

# Pobreza, exclusión y desigualdad

Jorge Granda Aguilar

# Pobreza, exclusión y desigualdad



# Índice

<b>Presentación</b> . . . . .	9
<b>Pobreza, exclusión y desigualdad</b> . . . . .	11
Estudio Introdutorio <i>Jorge Granda Aguilar</i>	
<b>POBREZA, DETERMINANTES E IMPACTOS</b>	
<b>Hogares, empleo y pobreza en Argentina: ¿estructuras persistentes?</b> . . . . .	33
<i>Rosalía Cortés, Fernando Groisman</i>	
<b>Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina: hechos y orientaciones de política</b> . . . . .	49
<i>Luis Beccaria, Roxana Maurizio</i>	
<b>Intergenerational transmission of education: gender and ethnicity in Guatemala</b> . . . . .	73
<i>Priscila Hermida</i>	
<b>Erradicar el hambre como primer paso hacia la cohesión social en América Latina</b> . . . . .	99
<i>Jose Luis Vivero, Carmen Porras</i>	

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
www.flacso.org.ec

**Ministerio de Cultura del Ecuador**  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-186-3  
Cuidado de la edición: Bolívar Lucio N.  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Crearimagen  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: noviembre, 2008

<b>Procesos de campesinización y reforma agraria: los ocupantes de tierras privadas en Misiones (Argentina).</b> . . . . .	121
<i>Denis Baranger</i>	
<b>Las familias: su papel en la superación de la pobreza</b> . . . . .	139
<i>Luz María López Montaño</i>	
<b>EXCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL</b>	
<b>Reflexiones sobre la trilogía: pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina ¿Qué se necesita para la cohesión social?</b> . . . . .	161
<i>Daniel Sotsek, Leonor Margalef</i>	
<b>Cohesión social: entre inclusión social y sentido de pertenencia</b> . . . . .	189
<i>Martín Hopenhayn</i>	
<b>La cohesión social en Iberoamérica</b> . . . . .	205
<i>Tomás Mallo y Maribel Rodríguez</i>	
<b>Envejecer en el siglo XXI en América Latina.</b> . . . . .	223
<i>Paulina Osorio</i>	
<b>La exclusión social y el derecho del individuo y la familia: el caso del Programa de la Bolsa de la Familia en el Brasil</b> . . . . .	233
<i>Silvana Aparecida Mariano</i>	
<b>Enfoques sobre vulnerabilidad social y conformación de agentes productivos agrarios: reflexiones a partir del caso argentino</b> . . . . .	249
<i>Clara Craviotti</i>	

**POBREZA Y POLÍTICA PÚBLICA**

<b>Towards a new consensus poverty reduction strategies for Bolivia.</b> . . . . .	269
<i>Jorge Buzaglo and Alvaro Calzadilla</i>	
<b>Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina</b> . . . . .	303
<i>Juan Ponce</i>	
<b>Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos</b> . . . . .	317
<i>Valeria Llobet</i>	
<b>Preferencias adaptativas: un desafío para el desarrollo de las políticas sociales.</b> . . . . .	335
<i>Gustavo Pereira</i>	

# Erradicar el hambre como primer paso hacia la cohesión social en América Latina

José Luis Vivero\*

Carmen Porras\*\*

## Resumen

Este trabajo defiende que no se puede conseguir la cohesión social sin antes terminar con el hambre en América Latina y el Caribe. Se presenta un estado actualizado del hambre en la región, donde se constata que el acceso a los alimentos emerge como el problema más acuciante. Se presenta una serie de elementos que están favoreciendo el posicionamiento político del combate al hambre en las agendas nacionales, dentro del escenario creado por la “nueva ruralidad”. Se proponen acciones para incorporar la erradicación del hambre en un “Pacto de Cohesión Social” a nivel nacional, entre las que figuran el diálogo entre actores de Gobierno y entre Gobierno y sociedad civil, mejor ayuda materializada a través de apoyo presupuestario y canje de deuda por alimentación, fortalecimiento de las capacidades nacionales para absorber de manera eficiente los recursos adicionales y Cooperación Sur-Sur. Este trabajo propone que las políticas de Estado contra el hambre se articulen en torno a una “doble vía”: una rápida que asegure un umbral de protección mínimo para los ciudadanos, garantizando el derecho a la alimentación y una vía lenta, estructural, para crear institucionalidad que asegure una sostenibilidad de largo plazo.

---

\* Oficial de Seguridad Alimentaria, Iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre”, Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile. [JoseLuis.Vivero@fao.org](mailto:JoseLuis.Vivero@fao.org)

\*\* Consultora de la Representación de FAO en Chile, [carmen.porras@fao.org](mailto:carmen.porras@fao.org)

## Introducción

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), lanzados por la ONU en el 2000, incorporaron el compromiso de las naciones de reducir a la mitad el porcentaje de pobres y hambrientos para 2015<sup>1</sup>. Aunque a nivel mundial se ha progresado en la reducción del hambre, en la última década esa reducción fue bastante escasa y está influida por los progresos de un solo país: China. La proporción a nivel mundial era 20% en 1990-92 y 17% en 2000-02 (FAO, 2004a). En el 2002, como los datos indicaban que no había habido suficiente progreso en la lucha contra el hambre, la FAO convoca una segunda Cumbre Mundial de la Alimentación en la que los asistentes analizaron el porqué de la falta de avances significativos. Las conclusiones de esta cumbre fueron muy interesantes: no puede haber progreso en la lucha contra el hambre sin la voluntad política y los recursos necesarios. Para conseguirlos, se necesita un compromiso efectivo no solamente de los gobiernos, sino también de todos los actores sociales (públicos, privados, instituciones financieras internacionales y organismos internacionales). Se pone entonces la atención sobre la necesidad de un esfuerzo común de coordinación para maximizar los resultados a todos los niveles. En ese sentido, la reducción drástica del número de personas que padecen hambre se abre espacio en las agendas políticas de los gobiernos, los medios de comunicación masiva, la opinión pública y las organizaciones internacionales de desarrollo (Vivero y Porras, 2006).

## La seguridad alimentaria frente al desarrollo rural

La Seguridad Alimentaria es un concepto complejo (Maxwell, 1996; Maxwell y Slater, 2003) ya que abarca la producción, el acceso, la estabilidad y el consumo (salubridad, nutrición y aspectos culturales) y se en-

1 La importante diferencia entre “reducir a la mitad el número de hambrientos”, que es objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, y “reducir a la mitad la proporción de hambrientos”, que es el objetivo de las Metas del Milenio, ha sido analizada recientemente (FAO 2006a), llegando a la conclusión que el ODM 1 es menos ambicioso que el objetivo de la CMA 1996 en más de 300 millones de personas.

marca en la reivindicación del Derecho a la Alimentación, tema ya recogido en la Carta de Derechos Humanos de 1945, pero que ha conocido un notable desarrollo en la última década (Cohen y Ashby-Brown, 2005; Robinson, 1999). Lograr la seguridad alimentaria de la población implica, por lo tanto, acciones en los sectores de la agricultura, salud, nutrición, educación, trabajo, economía, obras públicas, medio ambiente, género, etc.

En este sentido, se nos ha planteado en numerosas ocasiones la siguiente cuestión: ¿existe alguna diferencia entre la seguridad alimentaria y el desarrollo rural? La seguridad alimentaria, a diferencia del desarrollo rural, pone en el centro del accionar a los actores más vulnerables, aquellos que pasan hambre de manera crónica o en ciertos periodos del año. No obstante, ese sujeto de las acciones y de las políticas de seguridad alimentaria no siempre está en el área rural; de hecho, en América Latina cada vez hay más desnutridos urbanos. Por el contrario, el desarrollo rural tiene por sujetos de sus intervenciones a todos aquellos que viven en el área rural (hambrientos y no hambrientos), y no consideran a los habitantes urbanos. El gran reto de la seguridad alimentaria es sacar a esta multitud de más de 850 millones de personas de la pesadilla del hambre, de la angustia cotidiana de sobrevivir con unos ingresos que no les permiten comprar los alimentos necesarios para llevar una vida sana. Puesto en palabras más sencillas, la seguridad alimentaria “solo” persigue acabar con el hambre del mundo, que parece un objetivo más asequible que acabar con la pobreza.

Es por ello que los programas de seguridad alimentaria tienen como objetivo encontrar soluciones rápidas y de amplia envergadura, para reducir drásticamente el número de los que padecen hambre. Esto implica que la lucha contra el hambre, pre-requisito del combate a la pobreza puede llevarse a cabo mediante programas nacionales poco complejos, que primen la producción y diversificación para el autoconsumo en zonas marginales, la educación nutricional de las madres y la alimentación escolar con alimentos producidos localmente, entre otras acciones (Vivero y De Loma-Ossorio, 2005),

### Pobreza y hambre en una región rica y exportadora de alimentos

En función de la metodología utilizada para medir la pobreza<sup>2</sup>, las cifras absolutas más recientes varían notablemente. Según la CEPAL (CEPAL, 2005a), en América Latina y el Caribe hay 222 millones de pobres (40,6%); mientras que el Banco Mundial considera que hay 175 millones de pobres, lo que supone solo el 25% de la población (Perry, 2006). La diferencia entre ambas instituciones es de “apenas” 47 millones de personas. En el último cuarto de siglo, la localización de la pobreza ha cambiado gradualmente de las zonas rurales a las urbanas en cuanto a números absolutos (Garrett, 1997). Sin embargo, en algunos países como Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, al menos el 70% de su población rural sigue viviendo en la pobreza. En los seis países de Centroamérica<sup>3</sup> la población urbana ha llegado ya al 50%, aunque la pobreza sigue teniendo una cara predominantemente rural e indígena: el 70% de la pobreza sigue siendo rural, por eso su potencial de desarrollo depende en buena medida del sector agropecuario (ODI, 2003), que en conjunto constituye la principal fuente de empleo e ingreso de la mayoría de las familias pobres rurales (CEPAL-PMA, 2003).

Los datos recientes sobre el crecimiento en la región demuestran una tendencia favorable a la reducción de los índices de pobreza. Mientras que en 2002 el porcentaje de los pobres y extremadamente pobres era respectivamente del 44% y 19,4%; en 2005 bajaron hasta 40,6% y 18%. Esta reducción del porcentaje y las cifras absolutas del número de pobres en los últimos tres años es un cambio notable en la tendencia histórica, pues el número de pobres había crecido continuamente desde 1970 hasta el 2003<sup>4</sup>.

### El hambre es un problema de acceso a los alimentos

En América Latina hay 52,1 millones de personas subnutridas, lo que representa el 10% del total (FAO, 2006a) y el 20% de los niños sufre de

2 En América Latina y el Caribe se emplean dos metodologías principales para medir la pobreza (a) la del Banco Mundial, que usa el ingreso en dólares EEUU por persona y día; (b) y la CEPAL, utiliza el coste de la canasta básica alimentaria mensual por persona.

3 Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

4 En 1970 había 113 millones de pobres y en el 2003 la cifra alcanzó 226 (CEPAL: 2005b).

desnutrición crónica, moderada o grave, aunque estas cifras medias esconden unas enormes diferencias entre países. En 2002, siete países presentaban un porcentaje de subnutrición superior a 22%. La causa principal de la subnutrición en América Latina no está en la falta de capacidad para producir alimentos en cantidad suficiente. En general, la región es ampliamente excedentaria en la producción total de alimentos, con países que figuran entre los mayores exportadores mundiales, aunque algunos países siguen teniendo todavía problemas de producción (Haití, República Dominicana y Guatemala). El problema principal para lograr la seguridad alimentaria radica en las posibilidades de acceso. Es decir, existen grupos de población que no cuentan con el ingreso suficiente para acceder a los alimentos disponibles en el mercado, ni a los recursos para poder producirlos en un sistema de autoconsumo.

Entre 1992 y 2002 la cantidad de personas subnutridas en América Latina y el Caribe bajó de 59 a 53 millones, es decir del 13% al 10% del total. Sin embargo, el avance ha sido insuficiente y muy desigual entre países y regiones, e incluso parece que en años recientes la tendencia se ha estancado, con lo que solo algunos países podrían lograr el primer ODM para el 2015 (FAO, 2005). Entre los países que han experimentado un incremento de la subnutrición en este periodo tenemos a Guatemala, Panamá y Venezuela. En un estudio reciente (CEPAL, 2005a), se indica que los únicos países de la región que no lograrían alcanzar la meta relativa a subnutrición (ODM 1, indicador 1) para el 2015 son centroamericanos: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En el lado positivo tenemos a un grupo de países que ya han alcanzado la meta para ambos indicadores (Ecuador, Chile, Cuba, Guyana y Perú).

### “Lo rural” regresa con fuerza

El espacio rural, su población y la economía agropecuaria no tienen actualmente las mismas características que tenían hace 10 años. Es en este nuevo ámbito rural en el que se han de llevar a cabo actividades y programas de reducción de hambre y subnutrición. En este sentido, vamos a exponer algunos elementos que determinan este nuevo espacio rural, esta

“Nueva Ruralidad” de América Latina y el Caribe, como la han definido algunos autores (IICA, 2000; FAO y Banco Mundial, 2003).

Cerca del 70% del grupo objetivo de los ODM a nivel mundial vive en áreas rurales<sup>5</sup> y para la mayoría de los pobres rurales la agricultura sigue siendo vital para conseguir alimentos, ingresos y empleo. El sector agropecuario es indispensable para conseguir los ODM (World Bank e IFPRI, 2006). Actualmente, hay cierta coincidencia en revalorizar “lo rural”, sin el cual el desarrollo de cada país parece difícil de alcanzar. Decimos revalorizar porque durante todo el proceso seguido durante los noventa para preparar las Estrategias de Reducción de la Pobreza, el hambre se vio relegada porque el interés se volcó sobre la pobreza (FAO, 2003). Frente a la persistencia de la pobreza rural, muchos especialistas están alejándose de las pasadas teorías neo-liberales, pro-urbanas, tecnológicas y mercantilistas, y están en línea con la necesidad de una política de estado hacia lo rural (Clementi y Vivero, 2006). Parece existir cierto consenso general en América Latina y el Caribe, sobre el hecho que las políticas rurales han estado demasiado centradas en la entrega de subsidios a los productores agrícolas; en lugar de la entrega de “bienes públicos”, como caminos y otras infraestructuras de transporte, investigación y extensión, educación y salud pública (Ferranti y otros, 2004).

La agricultura ha sido el pilar fundamental para el desarrollo económico y social de la mayoría de los países a lo largo de toda la historia. El desarrollo industrial y el sector de servicios dependen enormemente de los productos agrícolas y solo se pueden desarrollar si, a su vez, se desarrolla el sector agropecuario (Janvry y Sadoulet, 2000). El desarrollo agropecuario es necesario para crear mercados internos y para generar ahorro que luego será usado para invertir en sectores no-agrícolas.

En un reciente estudio del Banco Mundial (Ferranti, 2005), se estableció que las actividades rurales basadas en los recursos naturales (agricultura primaria, silvicultura y pesca) conformaron el 12% del PIB regional de América Latina y el Caribe en el 2000; pero cuando se incluyen las industrias procesadoras de alimentos, la proporción promedio del PIB prove-

5 El 75% de los pobres viven en áreas rurales (IFAD, 2001), aunque América Latina apenas tiene entre el 35% según Ferranti y otros (2005) y el 50%, según CEPAL (2005b).

niente de la agricultura se eleva por encima del 21%. El efecto de las actividades rurales sobre el crecimiento nacional y la reducción de la pobreza es casi el doble de su proporción del PIB, debido a sus vínculos crecientes con otras actividades económicas y su aporte significativo a las exportaciones. Así mismo, hay que considerar que las actividades agrícolas no son la única, ni la principal fuente de ingresos de las familias rurales: el ingreso no-agrícola constituye entre el 40 y el 50 por ciento del ingreso total de los hogares rurales en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe<sup>6</sup>. Esta valorización de la agricultura ampliada como un importante motor económico e incluso un activo estratégico, se refleja en el peso específico que representa en el PIB de muchos países de la región, como Ecuador (25%), Brasil (26%), Chile y Argentina (32%) o México (24%). En cuanto a absorción de mano de obra (calificada y no calificada), el sector agropecuario se convierte en el mayor demandante de este factor de la producción, sobre todo entre la población pobre.

Estos datos deben servir de base para que todos los esfuerzos se enfoquen hacia el reposicionamiento de la agricultura en el ámbito político en la región, a fin de lograr una mejor asignación de presupuesto de los Estados, y para la definición de políticas e instrumentos de apoyo de acuerdo con su verdadera importancia relativa para el desarrollo del país. Los países de América Latina y el Caribe necesitan invertir más y mejor en las comunidades rurales ya que la contribución económica del campo al desarrollo nacional es el doble de lo que sugieren las cifras oficiales.

### Nueva ruralidad en América Latina

Como ya se ha mencionado, el campo latinoamericano está experimentando una serie de transformaciones y “modernizaciones” de carácter social, económico, tecnológico y estratégico; lo que lleva a definir una “nueva ruralidad” en la región. Esta nueva ruralidad se define por una serie de cambios en la estructura social de los trabajadores rurales y en los medios de vida de los hogares. Entre las fuentes de dinamismo que conducen a

6 Este dato significativo está dando pie a replantearse los marcos teóricos de desarrollo rural para la región y su relación con otros entes económicos o países (FAO-Banco Mundial, 2003).

esta ruralidad diferente tenemos la feminización y el envejecimiento de la población rural (Guzmán, 2002; González, 2005) y la urbanización acelerada, con la emigración de los jóvenes. Este fenómeno está afectando la estructura de la fuerza laboral y la oferta de mano de obra agrícola. La región registra la mayor tasa de urbanización y una elevada emigración rural, bien a las ciudades importantes o a otros países como EEUU o Europa. Estos flujos están cambiando el paisaje rural y determinan unas nuevas relaciones entre el medio rural y el urbano, que antes no solían ser tan evidentes.

Las actividades rurales no-agrícolas tienen cada vez más importancia como generadoras de ingresos para hogares rurales. Estas actividades comprenden todas aquellas iniciativas que generan empleos e ingresos y que no están relacionadas directamente con la producción agropecuaria (por ejemplo, un pequeña empresa de ladrillos, un aserradero de madera del bosque, un garaje en un pueblo, la realización y venta de productos típicos y artesanías, el turismo rural, etc.). Los hogares rurales reciben más del 40% e incluso 50% del total de sus ingresos de actividades no-agrícolas<sup>7</sup> (Dirven, 2004).

Finalmente, merece la pena mencionar el despegue de las comunicaciones, especialmente los teléfonos móviles e Internet, que facilitan el flujo de la información y que ya no permiten que las catástrofes debidas al hambre permanezcan ocultas y olvidadas. Ahora las noticias corren y la gente sabe, aumentado la presión sobre los gobiernos por parte de la opinión pública de todo el mundo frente a catástrofes naturales o conflictos civiles. La opinión pública, especialmente de los países avanzados, opina que es inaceptable que en una región que produce suficiente alimento para todos.

Los programas de seguridad alimentaria tienen que tomar en cuenta este nuevo escenario y los factores determinantes que generan ingresos y aseguran la seguridad alimentaria de los habitantes de áreas rurales. Por otro lado, el desafío de la seguridad alimentaria en áreas urbanas se hace cada vez más complejo, por la cantidad creciente de pobres urbanos con desnutrición y que padecen obesidad, producto del cambio de hábitos ali-

mentarios hacia comida basura, platos preparados y mayor porcentaje de carne y grasas. Esto implica que los programas de lucha contra el hambre han de considerar nuevas soluciones a nuevos problemas, entre las cuales podemos mencionar más trabajo con instituciones descentralizadas municipales y locales (departamentos o estados federales, alcaldías, consejos de desarrollo, comunidades, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de mujeres e indígenas, iglesias, etc.); más atención a actividades rurales no agrícolas y menos a actividades estrictamente agrícolas; más propuestas para desarrollar la agricultura urbana; mejores opciones para los jóvenes de las ciudades y los ancianos del campo; el nuevo rol de los supermercados como intermediarios entre productores y consumidores; las tecnologías de la información y su impacto en la economía rural. El sistema rural tradicional, tradicionalista y productor primario, contrapuesto al medio urbano y moderno, está cambiando rápidamente y a los hogares rurales les cuesta adaptarse a esta realidad diferente.

### Cohesión social, hambre y democracia

En esta realidad cambiante, la búsqueda de la cohesión social se ha convertido en el paradigma de desarrollo predominante en este nuevo milenio en América Latina. Uno de los objetivos que persigue la cohesión social es asegurar que el crecimiento económico facilite y cree las condiciones necesarias para crear empleo de calidad y mayor justicia social, en el marco de unas instituciones democráticas eficientes y una renovada gobernanza (CEPAL, 2007). Ese crecimiento ha de incorporar a los sectores más desfavorecidos (familias en inseguridad alimentaria), que han de ser objeto de una focalización específica y contar con el apoyo concreto de políticas públicas dirigidas a mejorar la disponibilidad y el acceso a los alimentos. Para el efecto se buscará un gasto social adecuado a la magnitud de la problemática en cada país, que además prime las inversiones en bienes públicos (Soto-Baquero y otros, 2006) y redes de protección social. La cohesión social, entendida en su doble dimensión de reducción de brechas de inequidad y en aumento del sentido de pertenencia a una sociedad, no podrá avanzar en la región si antes no se erradica el hambre: es la

<sup>7</sup> En Haití, 68%; Costa Rica, 59%; México, 55%; Colombia, Panamá y Perú, 50%; Chile, 41% y en Brasil, 39%.

primera brecha que hay que cerrar y es la primera necesidad que hay que cubrir (FAO/CEPAL/PMA 2007).

Aunque no se visualice inmediatamente, el hambre impide el desarrollo pleno de la democracia y la ciudadanía. Con el estomago vacío no se participa, y el hambre alimenta las tensiones sociales, repercute en la gobernabilidad y erosiona la democracia como sistema político. Tal vez, es el hecho de que muchas democracias latinoamericanas no satisfacen las necesidades primarias de los ciudadanos (comer, hogar, agua potable, salud) por lo que éstos prefieren un modelo donde prime el desarrollo económico que los valores inherentes a democracias, tal y como destapó un informe del PNUD (2004). Y como la desigualdad en el acceso a los recursos no disminuye y el disfrute de los beneficios económicos no llega a todos, estas “democracias hambrientas” no cuentan con la legitimidad de sus ciudadanos.

Por si esto no fuera suficiente, la alimentación es un derecho de las personas. Esto ya aparecía en la Carta de Derechos del Hombre de 1946, pero no fue hasta la entrada en vigor del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1976 que el derecho a la alimentación cobró cuerpo jurídico y vinculante. El derecho a la alimentación tiene una doble dimensión, que es estar libre de hambre y tener acceso a una alimentación adecuada con inocuidad y pertinencia cultural. Evidentemente, la primera dimensión solo afecta a los hambrientos y ha de ser garantizada de manera inmediata y con todos los medios posibles. La segunda dimensión afecta a todo el mundo y su cumplimiento ha de llevarse a cabo de manera progresiva y ha de ser el objetivo de una política alimentaria sobre la base de los derechos humanos. Para cumplir con esto, se necesita un marco institucional y legal adecuado que cree las condiciones adecuadas y mantengan las iniciativas de lucha contra el hambre a través de los años, sin depender de la voluntad de los gobiernos de turno.

## El hambre es un tema económico

Este es uno de los argumentos centrales de este trabajo y que tiene una enorme repercusión para articular la iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre 2025”. El problema del hambre y la desnutrición de la región no debe ser visto por quienes deciden como si fuera un asunto meramente técnico (agronómico, nutricional) o asistencial (responsabilidad de los ministerios de Asuntos Sociales o Salud); sino como un tema económico, con una alta prioridad política.

El hambre tiene unos elevados costos económicos para los países. Según estimaciones recientes (FAO, 2006a; World Bank, 2006), el valor actual neto de la pérdida de productividad a lo largo de toda la vida de aquellas personas cuyas capacidades físicas y cognitivas se ven mermadas por el bajo peso al nacer, la malnutrición y las carencias de vitaminas y minerales esenciales, equivale a entre un 3 y un 10 por ciento del PIB en el mundo en desarrollo. El crecimiento del PIB reacciona con rapidez a las mejoras en la nutrición, pues un incremento del 1% en el aporte proteínico produce un aumento del 0,49% en el PIB a largo plazo (Wang y Taniguchi 2003). Mantener un alto porcentaje de población fuera del consumo y de las oportunidades laborales, con alta incidencia de enfermedades y desnutrición crónica, tiene un costo social y monetario muy alto, que termina por incidir en la capacidad de desarrollo y producción de riqueza del país (Arcand, 2001; Hammond y Parlad, 2004).

El enfoque más efectivo para combatir las desigualdades sociales y reducir las asimetrías regionales e internas de los países, es la combinación de competitividad económica y el desarrollo social inclusivo. La competitividad económica está relacionada con la capacidad física e intelectual (innovación) de la fuerza laboral en cada país, que dependen en gran medida de su estado nutricional, de salud, educación y formación (World Economic Forum, 2006). El crecimiento económico de cada nación, desde un punto de vista macro, está relacionado con la incidencia del hambre y sus diferentes manifestaciones (mortalidad, morbilidad, deserción escolar, baja capacidad de aprendizaje, gasto extra en salud y educación, fuerza física, innovación); lo cual frena la tasa de crecimiento interanual,

el PIB per cápita y aumenta el gasto social (Berhman, 2004) Numerosos estudios han estimado el costo del hambre en los países, medido tanto en cantidades absolutas como en porcentaje del PIB; esto en relación con diversas manifestaciones del hambre (anemia, deficiencia de vitamina, desnutrición crónica, etc.). Estos costos varían entre 1% y 7%, siendo una característica constante que siempre son mucho mayores que el costo total de los programas necesarios para su erradicación (FAO, 2004; FAO/I-FAD/WFP, 2002; CEPAL, 2006).

Además, el hambre y la falta de acceso a medios para atender las necesidades básicas suelen ser la raíz de conflictos violentos. La denegación del derecho a los alimentos se ha vinculado a disturbios y guerra civil en América Central y México (Messer, 1998). La exclusión económica y retrasos en los procesos de descentralización del poder limitan el interés político y la participación democrática de la población, lo que lleva a una pérdida de confianza de la población vulnerable en el Gobierno (Herrera, 2005).

### **Incorporar el tema alimentario en un “pacto para la cohesión social” en América Latina**

A continuación, se exponen varios elementos que podrían aplicarse a nivel nacional y regional, para garantizar el derecho a la alimentación adecuada de todos los ciudadanos de América Latina y el Caribe. Estos elementos recogen propuestas que han sido discutidas y revisadas en ámbitos académicos y de políticas públicas de cooperación al desarrollo. Actualmente cuentan con un amplio grado de consenso para su operativización. Los elementos

#### Escenarios nacionales

1.- Más diálogo para priorizar el hambre en las agendas públicas. Es necesario promover espacios de diálogo a nivel nacional e internacional para impulsar iniciativas de apoyo entre países de la región. Uno de los principales espacios de carácter internacional sería la “Acción Internacional

contra el Hambre y la Pobreza”<sup>8</sup>, que sirve de foro para debatir mecanismos de financiación alternativos. En Iberoamérica, estos foros podrían ser promovidos por la iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre”<sup>9</sup>, con el apoyo de la SEGIB. Ambos espacios deberían promover mecanismos y adoptar compromisos, para que los estados iberoamericanos garanticen el derecho a la alimentación de sus ciudadanos, incorporándolo en su ordenamiento jurídico y poniendo los medios para garantizarlo, protegerlo y respetarlo; en seguimiento de las Directrices Voluntarias para la Aplicación del Derecho a la Alimentación (aprobadas en noviembre 2004<sup>10</sup>).

2.- Mejor ayuda para combatir el hambre, a través de mecanismos para financiar iniciativas para combatirla. Uno de estos mecanismos sería el “Canje de Deuda por Alimentación”<sup>11</sup>. Este canje de deuda implicaría la creación de fondos en los presupuestos públicos formados por los fondos canjeados (aportados por el propio gobierno, más cantidades no reembolsables procedentes de Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD). Esta AOD llegaría directamente en forma de apoyo presupuestario, coordinado entre diferentes donantes, en el marco de la Declaración de París de Eficacia de la Ayuda al Desarrollo<sup>12</sup>.

3.- Priorización de las intervenciones hacia los países que tienen una mayor incidencia de la desnutrición crónica infantil, tanto en porcentaje como en cifras absolutas. Estas áreas se denominan “Puntos calientes de Hambre”, que son las concentran una mayor densidad por superficie y una mayor severidad de la incidencia del hambre y la desnutrición. Se asume que una mayor inversión en estas zonas de programas contra el hambre tendrá un mayor y más rápido impacto en las cifras nacionales y globales.

4.- Fortalecimiento de las capacidades nacionales para absorber y ejecutar de manera eficiente esos recursos adicionales. Para ello, se deben reforzar las instituciones nacionales, a nivel de funcionarios de gobierno en ministerios, secretarías y administraciones locales, así como

8 [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) (visitado el 17 Septiembre 2007)

9 [www.rlc.fao.org/iniciativa](http://www.rlc.fao.org/iniciativa) (visitado el 4 de Septiembre 2007)

10 [www.fao.org/righttofood](http://www.fao.org/righttofood) (visitado el 4 de Septiembre 2007)

11 <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/libroeda.htm> (visitado el 6 de Octubre 2007)

12 <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

universidades y sociedad civil. El fin es planificar, operativizar y evaluar programas de seguridad alimentaria y nutricional, cuyo objetivo sea la erradicación completa del hambre en un marco de gobernabilidad, respeto al derecho a la alimentación y crecimiento económico inclusivo. Actualmente existen varias iniciativas de formación en lucha contra el hambre en la región.

5.- Cooperación Sur-Sur. En este esfuerzo por erradicar el hambre en el marco de la cohesión social, se pone de relieve que no todos los países están igual de afectados, ni presentan el mismo grado de avance en programas y compromisos políticos y presupuestarios. Todos los países tienen técnicos, experiencias exitosas, documentos y lecciones aprendidas que podrían ser muy útiles en otras realidades nacionales. Es por ello, que en un ámbito de fortalecimiento de relaciones entre países de la Comunidad Iberoamericana, se podría promover unos intercambios de experiencias en el combate al hambre en la región.

#### Escenario internacional

El esfuerzo de medio plazo para erradicar el hambre en cada país, ha de sostenerse en cuatro pilares:

a) Existencia de políticas de Estado, es decir, políticas públicas incluyentes que hayan sido discutidas y acordadas entre Gobierno, poder legislativo, sociedad civil y sector privado; para que sea un verdadero “Acuerdo de Estado”, cuyo norte y principios básicos perduren entre gobiernos y entre otras prioridades coyunturales y que esté basados en los principios de justicia, derechos humanos, participación y corresponsabilidad. Ese acuerdo de Estado que podría tomar la forma de un “Pacto por la Cohesión Social” (CEPAL, 2007), necesita de metas intermedias para mostrar que se avanza en la dirección correcta; es decir, metas que retroalimenten las políticas y a los propios ciudadanos. Una de esas metas sería la erradicación del hambre y la desnutrición en cada país de la región, teniendo como objetivo prioritario inicial la Desnutrición Crónica Infantil y como sujeto prioritario a las familias que tienen niños desnutridos.

- b) Marco institucional fortalecido que incorpore todas aquellas instituciones relacionadas con la lucha contra el hambre y que esté articulado en torno al Derecho a la Alimentación, garantizando el acceso inmediato a los alimentos a aquellas familias más necesitadas y supervisando la correcta alimentación del resto de la población (inocuidad, combate a la obesidad). Esta institucionalidad dependería de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El sistema albergará instituciones regidas por un marco legislativo y normativo y que cuenten con un presupuesto asignado para llevar a cabo una serie de acciones, contempladas en documentos de política, estrategia y planes de acción. (Vivero y De Loma-Ossorio, 2005).
- c) Recursos adecuados en consonancia con la magnitud del problema en cada país, materializados en forma de inversión pública en bienes públicos y privados (redes de protección social, subvenciones). Los bienes públicos pueden ser tangibles (infraestructura rural, escuelas, hospitales) e intangibles (educación, salud y empoderamiento y desarrollo local, extensión e investigación agraria). Investigaciones recientes (Soto-Baquero y otros, 2006) sugieren que estos bienes públicos tienen un mayor impacto en el desarrollo a largo plazo, aunque el apoyo a bienes privados tiene un impacto destacado en el corto plazo y mucho más evidente para los que sufren hambre y pobreza extrema (Handa y Davis, 2006). Esa inversión pública podría estar complementada por el apoyo presupuestario proporcionado por la AOD. Esto lleva implícito una vuelta del Estado para recuperar un papel como garante del bienestar público y de los derechos mínimos para todos y cada uno de los ciudadanos.
- d) Capital humano formado y consciente. Hay que desarrollar los recursos humanos tanto a nivel técnico de planificadores y operadores, como en relación a la educación básica para toda la población; asegurando por un lado una correcta alimentación durante el periodo escolar e introduciendo la educación nutricional en las mismas. Todo ello para garantizar una igualdad de oportunidades de todos los niños, para que al menos en cuanto a alimentación y desarrollo puedan partir todos con las mismas oportunidades.

## Conclusiones

La panorámica esbozada en este texto sobre actualidad y tendencias de la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y su contextualización en América Latina y el Caribe, permite concluir con algunas consideraciones sobre los aspectos que parecen jugar un papel importante para orientar las líneas futuras de acción. Estas líneas pasan por un posicionamiento del hambre como un tema económico y político, y no solo social o técnico. Esto implica un cambio en la concepción de esta problemática y de sus posibles soluciones. Además, hay un posicionamiento fuerte del sector rural en las agendas políticas de países de la región y de agencias de desarrollo internacional y bilaterales. El reforzamiento del sector rural en las economías de la región se ha visto favorecido por la crisis alimentaria actual que atraviesa el mundo.

El panorama político en gran parte de América Latina y el Caribe se encuentra hoy en una situación de cambio que podría evolucionar en opciones y alternativas sociales que se alejan de la tendencia general de los años noventa. El tipo de liderazgo que se está afirmando en la región deja entrever que muchos países seguirán adoptando o adoptarán políticas de inversión social que prestarán una mayor atención a las capas sociales históricamente discriminadas que sufren marginalización social. La voluntad política es un elemento previo al logro de resultados apreciables tanto en seguridad alimentaria como en otros temas. Sin embargo, para conseguir dichos resultados, son necesarias medidas concretas como la aprobación de leyes y políticas de Estado que permitan acciones coherentes de mediano y largo plazo, sin depender de las orientaciones del gobierno de turno. Asimismo, se requiere una fuerte acción de coordinación de esfuerzos y recursos a nivel nacional que involucre a todos los actores sociales, así como una adecuada inversión en las áreas rurales y en el sector agropecuario.

Recientes propuestas conceptuales de FAO (MacMillan, 2004; FAO, 2005b) proponen que, para incidir sobre el hambre, hay que cambiar el enfoque de los programas de desarrollo, que suelen invertir ingentes capitales y concentrar muchos recursos y asistencia técnica en pocos centenares de hogares. La nueva concepción propone cambiar la noción y empe-

zar a hacer “poco para muchos” en vez de “mucho para pocos”. En este sentido, son especialmente prometedoras para superar la dimensión “micro” de muchos programas de desarrollo, las estrategias de ampliación a escala nacional que, difundiendo buenas prácticas con bajos costos de inversión por familia y gran cobertura nacional, permitan la capitalización de los más pobres, aquellos que no tienen apenas activos (Uvin, 2000).

La contribución del campo al desarrollo en América Latina y el Caribe es mayor de lo que comúnmente se creía. La mayoría de los países de la región no ha logrado ofrecer una combinación adecuada de políticas públicas en el campo, como sería deseable tanto desde una perspectiva de reducción de la pobreza como de crecimiento. El gasto público todavía tiende a beneficiar más las actividades urbanas que las rurales y el gasto público en el sector agropecuario es inferior a su aporte al desarrollo general. Cabe incrementar el gasto en áreas rurales y mejorar su calidad, para que se invierta en bienes públicos que benefician el desarrollo (carreteras rurales, riego, educación, investigación agrícola y agua potable) y no se pierdan en subvenciones que suelen beneficiar a los agricultores con más recursos.

La erradicación del hambre es un paso intermedio, ineludible, en el camino hacia una mayor cohesión social y equidad en América Latina. Para conseguir un mayor reparto de la riqueza, oportunidades, gozar de derechos y libertades, es necesario tener derecho a alimentarse. El cierre de la brecha implica, en primera instancia, mejorar las condiciones de vida de aquellos que no tienen para comer, mucho menos para vivienda, salud, educación o disfrute del ocio.

La reducción de la brecha entre los que más tienen y los que no tienen nada pasa por elevar hasta un mínimo el nivel de vida de los más desfavorecidos, siendo en este caso la erradicación del hambre el primer paso. Posteriormente se puede entrar de lleno en los programas de reducción de pobreza, pero cuando todo el mundo tenga garantizada una alimentación adecuada. Eso se consiguió en Europa en apenas 15 años tras el final de la Segunda Guerra Mundial y 15 años después empezaron a preocuparse seriamente de mejorar la cohesión social, una vez que todos tenían garantizado el alimento y la vivienda. En América Latina y Caribe hay todavía 53 millones de personas que pasan hambre y esa ha de ser una de las prioridades inmediatas de la agenda de cohesión social.

**Bibliografía**

- Arcand, J.L. (2001) "Undernourishment and economic growth. The efficiency cost of hunger". *FAO Economic and Social Development paper* No 147. Roma: FAO
- Berhman, J.R., H. Alderman y J. Hoddinott (2004) "Nutrition and hunger". En: B. Lomborg, ed. *Global crises, global solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CEPAL (2005a) *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2005b) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2007) *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL-SEGIB, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL/PMA (2003) *Erradicando el hambre en Centroamérica: trabajando juntos para alcanzar la meta de hambre del milenio*. Panamá, 16-17 de diciembre 2003: PMA.
- Cohen, M.J. y M. Ashby-Brown (2005) "Access to justice and the right to adequate food: implementing Millennium Development Goal One". *Sustainable Development Law & Policy* 6 (1): 54-56.
- Clementi, L. y J.L. Vivero (2006) "La nueva Seguridad Alimentaria en América Latina y la lucha contra el hambre en Guatemala". En: I. Trueba, ed. *El fin del hambre en el 2025: un desafío para nuestra generación*. Madrid: Cátedra Alfonso Martín Escudero, Universidad Politécnica de Madrid.
- Ferranti, D., G.E. Perry, F.H.G. Ferreira y M. Walton (2004) *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, DC: World Bank .
- Ferranti, D., G.E. Perry, D. Lederman, W. Foster y A. Valdes (2005) *Más allá de la ciudad: el aporte del campo al desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Janvry, A. y E. Sadoulet (2000) "Rural poverty in Latin America. Determinants and exit paths". *Food Policy* 25: 389-409.

- Dirven, M. (2004) "El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina". *Revista de la CEPAL* 83: 49-69.
- FAO (2004) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. FAO, Roma.
- FAO (2005a) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. FAO, Roma.
- FAO (2005b) *Estrategia para extender a escala nacional el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en América Central 2005-2009*. Tegucigalpa: PESA Centroamérica.
- FAO (2006a) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. FAO, Roma.
- FAO (2006b) *América Latina y el Caribe sin Hambre 2025: aportes para un marco de acción*. Documento técnico de trabajo presentado y aprobado en la 29 Conferencia Regional de FAO para América Latina y el Caribe, 24-29 Abril 2006, Caracas, Venezuela.
- FAO/Banco Mundial (2003) *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Roma: FAO.
- FAO/CEPAL/PMA (2007). Hambre y cohesión social. Cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición en América Latina y el Caribe. FAO Oficina Regional Santiago.
- FAO/IFAD/WFP (2002) *Reducing poverty and hunger: the critical role of financing for food, agriculture and rural development*. Paper prepared for the International Conference on Financing for Development. Monterrey, México, 18-22 March, 2002. Rome: FAO.
- Garrett, J.L. (1997) *Desafíos para la Visión 2020 en América Latina: la alimentación y la agricultura desde 1970*. Documento n 21. Serie Visión 2020. Washington DC: IFPRI.
- González, G. (2005) *Population ageing, sustainable development and food security in rural areas of Bolivia and Chile*. Paper prepared for Population and Development Service, Sustainable Development Division. Rome: FAO.
- Guzmán, J.M. (2002) "Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe". *Serie Población y Desarrollo* N.º 28. Santiago de Chile: CEPAL/CELADE.

- Handa, S. y B. Davis (2006) "The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean. *ESA working paper* n° 06-07. Rome: FAO.
- Hammond, A.L. y C.K. Prahalad (2004) "Selling to the poor". *Foreign Policy* May/June, Washington, D.C.
- Herrera, J., M. Razafindrakoto y F. Roubaud (2005). *Governance, democracy and poverty reduction: lessons drawn from household surveys in Sub-Saharan Africa and Latin America*. Document de travail. Paris: DIAL.
- IFAD (2001) *Rural Poverty Report 2001*. Rome: IFAD.
- IICA (2000) *Nueva Ruralidad. El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad*. Serie Documentos Conceptuales. Panamá: IICA.
- MacMillan, A. (2004) *Eradicating hunger: moving from pilot projects to national programmes*. Roma: FAO.
- Maxwell, S. (1996) "Food security: a post-modern perspective". *Food Policy* vol. 21, N.º 2.
- Maxwell, S. y R. Slater (2003) "Food policy old and new". *ODI Briefing paper*, November. London: Overseas Development Institute.
- Messer, E., M.J. Cohen y J. D'Costa (1998) "Los Alimentos como fruto de la paz: Ruptura de los vínculos entre el conflicto y el hambre". *Documento de trabajo n 24*. Serie Visión 2020. Washington, DC: IFPRI.
- ODI (2003) "Options for rural poverty reduction in Central America", *ODI Briefing Paper*, Enero. Londres: ODI.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. PNUD, Buenos Aires.
- Perry, G.E., O.S. Arias y otros (2006) *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. World Bank Latin American & Caribbean Studies, Washington, DC.
- Robinson, M. (1999) "The human right to food and nutrition". *Standing Committee on Nutrition News* 18: 17-18.
- Soto Baquero, F., J. Santos Rocha y J. Ortega (eds.) (2006) *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público*. Santiago: FAO.

- Uvin, P., P.S. Jain y L.D. Brown (2000) "Think large and act small: toward a new paradigm for NGO scaling up". *World Development* vol. 28, N.º 8, 1409-1419.
- Vivero, J.L. y E. de Loma-Ossorio (2005) "Propuesta de actuación para la lucha contra el hambre en Centroamérica: enfoque nacional-regional y enfoque territorial-rural". *Revista Española de desarrollo y cooperación*, N.º 15: 47-67.
- Vivero, J.L. y C. Porras (2006) "América Latina y Caribe sin Hambre en el 2025: un desafío alcanzable a través de políticas públicas que incorporen la nueva ruralidad". En: CEHAP. *Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre*, pag. 87-115. Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Universidad y Diputación de Córdoba. www.cehap.org
- Wang, X. y K. Taniguchi (2003) "Does better nutrition enhance economic growth? The economic cost of hunger". En: Taniguchi, K. & X. Wang (eds.), *Nutrition intake and economic growth. Studies on the cost of hunger*. Rome: FAO.
- World Bank (2006) *Repositioning nutrition as central to development. A strategy for large-scale action*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank y IFPRI (2006) *Agriculture and achieving the Millennium Development Goals*. Washington, DC: World Bank e IFPRI.
- World Economic Forum (2006) *Harnessing private sector capabilities to meet public needs: The potential of partnerships to advance progress on hunger, malaria and basic education*. Geneva: World Economic Forum.