandantes negociaciones. Como consecuencia de las reformas estructurales iniciadas en 1978, China se ha convertido en la segunda economía mundial, con un crecimiento promedio del PIB del 9,5 % por año entre los años 1978 y 2010.

A pesar del acelerado crecimiento económico sostenido en el tiempo, la disminución de la pobreza en China ha tenido diversos ciclos y no ha sido continuo. El proceso de caída en la pobreza fue fuerte entre 1981 y 1986, experimentó cierto retroceso

entre 1986 y 1990, se recuperó nuevamente entre 1990 y 1996, fue prácticamente nulo entre 1996 y 2000, y recobró dinamismo a partir del año 2000, con un nuevo periodo de caída constante y sostenida de la pobreza. Esto indica que, aunque crucial, no todo se explica por el crecimiento económico. Las políticas públicas implementadas y otros factores estructurales y coyunturales tuvieron en China un importante papel y contribuyeron a traducir el crecimiento sostenido también en reducción de la pobreza.

El aspecto anterior es aún más crucial en la época actual, en que es necesario atacar el núcleo duro de la pobreza, él que es más difícil de reducir, tiene mayores problemas estructurales, mayores vulnerabilidades a las variaciones de ingresos y está más disperso geográficamente. Como se ha indicado, en China aún existen aproximadamente unos 150 millones de personas que viven en la pobreza, lo que la sitúa como el segundo país con mayor número absoluto de pobres en el mundo. La lucha para terminar con la pobreza no ha terminado aún en China, a pesar de los enormes avances que han existido.

También es necesario destacar que desde el comienzo de las transformaciones económicas la desigualdad ha aumentado enormemente en China. El índice de Gini de distribución del ingreso subió del 30,9 en 1980 al 44,3 en el 2005 y también se han producido diferencias sustanciales en el acceso a los servicios públicos –como educación y salud– que no son medidos por este índice. La desigualdad de ingresos es notoria entre el sector urbano y el sector rural, entre la región costera y el interior, y entre diferentes grupos étnicos.

Las transformaciones económicas se han traducido también en la aparición de un gran número de trabajadores informales no registrados, los que ascenderían a un 45 % del total de los trabajadores urbanos del país. Estos trabajadores no tienen contratos de empleo, no están sujetos a la protección que brindan las regulaciones y leyes existentes, y en general no tienen acceso a los mecanismos públicos de protección social. Muchos de estos tra-

bajadores son migrantes desde las zonas rurales, que no tienen permisos oficiales de residencias (*hukou*) y no pueden ser propietarios de vivienda, educar a sus hijos en las escuelas de su lugar de trabajo ni atenderse en los correspondientes hospitales públicos. Constituyen un sector discriminado y excluido socialmente dentro de las áreas urbanas del país.

El objetivo de las transformaciones económicas iniciadas en 1978 fue reestablecer el crecimiento económico en un país fuertemente empobrecido por las erradas políticas implementadas durante los períodos del Gran Salto Adelante (1958-1961) y de la Revolución Cultural (1966-1976). La eliminación de las granjas colectivas y la repartición del uso de la tierra entre los campesinos, permitiendo que ellos dispusieran libremente de gran parte de su producción, produjo un crecimiento espectacular en la producción agrícola y una disminución importante en el nivel de pobreza rural que existía en el país.

Sin embargo, a mediados de los años 80, los positivos efectos iniciales de las reformas rurales se habían disipado y la pobreza rural había empezado nuevamente a crecer. El Séptimo Plan Quinquenal de Desarrollo (1986-1990) fue acompañado por primera vez con un *Plan Nacional de Reducción de la Pobreza 1986-1993*, que marca el inicio de una política explícita de reducción de la pobreza en el país.

En el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza 1986-1993 la focalización se realizó a través de la designación de ciertos municipios (*counties*) como “pobres”. Para estos municipios pobres el gobierno central asignó fondos especiales destinados a financiar tres tipos de programas: créditos subsidiados para familias y empresas, programas de comida por trabajo para desarrollar la infraestructura rural (principalmente caminos y agua potable) y donaciones presupuestarias para inversiones de desarrollo local.

La ejecución de los programas de reducción de la pobreza requería de fondos de contrapartida aportados por los gobiernos

locales y provinciales y en su implementación participaba una multiplicidad de agencias, lo que dificultó una eficiente ejecución del Plan. Los municipios y provincias establecieron Grupos Especiales para la Reducción de la Pobreza y el Desarrollo, que coordinaban la acción de las diversas instituciones involucradas, pero estos mecanismos de coordinación no siempre eran efectivos y muchos organismos y agencias operaron en forma prácticamente independiente.

En 1994 el gobierno introdujo el *Plan de Reducción de la Pobreza 8-7*, que aspiraba a eliminar la pobreza de los 80 millones de personas del medio rural que se estimaba estaban bajo la línea de pobreza oficial en 7 años (1994-2000). El gobierno central refinó los criterios de selección de los municipios pobres, enfatizó la responsabilidad de los gobiernos locales en la lucha contra la pobreza y aumentó sustancialmente el financiamiento. Se mantuvieron los tres tipos de programas definidos en el plan anterior: créditos agrícolas subsidiados, programas de comida por trabajo para el desarrollo de la infraestructura y donaciones para inversiones de desarrollo local. Durante la ejecución se hizo evidente que el criterio de focalización en municipios (*counties*) ya no era adecuado, puesto que muchas de las actividades financiadas dentro del Plan no producían impactos sustantivos en reducir la pobreza de las familias de más bajos ingresos.

El *Plan de Reducción de la Pobreza Rural del Nuevo Siglo* se introdujo en el año 2001 para el período 2001-2010 y cambió el criterio de focalización de los municipios a las aldeas. Se identificaron aproximadamente 148.000 “aldeas rurales pobres” que cumplían con los nuevos criterios de focalización establecidos y se introdujo el concepto de “programas de desarrollo integrado de la aldea”, los que fueron preparados en forma participativa por la comunidad. Aunque se mantuvieron los tres tipos de programas de los planes anteriores (créditos subsidiados, comida por trabajo y donaciones presupuestarias), se otorgó más énfasis al desarrollo del capital humano y del capital social de las aldeas

pobres, incluyéndose también dentro de las inversiones de desarrollo local los programas de educación, salud, capacitación de trabajadores y otros servicios sociales.

El Banco Mundial realizó en el 2007 un análisis detallado del Plan de Reducción de la Pobreza Rural 2001-2010<sup>4</sup>. La conclusión de ese estudio es que el Plan tuvo un efecto importante en acelerar la disminución de la pobreza, la que se experimentó una reducción a una tasa del 9,0 % anual entre 2001 y 2005 (frente al 3,4 % del período 1996-2000). En el período 2001-2005 existió una importante inversión pública en las aldeas pobres previamente identificadas y el crecimiento del ingreso per cápita en estas aldeas fue superior al del resto de las aldeas. Sin embargo, este crecimiento favoreció fundamentalmente a los sectores de ingresos medios y altos que habitan en las aldeas pobres (crecimiento del consumo per cápita del 8,8 % en tres años) y prácticamente no tuvo impacto en los sectores más pobres de esas mismas aldeas (crecimiento del consumo per cápita del 0,1 % en tres años). Esto se debería a que los más pobres no tienen la capacidad necesaria para beneficiarse de muchos de los proyectos de inversión ejecutados en sus aldeas y/o a que los programas de desarrollo establecidos para las aldeas no contemplan adecuadamente las necesidades de los sectores más pobres que habitan en ellas.

De hecho el estudio del Banco Mundial encontró que la participación directa de los habitantes de las aldeas en la preparación de sus programas de desarrollo integrado fue limitada y es bastante probable que estos programas no respondan adecuadamente a las necesidades de los sectores más pobres. Muchos de

<sup>4</sup> WORLD BANK, *From Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction Agenda. An Assessment of Poverty and Inequality in China*, Poverty Reduction and Economic Management Department, East Asia and Pacific Region, Washington D.C., marzo, 2009.

esos programas fueron en la práctica elaborados por grupos especiales, en los que los representantes de las organizaciones oficiales y de las autoridades locales tenían una importante influencia. Una amplia participación comunitaria en la elaboración de programas de desarrollo es siempre difícil de conseguir y esta limitación no parece haber sido superada en China.

Por otra parte, varios de los programas de infraestructura y servicios públicos que se ejecutaron requerían contribuciones de los propios beneficiarios, que los sectores más pobres de la población no podían pagar. Los programas de créditos agrícolas, que representan casi la mitad de los fondos gastados en el Plan de Reducción de la Pobreza Rural 2001-2010, favorecieron fundamentalmente a las empresas de agro-negocios y a los agricultores más avanzados. El Banco Agrícola de China era en general reacio a otorgar créditos individuales a los pequeños agricultores, por lo que estos fondos no mejoraron las condiciones de los campesinos más pobres de las aldeas seleccionadas. Debe destacarse que esta situación es semejante a lo obtenido con varias otras experiencias internacionales de programas de créditos agrícolas subsidiados, los que en general no llegan a los sectores más pobres de las áreas rurales.

Uno de los programas que parece haber tenido bastante éxito es el de capacitación de la mano de obra que tenía interés en migrar a áreas urbanas en busca de mejores posibilidades de empleo. Unos 2,4 millones de trabajadores de las aldeas pobres seleccionadas fueron capacitados y prácticamente todos ellos encontraron empleos en los lugares donde migraron, ya que los institutos de capacitación tenían que tener contratos firmados con posibles empleadores para recibir los subsidios públicos que se otorgaban para capacitación. Esto resultaba en que los programas de capacitación se ajustaban automáticamente a la demanda, lo que es una deficiencia que ha perjudicado a muchos programas semejantes de capacitación de otros países. Aunque los participantes en la capacitación recibían un subsi-

dio durante su estadía, ellos debían financiar personalmente los costos de alojamiento en los lugares de capacitación. Esto nuevamente era un obstáculo para la participación de los sectores más pobres.

Debe destacarse que, de acuerdo con la evaluación del Banco Mundial, solo un 60 % de los pobres rurales definidos según la línea de pobreza oficial habitaba en las aldeas designadas como “pobres” y era elegible para participar en los programas del Plan de Reducción de la Pobreza Rural 2001-2010. Es decir, una gran proporción de los pobres estaba totalmente imposibilitado de acceder a los beneficios descriptos, que se aplicaban exclusivamente en las aldeas seleccionadas. Esta es una deficiencia grave del criterio de focalización establecido en el Plan, así como en los anteriores.

La utilización de criterios de focalización territorial en la reducción de la pobreza –aun cuando la selección de aldeas o zonas esté bien hecha– solo tiene sentido cuando los niveles de pobreza son bastante generalizados dentro de las unidades elegidas y no parece apropiado mantenerlos en la situación actual de China, donde la pobreza está ahora bastante más dispersa. Los programas de reducción de la pobreza deben incluir a todas las familias pobres, independiente del lugar donde vivan, y concentrarse en solucionar sus problemas y necesidades específicas. Esto no impide que, además, se quiera impulsar el crecimiento económico de las regiones más atrasadas del país, pero tal objetivo requiere otro tipo de acciones que pueden ser complementarias de los programas de reducción de la pobreza, los que en la situación actual necesitan una focalización más específica.

En paralelo a los programas de reducción de la pobreza descriptos en los párrafos anteriores, la política de protección social en China incluye además programas de asistencia social y programas de seguros sociales. Los programas de asistencia social buscan complementar los ingresos de los pobres con transferencias directas de ingresos y los programas de seguros sociales

procuran establecer una mayor seguridad entre los pobres contra los riesgos de salud, vejez y otros.

De acuerdo con el marco que hemos explicado en el capítulo 2, estos programas y acciones, tanto de asistencia como de seguros sociales, son también instrumentos importantes de las políticas para reducir el hambre y la pobreza. El hecho de que en China estos programas no están incluidos en los planes nacionales de reducción de la pobreza es en cierta medida un problema semántico, que sin embargo tiene un importante impacto institucional práctico, ya que los responsables de ambos programas son diferentes organismos del Estado que muchas veces no actúan coordinadamente. Lo que complica aún más la situación en China es que los programas de asistencia social y de seguros sociales son diferentes para el sector urbano y para el sector rural, además de no estar incluidos en la estrategia oficial de reducción de la pobreza.

Los 5 programas de asistencia social existentes en China son: Wu Bao, Tekun Hu, Di Bao, asistencia para desastres naturales y asistencia médica. Los programas de seguro social existentes son los tradicionales de pensiones, seguro de salud, seguro de desempleo, seguro de riesgos del trabajo y seguro de maternidad. Es importante destacar que los seguros de desempleo, de riesgos del trabajo y de maternidad no existen para el medio rural y que las características de la cobertura y de los beneficios de las pensiones y del seguro de salud son bastante diferente entre el sector rural y el urbano.

El Programa Wu Bao o Programa de las Cinco Garantías solo se aplica en el medio rural y es el más antiguo del país, habiéndose establecido en los años 50. Sus beneficiarios son las personas que no tienen capacidad de trabajar, no tienen ingresos y no tienen apoyos familiares, es decir, se dirige a brindar asistencia a los miembros más indigentes y desposeídos de la sociedad. Las Cinco Garantías cubiertas por el programa son alimentación, ropa, vivienda, cuidados médicos y gastos funerarios. Estos beneficios en algunos casos se otorgan en ciertas residen-

cias públicas oficiales que acogen a los indigentes y en otros son donaciones directas en efectivo o bienes entregadas por los gobiernos locales. La selección de los participantes y la gestión del programa son realizadas por las autoridades de las aldeas, aunque a veces se requiere de una aprobación municipal y/o provincial para ciertas acciones. El número de personas participantes en este programa era de 5,3 millones en el año 2007.

El Programa Tekun Hu está destinado a las familias rurales pobres que han perdido su capacidad de trabajo debido a alguna enfermedad, desastre natural o accidente. Los criterios de elegibilidad se establecen localmente y los beneficios pueden ser transferencias de ingresos o de bienes. El programa ha sido recientemente reemplazado por el Programa Di Bao Rural, que se presenta a continuación, aunque en el 2007 aún existían 300 mil beneficiarios del Programa Tekun Hu.

El Programa Di Bao o de Garantía de un Nivel de Vida Mínimo comenzó en Shanghái en 1993 y se extendió gradualmente a todo el sector urbano, abarcando en 1999 todas las localidades urbanas del país. El programa comenzó a aplicarse en el sector rural solamente en el año 2007 y allí también se ha extendido rápidamente.

El objetivo del programa Di Bao es complementar los ingresos actualmente percibidos por las familias hasta un cierto nivel mínimo que cubra las necesidades básicas de comida, ropa, vivienda y gastos en la educación primaria obligatoria. Este nivel de ingreso se llama “línea de ingreso Di Bao” y no es la línea de pobreza oficial. La línea de ingreso Di Bao es determinada en forma descentralizada por cada localidad y existe una enorme variación en los niveles fijados en cada lugar del país (aun entre diferentes distritos de una ciudad), lo que no tiene una justificación clara. Sin embargo, en todas partes la línea de ingreso Di Bao debe ser inferior al salario mínimo, a la pensión mínima y al beneficio mínimo del seguro de desempleo, lo que la ubica en un nivel inferior a la línea de pobreza oficial. El programa Di Bao

es un programa de transferencias de ingresos que no requiere el cumplimiento de condiciones asociadas.

Para determinar la elegibilidad de los beneficiarios no solo se considera el nivel de ingresos sino que se usan también criterios que miden la calidad y condiciones de vida (*proxy mean tests*). Estos incluyen las características de las viviendas donde residen las familias, el equipamiento y bienes que poseen y otras características que reflejan los estándares de vida. Los responsables del programa entrevistan a los vecinos, publican los nombres de los postulantes en lugares públicos y las decisiones de elegibilidad se toman localmente. En el sector urbano se requiere tener un permiso oficial de residencia (*hukou*), lo que excluye a la población migrante de los beneficios del programa. Los beneficios se conceden por períodos limitados (generalmente tres meses en el sector urbano y un año en el sector rural), pero pueden continuarse indefinidamente después de realizarse las correspondientes y periódicas revisiones. Aunque generalmente se otorgan beneficios en efectivo, ellos pueden ser complementados con excepciones para el pago de los gastos que deben hacerse para los servicios de agua potable, salud y/o educación.

A fines del año 2007 existían 22,7 millones de personas acogidas al programa Di Bao en el sector urbano y 34,5 millones en el sector rural, lo que lo convierte en uno de los más grandes programas de transferencia de ingresos. Si a las cifras del sector rural se agregan los beneficiarios de los programas Wu Bao y Tekun Hu, los programas rurales de asistencia social en China atendían el año 2007 a 40,1 millones de personas. Esta cifra es superior al número de indigentes existentes de acuerdo con la línea oficial de pobreza rural (14,8 millones de personas). Sin embargo, como se ha destacado anteriormente, los montos de la asistencia social otorgada son bajos y no cubren todas las necesidades mínimas de alimentación y ropa de los indigentes. Por otra parte, si se usa una línea de pobreza internacional de U\$S 1,25 por día, el número de pobres rurales ascendería a 254 millones y

los programas de asistencia social solo cubrirían a un 25 % de los necesitados.

Antes de las reformas iniciadas en 1978 la mayoría de la población rural estaba protegida por un sistema de salud comunal conocido como Sistema Médico Cooperativo, que operaba los centros de salud básicos que existían en las diversas aldeas. Con la eliminación de las granjas colectivas en la agricultura este sistema fue en la práctica desmantelado y la provisión de servicios de salud en las zonas rurales se volvió privada y pagada. A consecuencia de ello, los gastos directos de las familias rurales en salud aumentaron enormemente, así como su exposición al riesgo de enfermedades catastróficas. Varios estudios han indicado que este fenómeno fue un factor importante que aumentó la pobreza rural e influyó enormemente en la falta de mejores resultados en los programas de reducción de la pobreza ejecutados en el país.

En el año 2003 el gobierno inició el desarrollo de un nuevo Sistema Médico Cooperativo Nacional en el sector rural, que es un seguro de salud voluntario financiado con aportes individuales, de los gobiernos locales y del gobierno central. El sistema se ha extendido rápidamente, pero los reembolsos son bajos (aproximadamente un sexto de los gastos médicos) y los procedimientos para conseguir reembolsos son administrativamente complicados. Al mismo tiempo y en paralelo, se ha establecido un sistema de asistencia médica que otorga transferencias de ingresos a algunas de las familias rurales pobres para pagar las cuotas del seguro y los otros gastos médicos no reembolsados. Evidentemente la situación de la salud en el sector rural ha mejorado, pero los costos y riesgos de salud que enfrentan los sectores más pobres aún son elevados y son un factor que limita mayores avances en reducir la actual pobreza del sector rural.

En el sector urbano, se estableció en 1998 un programa de Seguro Básico de Salud obligatorio para los trabajadores registrados, financiado con contribuciones de empleadores y emplea-

dos. En el 2007 se estableció un sistema de seguro de salud voluntario complementario (Seguro de Salud Básico para Residentes Urbanos) para cubrir las necesidades de los menores, los desempleados y otros residentes urbanos con permiso oficial, financiado con aportes individuales y con subsidios del sector público. A fines de ese año, este programa tenía 43 millones de afiliados, mientras que el Seguro Básico de Salud cubría a 134 millones de trabajadores registrados y 46 millones de pensionados. Se estima que la cobertura de los seguros de salud alcanza a un 60 % de los trabajadores urbanos registrados y solo al 15 % de los trabajadores informales. Los riesgos que enfrentan las familias motivados por el reducido alcance de los seguros de salud son también un importante factor de la pobreza en el sector urbano.

El cierre de muchas empresas públicas y el consiguiente despido de sus trabajadores motivó el establecimiento de un sistema de seguro de desempleo en el sector urbano. Para ser elegible a los beneficios de este sistema se deben cumplir tres requisitos: la finalización del empleo no debía ser voluntaria, debía haberse pagado la cuota del seguro de desempleo por lo menos durante un año y el trabajador debía estar dispuesto a re-emplearse. El período máximo para recibir los beneficios depende del tiempo de pago de la contribución, pero tiene un límite de dos años, y el monto es entre 60 % y 70 % del salario mínimo. A fines del 2007 se estimaba que solo un 40 % de la fuerza de trabajo urbana estaba cubierta por el seguro de desempleo.

El sistema de jubilación para los trabajadores urbanos es una combinación entre un sistema de beneficios definidos financiados con contribuciones patronales del 20 % y un sistema de contribuciones definidas obligatorias de los trabajadores del 8 % que se depositan en cuentas individuales. Aproximadamente un 52 % de los trabajadores urbanos participa en el sistema de jubilación. El sistema de jubilación para los trabajadores rurales es aún incipiente y solo alcanza al 11 % de estos trabajadores, lo

que permite concluir que el sistema de protección social para la vejez en China es aún precario.

Finalmente debe mencionarse que China es un país propenso a tener desastres naturales, los que incluyen terremotos, inundaciones, sequías, deslizamientos de tierras, avalanchas, incendios forestales y otros. Todas las aldeas deben preparar planes para enfrentar los eventuales desastres naturales y el gobierno central destina importantes cantidades de dinero a fin de enfrentar estas emergencias. Aunque los desastres naturales afectan a toda la población, sus efectos son más agudos en los sectores más pobres, donde la recuperación es más difícil.

En conclusión, a pesar de los enormes avances de China en reducir la pobreza, ella aún afecta a grandes sectores de la población. Por otro lado, los mecanismos de protección social existentes solo benefician a un pequeño porcentaje de la población. China tiene todavía un largo camino por recorrer para eliminar el hambre y la pobreza extrema, y las políticas públicas presentadas en este libro pueden ser útiles para acelerar el proceso en el país.



## BIBLIOGRAFIA

- ALDERMAN, Harold y Jere BEHRMAN, “Reducing the Incidence of Low Birth Weights in Low-Income Countries has Substantial Economic Benefits”, *World Bank Research Observer*, Washington DC, 2008.
- ARGENTINA - MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN, *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Documento de Resultados*, Buenos Aires, 2007.
- ARGENTINA - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN, *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*, tomo I, Buenos Aires, 2011.
- ASHWORTH, Ann, Roger SHRIMPTON y Kazi JAMIL, “Growth monitoring and promotion: review of the evidence and impact”, *Maternal and Child Nutrition*, vol. 4, Issue Supplement S1, abril, 2008.
- AULICINO, Carolina y Gala DÍAZ LANGOU, “La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales”, CIPPEC, Documento de Trabajo n° 88, Buenos Aires, abril, 2012.
- BALLARD, T. J., A. W. KEPPLER y C. CAFIERO, “The food insecurity experience scale: development of a global standard for monitoring hunger worldwide”, FAO, Technical Paper, Roma, 2013.
- BEHRMAN, Jere, “The Economic Rationale for Investing in Nutrition in Developing Countries”, *World Development*, Elsevier B. V., 1993,

- BERG, Alan, *The Nutrition Factor: Its Role in National Development*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1973.
- BESLEY, Timothy y Ravi KANBUR, "The Principles of Targeting", *Policy, Research and External Affairs Working Papers*, n° 385, The World Bank, Washington D.C., 1990.
- BESLEY, Timothy y Louise J. CORD (comps.), *Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth. Insights and Lessons from Country Experiences*, Washington D.C., World Bank - Palgrave Macmillan, 2007.
- BHUTTA, Zulficar A., Jai K. DAS, Arjumand RIZVI, Michelle F. GAFFEY, Neff WALKER, Susan HORTON, Patrick WEBB, Anna LARTEY y Robert E. BLACK, "Evidence-based interventions for improvement of maternal and child nutrition: what can be done and at what cost?", *The Lancet*, vol. 382, agosto 3, 2013.
- BICKEL, Gary, Mark NORD, Cristófer PRICE, William HAMILTON y John COOK, "Guide to Measuring Household Food Security, Revised 2000", Food and Nutrition Service, United States Department of Agriculture, Alexandria V.A., marzo, 2000.
- BOND, Trevor G. y Christine M. FOX, *Applying the Rasch Model: Fundamental Measurement in the Human Sciences*, Lawrence Erlbaum Associates Inc., New Jersey, 2001.
- BORRERO, Mauricio, *Hungry Moscow: Scarcity and Urban Society in the Russian Civil War, 1917-1921*, Peter Lang Publishing, Nueva York N.Y., 2004.
- BRITOS, Sergio, "Hambre, seguridad alimentaria, obesidad y políticas públicas en la Argentina reciente", *Observatorio Social, "Objetivos de Desarrollo del Milenio"*, n° 19, Buenos Aires, octubre 2008.
- BRITOS, Sergio, Alejandro O'DONNELL, Vanina UGALDE y Rodrigo CLACHEO, "Programas Alimentarios en Argentina", Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI), Buenos Aires, noviembre 2003.
- BRITOS, Sergio y Agustina SARAVÍ, "Estándares de calidad nutricional y buenas prácticas en intervenciones nutricionales: Pri-

- mer producto de la Iniciativa Nutrición 10 Hambre Cero”, *Observatorio Social*, “Nutrición 10 Hambre 0”, n° 34, Buenos Aires, marzo 2012.
- BRUNS, Barbara, Deon FILMER y Harry Anthony PATRINOS, *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*, World Bank, Washington D.C., 2011.
- BUNDY, Donald, Carmen BURBANO, Margaret GROSH, Aulo GELLI, Matthew JUKES y Lesley DRAKE, *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development and the Education Sector*, World Bank - World Food Program, Washington D.C., 2009.
- BUSTOS, Juan Martín, Georgina GIGLIO y Soledad VILLAFANE, “Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país”, *Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social*, Serie Estudios n° 11, Buenos Aires, diciembre 2012.
- CAFIERO, Carlo, “What do we Really Know about Food Security”, *Working Paper* n° 18861, National Bureau of Economic Research, Cambridge, M.A., 2013.
- CAFIERO, Carlo y Pietro GENNARI, “The FAO indicator of prevalence of undernourishment”, documento presentado al Seminario sobre Inseguridad Alimentaria y Evaluación de la Sustentabilidad de los Sistemas Alimentarios Globales celebrado en Washington D.C. en febrero 2011, FAO, Roma, 2011.
- CAZES, Sandrine y Sher VERICK, “What role for labour market policies and institutions in development. Enhancing security in developing countries and emerging economies”, *Employment Working Paper* n° 67, International Labour Organization (ILO), Ginebra, 2010.
- CASTAÑEDA, Tarsicio y Kathy LINDERT, “Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States”, *Social Protection Discussion Paper* n° 0526, World Bank, Washington D.C., 2005.
- CECCHINI, Simone y Aldo MADARIAGA, *Conditional Cash Transfer Programmes. The Recent Experience in Latin America*

- and the Caribbean*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2011.
- CHEN, Shaohua, Martin RAVAILLON y Youjuan WANG, “Di Bao: A Guaranteed Minimum Income in China’s Cities”, *World Bank Policy Research Working Paper* n° 3805, Washington D.C., 2006.
- CHOMITZ, Kenneth M, Piet BUYS y Timothy S. THOMAS, “Quantifying the Rural-Urban Gradient in Latin American and the Caribbean”, *World Bank Policy Research Working Paper* n° 3634, Washington D.C., 2004.
- COLEMAN-JENSEN, Alisha, Mark NORD y Anita SINGH, “Household Food Security in the United States in 2012”, *U. S. Department of Agriculture, Economic Research Report* n° 155, Washington D.C., septiembre 2013.
- DIRVEN, Martine, “El empleo rural no agrícola y la disminución de la pobreza rural. ¿Qué sabemos en América latina en 2010?”, *Documento de Trabajo* n° 91, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), 2011.
- DREZE, Jean and Amartya SEN, *Hunger and Public Action*, World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki, 1989.
- DURÁN, Pablo, Guadalupe MANGIALAVORI, Ana BIGLIERI, Laura KOGAN y Enrique ABEYÁ GILARDON, “Estudio descriptivo de la situación nutricional en niños de 6-72 meses en la República Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud”, *Archivos Argentinos de Pediatría*, vol. 107, n° 5, Buenos Aires, 2009.
- EUROPEAN COMMISSION, *Towards Common Principles of Flexisecurity: More and Better Jobs*, Bruselas, 2007.
- EUROPEAN COMMISSION JOINT RESEARCH CENTRE, *Towards a Set of Composite Indicators on Flexisecurity: A Comprehensive Approach*, Bruselas, 2010.
- FAIGUENBAUM, Sergio, “Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas en zonas rurales de

- América latina”, en ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO), *Pobreza rural y políticas públicas en América latina y el Caribe*, Santiago, 2013.
- FAO, *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos*, Santiago, 2009.
- , *Escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (ELCSA). Manual de uso y aplicaciones*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, mayo 2012.
- , *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Santiago, 2013.
- , *Development of a global standard for monitoring hunger worldwide: voices of the hungry. Project Summary*, FAO Statistics Division, Roma, agosto 2013.
- FAO, IFAP y WFP, *The State of Food Insecurity in the World 2013. The Multiple Dimensions of Food Security*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, 2013.
- FAO, IFAD y WFP, *Reducing Poverty and Hunger: The critical role of financing for food, agriculture and rural development*, Roma, 2002.
- FAO, WHO y UNU, “Human Energy Requirements. Report of a Joint FAO/WHO/UNU Expert Consultation”, *Food and Nutrition Technical Report Series 1*, FAO, Roma, 2004.
- FISZBEIN, Ariel y Norbert SCHADY, *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, World Bank, Washington D.C., 2009.
- FISZBEIN, Ariel y Paula Inés GIOVAGNOLI, “Hambre en Argentina”, Documento de Trabajo n° 4/03, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Buenos Aires, junio, 2003.

- Robert FOGEL, *The Escape from Hunger and Premature Death, 1700-2100. Europe, America and the Third World*, Cambridge University Press, 2004.
- GLOBAL HEALTH WORKFORCE ALLIANCE, *Global Experience of Community Health Workers for Delivery of Health Related Millennium Development Goals: A systematic Review, Country Case Studies and Recommendation for Integration into National Health Systems*, Work Health Organization (WHO), Ginebra, 2010.
- GRAZIANO DA SILVA, José, Mauro Eduardo DEL GROSSI y Caio GALVÃO DE FRANCA, *The Fome Zero (Zero Hunger) Program. The Brazilian Experience*, FAO - Ministerio de Desenvolvimento Agrario de Brasil, 2011.
- GROSH, Margaret, *Administering Targeted Social Programs in Latin America: from Platitudes to Practice*, The World Bank, Washington D.C., 1994.
- GUARDIA, Laura y Leopoldo TORNAROLLI, “Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en Argentina”, en FAO, OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos*, Santiago, 2009.
- HANUSHEK, Eric A., “Buenos profesores para una educación de calidad”, *Serie Informe Social* n° 127, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, 2010.
- HANUSHEK, Eric A. y Lei ZHANG, “Quality-Consistent Estimates of International Returns to Skill”, National Bureau of Economic Research, *Working Paper* 12664, Cambridge M.A., noviembre 2006.
- HANUSHEK, Eric A. y Ludger WOESMANN, “The Role of Cognitive Skills in Economic Development”, *Journal of Economic Literature*, vol. XLVI, septiembre, 2008.
- , “The Economics of International Differences in Educational Achievement”, *Working Paper* n° 15949, National Bureau of Economic Research, Cambridge M.A., abril 2010.

- HECKMAN, James J., Seong HYEOK, Rodrigo PINTO, Peter A. SAVELYEV y Adam YAVITZ, “The Rate of Return to the Highscope Perry Preschool Program”, *Journal of Public Economics*, vol. 94, n<sup>os</sup>. 1-2, 2010.
- HODDINOTT, John, “Targeting: Principles and Practice”, *Technical Guide* n<sup>o</sup> 9, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington D.C., 1999.
- HORTON, Susan, Meera SHEKAR, Christine MACDONALD, Ajay MAHAL y Jane KRISTENE BROOKS, *Scaling Up Nutrition: What Will it Cost?*, The World Bank, Washington D.C., 2010.
- INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT, *Rural Poverty Report 2011. New realities, new challenges: new opportunities for tomorrow’s generation*, IFAD, Roma, 2010.
- INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE, “An Evaluation of Poverty Prevalence in China. New Evidence from Four Recent Surveys”, IFPRI, *Discussion Paper* 01293, Washington D.C., septiembre, 2013.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO), *Global Employment Trends 2013. Recovering from a second jobs dip*, Ginebra, 2013.
- , *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, Ginebra, 2002.
- , *Statistical Update on employment in the informal economy*, Ginebra, 2012.
- , *Guía práctica para la incorporación sistémica del empleo y el trabajo decente*, Ginebra, 2007.
- LARA, Bernardo, Alejandra MIZALA y Andrea REPETTO, “Una mirada a la efectividad de los profesores en Chile”, *Estudios Públicos*, n<sup>o</sup> 120, Santiago, 2010.
- LÉPORE, Eduardo, Silvia LÉPORE, Ann MITCHELL, Jimena MACCIO y Edilse RIVERO, “Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad”, EDUCA, Buenos Aires, 2012.
- LEWIS, W. Arthur (1954), “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, *The Manchester School*, vol. 22, tomo 2, mayo, 1954.

- MADSEN, Per K., *The Danish Model of "Flexisecurity". A Paradise with some Snakes*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002.
- MALETTA, Héctor, "Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América latina", *Documento de Trabajo* n° 90, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), 2011.
- MARTORELL, Reynaldo, Bernardo L. HORTA, Linda S. ADAIR, Aryeh D. STEIN, Linda RICHTER, Caroline H. D. FALL, "Weight Gain in the First Two Years of Life is an Important Predictor of Schooling Outcomes in Pooled Analyses from Five Birth Cohorts from Low and Middle Income Countries", *Journal of Nutrition*, vol. 140, n° 2, febrero 2010.
- MELGAR-QUIÑONES, Hugo y Michelle HACKETT, "Measuring Household Food Security: the Global Experience", *Revista de Nutrição* n° 21, Campinas, julio/agosto, 2008.
- MITCHELL, Ann, "Civil Society Organizations in the Informal Settlements of Buenos Aires: Service Providers and Forces for Change", Universidad Católica Argentina, inédito, 2014.
- MIZALA, Alejandra y Ben ROSS SCHNEIDER, "Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990-2010)", *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 27, tomo 1, enero, 2014.
- MÖNCKBERG BARROS, Fernando, *Contra viento y marea. Hasta erradicar la desnutrición*, Aguilar - El Mercurio, Santiago, 2011.
- MÖNCKBERG BARROS, Fernando y Abel ALBINO, *Desnutrición. El mal oculto*, Caviar Bleu, Colección Cono Sur, Mendoza, 2004.
- NINNO, Carlo del, Kalanidhi SUBBARAO y Anamaria MILAZZO, "How to Make Public Works Work: A Review of the Experience", *Social Protection Discussion Paper* n° 0905, World Bank, Washington D.C., 2009.
- OCAMPO, José Antonio, "Las concepciones de la política social", *Revista Nueva Sociedad*, n° 215, Buenos Aires, 2008.

- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers*, OECD, París, 2009.
- , *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do - Vol. 1*, OECD, París 2010.
- , *OECD Economic Surveys: China*, OECD, París, 2013.
- , *Teachers for the 21st Century. Using Evaluation to Improve Teaching*, OECD, París, 2013.
- , *PISA 2012 Results in Focus*, OECD, París, 2013.
- PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael, “Can experience-based household food security scales help improve food security governance”, *Global Food Security 1*, Elsevier B.V. ([www.elsevier.com/locate/gfs](http://www.elsevier.com/locate/gfs)), 2012.
- PERRY, Guillermo E., William F. MALONEY, Omar S. ARIAS, Pablo FAJNZYLBER, Andrew D. MASON y Jaime SAAVEDRA-CHANDUVI, *Informality: Exit and Exclusion*, The World Bank, Washington D.C., 2007.
- PRITCHETT, Lant, “A Lecture on the Political Economy of Targeted Safety Nets”, *Social Protection Discussion Paper Series* n° 0501, The World Bank, Washington D.C., 2005.
- RAU, Tomás y Dante CONTRERAS, “Tournaments, Gift Exchanges and the Effect of Monetary Incentives for Teachers: the Case of Chile”, *Serie Documentos de Trabajo* n° 305, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 2009.
- RAVAILLON, Martin and Shaohua CHEN, “China’s (Uneven) Progress against Poverty”, *Journal of Development Economics* 82 (1), 2007.
- REARDON, T., K. STAMOULIS, M.E. CRUZ, A. BALISCAN, J. BERDEGUE y B. BANKS, “Rural Nonfarm Income in Developing Countries”, *Food and Agricultural Organization*, “*The State of Food and Agriculture 1998*”, FAO, Roma, 1998.
- RODRÍGUEZ, Adrián y Javier MENESES, “Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América Latina”, CEPAL, Santiago, septiembre, 2010.

- ROFMAN, Rafael y Leonardo LUCHETTI, “Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurement of Coverage”, *Social Protection Discussion Paper* n° 0616, World Bank, Washington D.C., 2006.
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul, “Problems of Industrialization in Eastern and South-Eastern Europe”, *Economic Journal*, vol. 53, n° 210/211, 1943.
- SCRIMSHAW, Nevin, Carl TAYLOR y John GORDON, “Interactions of Nutrition and Infection”, World Health Organization, Ginebra, 1968.
- SEN, Amartya, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, New York N.Y., 1981.
- , *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, Cambridge M.A., 1984.
- , “The Political Economy of Targeting”, en Dominique VAN DE WALLE y Kim NEAD, *Public Spending and the Poor*, Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1995.
- SOCIEDAD ARGENTINA DE PEDIATRÍA - UNICEF, “Salud materno-infanto-juvenil en cifras 2013”, Sociedad Argentina de Pediatría, Buenos Aires, 2013.
- SOTO, Hernando de, *El otro sendero. La revolución informal*, Diana, México, 1987.
- TUCK, Laura y Kathy LINDERT, “From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study in Tunisian Reform”, *Discussion Paper* n° 351, The World Bank, Washington D.C., 1996.
- UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA, ESCUELA DE ECONOMÍA, “Promover la inclusión social a través de la formalización de pequeñas empresas”, *Informes Empleo y Desarrollo Social*, año I, n° 3, Buenos Aires, octubre, 2006.
- , “Fortalecer el seguro de desempleo y mejorar las políticas activas de empleo que facilitan la reinserción laboral”, *Informes Empleo y Desarrollo Social*, año III, n° 11, Buenos Aires, febrero, 2008.

- , “Es necesario implementar políticas laborales que den prioridad a la creación de empleos”, *Informes Empleo y Desarrollo Social*, año IV, n° 20, Buenos Aires, julio, 2009.
- , “Un estatuto especial para microempresas trabajo – trabajo es clave para reducir la informalidad”, *Informes Empleo y Desarrollo Social*, año V, n° 25, Buenos Aires, abril, 2010.
- , “Una eficaz capacitación laboral requiere estrecha articulación entre las empresas y el Estado”, *Informes Empleo y Desarrollo Social*, año VI, n° 32, Buenos Aires, septiembre, 2011.
- , “La creación de empleo decente para la población con mayores problemas de inserción laboral”, *Informes Empleo y Desarrollo Social*, año VI, n° 32, Buenos Aires, noviembre, 2011.

UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA, OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, “Hacia el pleno ejercicio de derechos en la niñez y la adolescencia. Propensiones, retos y desigualdades en la Argentina urbana (2010-2012)”, *Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, Serie del Bicentenario (2010-2016)*, año III, Buenos Aires, agosto, 2013.

- , “Desajustes en el desarrollo humano y social (2010-2011-2013) Inestabilidad económica, oscilaciones sociales y marginalidades persistentes en el tercer año del Bicentenario”, *Barómetro de la Deuda Social Argentina, Serie del Bicentenario (2010-2016)*, año III, Buenos Aires, julio, 2013.

UNICEF - MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN, *Aportes para el análisis y la reducción de las muertes de menores de cinco años en la Argentina*, Buenos Aires, 2007.

UNICEF, WHO, WORLD BANK AND UNITED NATIONS POPULATION DIVISION, *Levels and Trends in Child Mortality. Report 2013*, UNICEF, Nueva York, 2013.

UNICEF, WHO AND WORLD BANK, *UNICEF - WHO - World Bank Joint Malnutrition Estimates*, UNICEF, Nueva York; WHO, Ginebra; World Bank, Washington D.C., 2012.

UNITED STATES GOVERNMENT, *Report of the President's Task Force on Food Assistance*, Washington D.C., enero, 1984.

- UNITED NATIONS, *A Road Map for Scaling-Up Nutrition (SUN)*, New York N.Y., septiembre, 2010.
- , *SUN Movement Progress Report 2011-2012*, New York, N.Y., septiembre, 2012.
- , “A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development”, *Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*, Nueva York N.Y., 2013.
- WANG Sangui, Li ZHOU y Ren YANSHUN, “The 8-7 National Poverty Reduction Program in China - The National Strategy and its Impact”, presentation at the World Bank: *China Leading Group for Poverty Reduction Conference on “Scaling-Up Poverty Reduction”*, Shanghái, mayo, 25-27, 2004.
- WATKINS, T. H., *The Hungry Years. A Narrative History of the Great Depression in America*, Henry Holt & Co., New York, N.Y., 1999.
- WORLD BANK, *The Rural Investment Climate: It Differs and It Matters*, Agricultural and Rural Development Department, Washington D.C., World Bank, 2006.
- , *Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth. Insights and Lessons from Country Experiences*, comps.: Timothy BESLEY y Louise J. CORD, World Bank - Palgrave Macmillan, Washington D.C., 2007.
- , *The Moving Out of Poverty: Success from the Bottom-Up*, Washington D. C., 2009.
- , *From Poor Areas to Poor People: China’s Evolving Poverty Reduction Agenda. An Assessment of Poverty and Inequality in China*, Poverty Reduction and Economic Management Department, East Asia and Pacific Region, Washington D.C., marzo, 2009.
- , *The Invisible Poor: A Portrait of Rural Poverty in Argentina*, Washington D.C., 2010.
- , *Education for All. Investing in People’s Knowledge and Skills to Promote Development*, World Bank Group Education Strategy 2020, Washington D.C., 2012.

—, *Doing Business 2013. Smarter Regulation for Small and Medium Enterprises*, Washington D.C., 2013.

WORLD BANK, UK DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID), FRENCH DEVELOPMENT AGENCY (AFD), GERMANY BMZ, *Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries*, World Bank, Washington D.C., 2005.

WORLD BANK - UNICEF, *Combating Malnutrition. Time to Act*, comps.: Stuart GILLESPIE, Milla McLACHLAN y Roger SHRIMPTON, Washington D.C., 2003.



## ANEXO 1

### Población con hambre, mortalidad y retrasos del crecimiento en menores de cinco años por países

	Hambre (1)	Mortalidad (2)		Retrasos en crecimiento (3)
	(millones)	(miles)	(%)	(% menores cinco)
<b>África subsahariana</b>	222,7	3.245	-	-
Angola	4,9	148	164	29
Benín	0,6	32	90	43
Botsuana	0,5	3	53	31
Burkina Faso	4,4	66	102	35
Burundi	5,9	43	104	58
Camerún	2,7	74	95	33
Chad	3,5	82	150	39
Congo	1,4	15	96	30
Congo R. D.	n.d	391	146	43
Costa de Marfil	4,2	75	108	27
Eritrea	3,4	11	52	44
Etiopía	32,1	205	68	44
Gabón	0,1	3	62	25
Gambia	0,3	5	73	24
Ghana	n.s. (1,4)	56	72	28
Guinea	1,6	41	101	40

Kenia	11,0	108	73	35
Lesoto	0,3	6	100	39
Liberia	1,2	11	75	42
Madagascar	6,0	44	58	50
Malawi	3,2	43	71	47
Mali	1,2	83	128	48
Mauritania	0,3	11	84	23
Mauricio	0,1	0	15	n.d.
Mozambique	9,0	84	90	43
Namibia	0,7	2	39	29
Níger	2,3	91	114	51
Nigeria	12,1	827	124	41
Rep. Centroafricana	1,3	19	129	41
Ruanda	3,4	24	55	44
Senegal	2,8	30	60	27
Sierra Leona	1,8	39	182	44
Somalía	n.d.	65	147	42
Sudáfrica	n.s.	50	45	24
Sudán (con Sudán del Sur)	15,3	129	73	35
Suazilandia	0,4	3	80	31
Tanzania	15,7	98	54	42
Togo	1,0	22	96	30
Uganda	10,7	103	69	33
Zambia	6,0	50	89	45
Zimbabue	4,0	39	90	32
<b>África norte</b>	3,7	88	-	-
Argelia	n.s.	20	20	15
Egipto	n.s.	40	21	29
Libia	n.s.	2	15	21
Marruecos	n.s.	23	31	15
Túnez	n.s.	3	16	9
<b>América Latina y Caribe</b>	47,0	206	-	-
Argentina	n.s. (1,6)	10	14	8
Bolivia	2,2	11	41	27

Brasil	13,6	42	14	7
Chile	n.s. (0,8)	2	9	n.d.
Colombia	5,1	16	18	13
Costa Rica	0,4	1	10	6
Cuba	n.s. (0,1)	1	6	n.d.
Ecuador	2,4	8	23	n.d.
El Salvador	0,7	2	16	19
Guatemala	4,6	15	32	48
Guyana	0,0	1	35	18
Haití	4,6	20	76	29
Honduras	0,7	5	23	29
Jamaica	0,2	1	17	4
México	n.s. (1,7)	37	16	16
Nicaragua	1,3	3	24	22
Panamá	0,3	1	19	19
Paraguay	1,5	3	22	18
Perú	4,4	11	18	20
Rep. Dominicana	1,6	6	27	10
Surinam	0,1	0	21	11
Trinidad y Tobago	0,1	0	21	n.d.
Uruguay	0,2	0	7	15
Venezuela	n.s. (0,7)	9	15	16
<b>Asia Central</b>	<b>5,5</b>	<b>64</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Armenia	n.s.	1	16	19
Azerbaiyán	n.s.	6	35	25
Georgia	n.d.	1	20	11
Kazajistán	n.s.	6	73	17
Kirguistán	0,3	4	27	18
Tajistán	2,1	15	58	39
Turkmenistán	n.s.	6	53	19
Uzbekistán	1,6	25	40	19
<b>Asia este</b>	<b>166,6</b>	<b>272</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
China	156,5	258	18	10
Corea del Norte	9,7	10	29	32
Mongolia	0,6	2	28	16

<b>Asia sur</b>	294,7	2.108	-	-
Bangladés	24,8	127	41	41
India	213,8	1.414	56	48
Nepal	5,0	24	42	41
Pakistán	31,0	409	86	44
Sri Lanka	4,8	4	10	17
<b>Asia sudeste</b>	64,5	346	-	-
Camboya	2,2	14	40	40
Indonesia	22,3	152	31	36
Laos	1,7	14	72	48
Malasia	n.s.	4	9	17
Filipinas	15,6	69	30	32
Myanmar	n.d.	48	52	n.d.
Tailandia	4,0	9	13	16
Vietnam	7,4	33	23	23
<b>Asia oeste</b>	20,6	120	-	-
Afganistán	n.d.	103	99	59
Arabia Saudita	n.s.	5	9	n.d.
Emiratos Árabes	n.s.	1	8	n.d.
Irán	n.s.	26	18	n.d.
Iraq	8,8	35	34	26
Jordania	n.s.	4	19	8
Kuwait	n.s.	1	11	n.d.
Líbano	n.s.	1	9	n.d.
Siria	1,3	8	15	n.d.
Turquía	n.s.	18	14	12
Yemen	7,4	43	60	58

(1) Los datos presentados son del informe FAO, IFAD, WFP, *The State of Food Insecurity in the World 2013*, FAO, Roma, 2013. En este informe, los países en que el hambre es inferior al 5 % de la población no se consideran estadísticamente significativos y se indican como “n.s.”. En algunos casos se ha conseguido otra información y esta se indica entre paréntesis. La información que no está disponible se indica por “n.d.”.

(2) Los datos de muertes en menores de cinco años son del informe UNICEF, WHO, BANCO MUNDIAL, UNITED NATIONS, *Level and Trends in Child Mortality. Report 3013*,

UNICEF, Nueva York N.Y., 2013. El porcentaje son las muertes por cada mil nacidos vivos.

(3) Los datos de retrasos en el crecimiento son del informe UNICEF, WHO, WORLD BANK, *UNICEF – WHO – The World Bank Joint Malnutrition Estimates*, UNICEF, Nueva York N.Y., 2012.



## **ANEXO 2**

### **La Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA)**

La Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) forma parte de los métodos basados en la experiencia real de las personas para medir la seguridad alimentaria de los hogares. La ELCSA se construyó fundamentalmente sobre la base de las experiencias de medición de la inseguridad alimentaria en Brasil y Colombia, iniciadas en 2003 y 2004 respectivamente, las que básicamente fueron adaptaciones de la metodología desarrollada anteriormente por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

La Escala fue consensuada en diversos talleres regionales de armonización y en dos Conferencias (Latinoamericana y Caribeña) sobre Medición de la Inseguridad Alimentaria. La Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA), una escala equivalente a la ELCSA, fue aplicada por primera vez a nivel nacional en la Encuesta Nacional por Muestreo a Domicilios (PNAD) de 2004. Las primeras aplicaciones específicas de la ELCSA se realizaron en Haití y México en el año 2007, seguidas por su incorporación a la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) de Co-

lombia en el 2008. Con posterioridad varios otros países de la región han aplicado la ELCSA.

A continuación se presentan las quince preguntas que integran la ELCSA:

- P1. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted se preocupó porque los alimentos se acabaran en el hogar?
- P2. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez en su hogar se quedaron sin alimentos?
- P3. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez en su hogar dejaron de tener una alimentación saludable?
- P4. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en poca variedad de alimentos?
- P5. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, almorzar o cenar?
- P6. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que debía comer?
- P7. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sintió hambre pero no comió?
- P8. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar solo comió una vez al día o dejó de comer durante todo un día?
- P9. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez un menor de 18 años en su hogar dejó de tener una alimentación saludable?

- P. 10 En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en poca variedad de alimentos?
- P11. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar dejó de desayunar, almorzar o cenar?
- P12. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?
- P13. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas a algún menor de 18 años en su hogar?
- P14. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar sintió hambre pero no comió?
- P15. En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar solo comió una vez al día o dejó de comer durante todo un día?

Las opciones de respuestas son dicotómicas (“sí” o “no”), además de “no sabe / no responde”. Por cada respuesta “sí” se asigna un punto y cero por cada respuesta “no”. Se calculan por separado los puntajes para los hogares con menores de 18 años y los hogares sin menores. El puntaje es ignorado si la respuesta fue “no sabe / no responde”.

Los puntajes de corte para la clasificación de la seguridad/ inseguridad alimentaria son los siguientes:

	Seguridad	Inseguridad Leve	Inseguridad Moderada	Inseguridad Severa
Hogares sin niños	0	1 a 3	4 a 6	7 a 8
Hogares con niños	0	1 a 5	6 a 10	11 a 15

Fuente: FAO, *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Manual de Uso y Aplicaciones*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Oficina Regional para América latina y el Caribe, Santiago, mayo, 2012.

### ANEXO 3

## La Agenda de Empleo Decente de la Organización Internacional del Trabajo<sup>1</sup>

El concepto de *empleo decente* fue propuesto originalmente por el Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999, en un informe presentado a la Asamblea General de la organización. La Cumbre Mundial de Naciones Unidas del año 2005 declaró que “el empleo productivo y el trabajo decente, incluyendo a los jóvenes, debían ser un objetivo central de las políticas macroeconómicas nacionales e internacionales y de las estrategias de reducción de la pobreza”. Esto llevó a la incorporación de una nueva Meta de Desarrollo del Milenio en este campo. El empleo decente es también parte fundamental de la “Declaración sobre Justicia Social para una Globalización Justa”, adoptada el año 2008 por la Organización Internacional del Trabajo.

De acuerdo con lo indicado en varios informes, un objetivo básico de la estrategia de desarrollo de los países debe ser la creación de empleos de calidad. La cantidad de empleo no puede

<sup>1</sup> Esta sección se basa en la *Guía práctica para la incorporación sistémica del empleo y el trabajo decente* de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007. Los párrafos en comillas son citas textuales de dicho documento.

estar divorciada de su calidad. El trabajo decente es esencial para el bienestar de las personas. Él debe generar un ingreso justo, desarrollarse en condiciones de seguridad y proveer protección social para los trabajadores y sus familias. Además, debe ofrecer posibilidades de desarrollo personal, facilitar la integración social y otorgar a las personas libertad para expresar sus inquietudes y participar en las decisiones que afectan su vida, garantizando igualdad de oportunidades y de tratamiento para todos.

La Agenda de Empleo Decente de la OIT es un “enfoque programático equilibrado e integrado para hacer realidad los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos en los ámbitos mundial, regional, nacional, sectorial y local”. Esta Agenda tiene cuatro pilares:

- Creación de empleo y desarrollo de las empresas.
- Protección social.
- Normas y derechos en el trabajo.
- Gobernanza y diálogo social.

En la Agenda de Trabajo Decente “se combinan las políticas derivadas de sus cuatro pilares, con el fin de maximizar las sinergias que se establecen entre los mismos cuando se materializan en distintos niveles de políticas y en situaciones concretas. Esto implica que hay que tomar en consideración todas sus dimensiones y que se ha de descartar tajantemente toda posibilidad de elegir a voluntad tal o cual elemento en detrimento de otros”.

“En dicho enfoque integrado se combinan las políticas en los niveles macro y micro, las medidas relativas a la demanda y la oferta, el desarrollo empresarial y también los aspectos cuantitativos y cualitativos del empleo. Tales políticas, estrategias, programas y actividades deben destinarse a grupos desfavorecidos o marginados específicos, como los trabajadores de mayor edad, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las personas que trabajan en la economía informal y la agricultura”.

“Hacer del trabajo decente para todos un objetivo central de las políticas nacionales e internacionales pertinentes, así como de las estrategias de desarrollo, exige la movilización de todos los actores, tanto en los niveles macro como en los niveles micro (organismos, gobiernos locales y nacionales, trabajadores, empleadores, organizaciones de base comunitaria y donantes), con el fin de estimular la creación de empleos y la mejora de los empleos existentes, y de promover mayores oportunidades para las mujeres, los jóvenes y todos los sectores vulnerables de la población”.

La *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente* es un instrumento para fomentar una mayor coherencia y convergencia de las políticas. Ella contiene un capítulo dedicado a la creación de empleo y desarrollo de las empresas, en el cual se examinan la promoción de un entorno macroeconómico favorable al empleo, la promoción del espíritu empresarial y de un entorno propicio a las empresas, la inversión, la productividad, la tecnología y el empleo, el desarrollo de los recursos humanos, las políticas del mercado de trabajo, el comercio y el empleo y otros aspectos.

En el capítulo dedicado a la protección social se examinan las políticas aplicadas en este campo, la seguridad en el lugar de trabajo, la protección contra los riesgos, la salud y el trabajo y los sistemas de pensiones. En otro capítulo se analizan los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la libertad sindical y de asociación, la lucha contra la discriminación, la erradicación del trabajo infantil y el cumplimiento de otras normas internacionales del trabajo. Finalmente existe un capítulo destinado a promover el diálogo social y la buena gobernanza.

La OIT ha promovido la elaboración de Programas Nacionales de Empleo Decente en alrededor de ochenta y cinco países. Otras actividades a nivel de los países han sido la asistencia técnica para la formulación de políticas de empleo y para el fortalecimiento de los sistemas de protección social, la capacitación pa-

ra los pequeños empresarios, la promoción de la seguridad ocupacional, la revisión de la legislación laboral, el establecimiento de cooperativas en áreas rurales, la promoción de la igualdad de género y la eliminación del trabajo infantil.

## **ANEXO 4**

### ***Ranking de países según el Ambiente de negocios del Banco Mundial***

1. Singapur
2. Hong Kong
3. Nueva Zelanda
4. Estados Unidos
5. Dinamarca
6. Noruega
7. Reino Unido
8. Corea
9. Georgia
10. Australia
11. Finlandia
12. Malasia
13. Suecia
14. Islandia
15. Irlanda
16. Taiwán
17. Canadá
18. Tailandia
19. Mauricio
20. Alemania
21. Estonia

22. Arabia Saudita
23. Macedonia
24. Japón
25. Letonia
26. Emiratos Árabes
27. Lituania
28. Suiza
29. Austria
30. Portugal
31. Holanda
32. Armenia
33. Bélgica
34. Francia
35. Eslovenia
36. Chipre
37. Chile
38. Israel
39. Sudáfrica
40. Qatar
41. Puerto Rico
42. Bahréin
43. Perú
44. España
45. Colombia
46. Eslovaquia
47. Omán
48. México
49. Kazajistán
50. Túnez
51. Montenegro
52. Ruanda
53. Saint Lucie
54. Hungría
55. Polonia

56. Luxemburgo
57. Samoa
58. Bielorrusia
59. Botsuana
60. Fiji
61. Panamá
62. Tonga
63. Antigua y Barbuda
64. Ghana
65. República Checa
66. Bulgaria
67. Azerbaiyán
68. Dominica
69. Trinidad y Tobago
70. Kirguistán
71. Turquía
72. Rumania
73. Italia
74. Seychelles
75. San Vicente y Granadinas
76. Mongolia
77. Bahamas
78. Grecia
79. Brunei
80. Vanuatu
81. Sri Lanka
82. Kuwait
83. Moldavia
84. Croacia
85. Albania
86. Serbia
87. Namibia
88. Barbados
89. Uruguay

90. Jamaica
91. China
92. Salomón
93. Guatemala
94. Zambia
95. Maldivas
96. Saint Kitts
97. Marruecos
98. Kosovo
99. Vietnam
100. Grenada
101. Islas Marshall
102. Malta
103. Paraguay
104. Papua - Nueva Guinea
105. Belice
106. Jordania
107. Pakistán
108. Nepal
109. Egipto
110. Costa Rica
111. Palau
112. Rusia
113. El Salvador
114. Guyana
115. Líbano
116. República Dominicana
117. Kiribati
118. Yemen
119. Nicaragua
120. Uganda
121. Kenia
122. Cabo Verde
123. Suazilandia

124. Argentina
125. Honduras
126. Bosnia
127. Etiopía
128. Indonesia
129. Bangladés
130. Brasil
131. Nigeria
132. India
133. Camboya
134. Tanzania
135. Palestina
136. Lesoto
137. Ucrania
138. Filipinas
139. Ecuador
140. Sierra Leona
141. Tayikistán
142. Madagascar
143. Sudán
144. Siria
145. Irán
146. Mozambique
147. Gambia
148. Bután
149. Liberia
150. Micronesia
151. Mali
152. Argelia
153. Burkina Faso
154. Uzbekistán
155. Bolivia
156. Yogo
157. Malauí

158. Comoros
159. Burundi
160. Santo Tomé y Príncipe
161. Camerún
162. Guinea Ecuatorial
163. Laos
164. Surinam
165. Iraq
166. Senegal
167. Mauritania
168. Afganistán
169. Timor
170. Gabón
171. Djibuti
172. Angola
173. Zimbabue
174. Haití
175. Benín
176. Níger
177. Costa de Marfil
178. Guinea
179. Guinea Bissau
180. Venezuela
181. Rep. Dem. Congo,
182. Eritrea
183. Congo
184. Chad
185. República Centroafricana

**Fuente:** World Bank, Doing Business 2013. Smarter Regulation for Small and Medium Enterprises, Washington D. C. 2013.

**ANEXO 5**  
**Tasa de graduación de la educación primaria**  
**en América Latina y el Caribe\***  
**Año 2011**

Antigua y Barbuda	98
Argentina	107
Bahamas	97
Barbados	111
Belice	110
Bermuda	100
Bolivia	95
Brasil	96
Chile	95
Colombia	112
Costa Rica	99
Cuba	99
Dominica	94
Ecuador	112
El Salvador	101
Granada	112
Guatemala	86
Guyana	85
Haití	n.d.
Honduras	101

Jamaica	73
México	104
Nicaragua	81
Panamá	101
Paraguay	91
Perú	97
República Dominicana	92
Santa Lucía	93
San Vicente y Granadinas	94
Trinidad y Tobago	91
Uruguay	104
Venezuela	95

\* Esta tasa se calcula restando al total de alumnos en el último grado de la educación primaria los repitentes y dividiéndolos por el total de niños con la edad requerida para la graduación.

**Fuente:** UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO), *Global Education Digest 2012 and Database*.

## **ANEXO 6**

### **Ejemplos de preguntas de la prueba PISA**

Los siguientes son ejemplos de preguntas de nivel 2, el cual es considerado como el mínimo requerido para que un estudiante de quince años pueda participar en el futuro de manera efectiva y productiva en la sociedad\*.

#### **Ejemplo 1**

Las donaciones de sangre son esenciales.

No hay ningún producto que pueda completamente sustituir a la sangre humana. Por lo tanto las donaciones de sangre son irremplazables y esenciales para salvar vidas. En Francia, cada año, 500 mil pacientes se benefician con transfusiones de sangre.

Los instrumentos para extraer sangre son esterilizados y de un solo uso. No hay riesgos en donar sangre. Toma entre 45 minutos y 1 hora. Es la mejor donación que existe.

Generalmente se extraen 450 ml de sangre. Un hombre puede donar sangre 5 veces al año, una mujer tres veces al año. Los donantes pueden tener entre 18 y 65 años.

Pregunta: una mujer de 18 años ha donado sangre dos veces en los últimos 12 meses y quiere donar sangre nuevamente. De

acuerdo con la información anterior, ¿cuál es la condición para que ella pueda hacerlo?

## **Ejemplo 2**

La figura adjunta es la de una escalera que tiene 14 peldaños y una altura total de 252 cm.

Pregunta: ¿cuál es la altura de cada uno de los 14 peldaños?

\*Estos ejemplos son traducciones de la publicación de la OECD, *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do – Vol. 1*, París, OECD, 2010.

**ANEXO 7**  
**Calidad de la educación: resultados de las**  
**pruebas PISA 2009 y 2012\***

<b><i>Ranking</i> de países</b>	<b>Lectura</b>	<b>Matemática</b>	<b>Ciencias</b>
1. Shanghái – China	556 (570)	600 (613)	575 (580)
2. Corea	539 (536)	546 (554)	538 (538)
3. Finlandia	536 (524)	541 (519)	554 (545)
4. Hong Kong- China	533 (545)	555 (561)	549 (555)
5. Singapur	526 (542)	562 (573)	542 (551)
6. Canadá	524 (523)	527 (518)	529 (525)
7. Nueva Zelanda	521	519	532
8. Japón	520	529	539
9. Australia	515	514	527
10. Holanda	508	526	522
11. Bélgica	506	515	507
12. Noruega	503	498	500
13. Estonia	501	512	528
14. Suiza	501	534	517
15. Polonia	500	495	508
16. Islandia	500	507	496
17. Estados Unidos	500	487	502
18. Liechtenstein	499	536	520
19. Suecia	497	494	495

20. Alemania	497	513	520
21. Irlanda	496	487	508
22. Francia	496	497	498
23. Taiwán	495	543	520
24. Dinamarca	495	503	499
25. Reino Unido	494	492	514
26. Hungría	494	490	503
27. Portugal	489	487	493
28. Macao - China	487	525	511
29. Italia	486	483	489
30. Letonia	484	482	494
31. Eslovenia	483	501	512
32. Grecia	483	466	470
33. España	481	483	488
34. República Checa	478	493	500
35. Eslovaquia	477	497	490
36. Croacia	476	460	486
37. Israel	474	447	455
38. Luxemburgo	472	489	484
39. Austria	470	496	494
40. Lituania	468	477	491
41. Turquía	464	445	454
42. Dubái	459	453	466
43. Rusia	459	468	478
44. Chile	449 (441)	421 (423)	447 (445)
45. Serbia	442	442	443
46. Bulgaria	429	428	439
47. Uruguay	426 (411)	427 (409)	427 (416)
48. México	425 (424)	419 (413)	416 (415)
49. Rumania	424	427	428
50. Tailandia	421	419	425
51. Trinidad y Tobago	416	414	410
52. Colombia	413 (403)	381 (376)	402 (399)
53. Brasil	412 (410)	386 (391)	405 (405)

54. Montenegro	408	403	401
55. Jordania	405	387	415
56. Túnez	404	371	401
57. Indonesia	402	371	383
58. Argentina	398 (396)	388 (388)	401 (406)
59. Kazajistán	390	405	400
60. Albania	385	377	391
61. Qatar	372	368	379
62. Panamá	371	360	376
63. Perú	370 (384)	365 (368)	369 (373)
64. Azerbaiyán	362	431	373
65. Kirguistán	314	331	330

\*Las cifras en paréntesis corresponden a la prueba PISA 2012

**Fuente:** ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *PISA 2009 Results*, París, 2010, y *PISA 2012 Results in Focus*, París 2013.



## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>II. EL HAMBRE EN EL MUNDO .....</b>	<b>19</b>
1. Ochocientos cuarenta y dos millones de personas padecen de hambre.....	19
2. Ciento sesenta y cinco millones de niños menores de 5 años experimentan desnutrición crónica .....	25
3. Los efectos devastadores del hambre.....	30
4. El derecho a la alimentación.....	36
5. El <i>Desafío Hambre Cero</i> .....	40
6. La medición del hambre .....	42
<b>III. EL HAMBRE EN LA ARGENTINA.....</b>	<b>55</b>
1. En la Argentina, ¿hay hambre? .....	55
2. La mortalidad infantil y las deficiencias nutricionales en Argentina .....	62
3. Los programas públicos de asistencia alimentaria.....	66
4. Los programas de asistencia alimentaria de la sociedad civil .....	72
5. La iniciativa <i>Nutrición 10, Hambre 0</i> .....	75
6. La pobreza en el sector rural argentino.....	76
<b>IV. MARCO GENERAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA TERMINAR CON EL HAMBRE.....</b>	<b>85</b>
1. Falta la voluntad política para terminar con el hambre.....	85

2. El enfoque de la “doble vía” .....	93
3. La necesaria focalización de los programas .....	98
4. Las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria .....	110
<b>V. TRES POLÍTICAS ESTRUCTURALES CRUCIALES PARA TERMINAR CON EL HAMBRE.....</b>	<b>115</b>
1. Promoción y creación de empleo decente.....	115
2. Educación de calidad para todos.....	136
3. Eliminar el atraso y la pobreza del sector rural .....	158
<b>VI. TRES POLÍTICAS PÚBLICAS DE IMPACTO DIRECTO PARA TERMINAR CON EL HAMBRE .....</b>	<b>183</b>
1. Salud y nutrición materno-infantil.....	183
2. Programas de transferencias de ingresos .....	196
3. Programas de alimentación escolar.....	209
<b>VII. LA REDUCCIÓN DEL HAMBRE Y LA POBREZA EN CHINA.....</b>	<b>217</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>233</b>
<b>ANEXOS</b>	
1. Población con hambre y mortalidad y retrasos en el crecimiento en menores de 5 años por países .....	247
2. La Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) .....	253
3. La Agenda de Empleo Decente de la Organización Internacional del Trabajo .....	257
4. Ranking de países de acuerdo con el Clima de Negocios del Banco Mundial.....	261
5. Tasa de graduación de la educación primaria en América Latina y el Caribe .....	267
6. Ejemplos de preguntas de la prueba PISA .....	269
7. Calidad de la Educación: Resultados de las Pruebas PISA 2009 y 2012 .....	271