HLPE INFORME 4

# Protección social en favor de la seguridad alimentaria

Un informe del

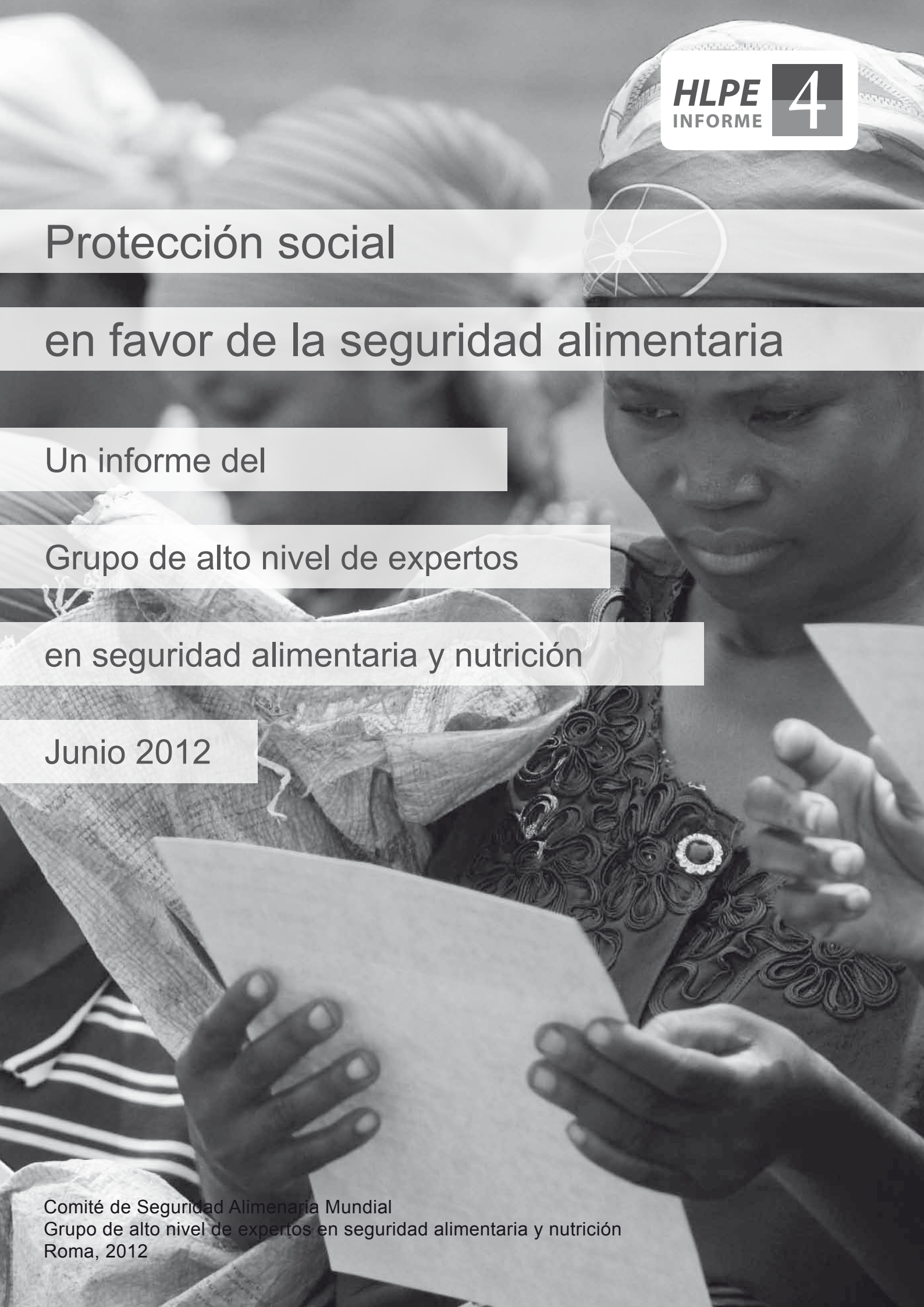
Grupo de alto nivel de expertos

en seguridad alimentaria y nutrición

Junio 2012

CFS Comité de Seguridad Alimentaria Mundial

HLPE Grupo de alto nivel de expertos



HLPE INFORME 4

# Protección social en favor de la seguridad alimentaria

Un informe del

Grupo de alto nivel de expertos

en seguridad alimentaria y nutrición

Junio 2012

Comité de Seguridad Alimenaria Mundial
Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición
Roma, 2012

## Miembros del Comité Directivo del Grupo de alto nivel de expertos (junio de 2012)

MS Swaminathan (Presidente)

Maryam Rahmanian (Vicepresidenta)

Catherine Bertini

Tewolde Berhan Gebre Egziabher

Lawrence Haddad

Martin S. Kumar

Sheryl Lee Hendriks

Alain de Janvry

Renato Maluf

Mona Mehrez Aly

Carlos Pérez del Castillo

Rudy Rabbinge

Huajun Tang

Igor Tikhonovich

Niracha Wongchinda

## Miembros del equipo de proyecto del Grupo de alto nivel de expertos

Stephen Devereux (Jefe del equipo)

Wenche Barth Eide

John Hoddinott

Nora Lustig

Kalanidhi Subbarao

*El presente informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición ha sido aprobado por su Comité Directivo.*

*Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente la posición oficial del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, de sus miembros, sus participantes o de la Secretaría.*

*El presente informe se pone a disposición del público y se alienta su reproducción y difusión. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta al pago de tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir este informe deberán dirigirse por correo electrónico a*: *copyright@fao.org* con copia *a: cfs-hlpe@fao.org.*

*Referencia de este informe:*

HLPE, 2012. Protección social en favor de la seguridad alimentaria. Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, 2012.

# Índice

**PRÓLOGO** ..... **7**

**RESUMEN Y RECOMENDACIONES** ..... **11**

Principales observaciones ..... 11

Recomendaciones para los responsables de la formulación de políticas ..... 17

Recomendaciones para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial ..... 19

**INTRODUCCIÓN** ..... **21**

**1 CONCEPTOS** ..... **23**

1.1 Seguridad alimentaria ..... 23

1.2 Vulnerabilidad ..... 24

1.3 Protección social ..... 27

1.4 Derechos humanos ..... 30

1.4.1 El derecho a la alimentación y el derecho a la protección social ..... 30

1.4.2 Otros aspectos de la adopción de enfoques basados en los derechos humanos ..... 32

1.4.3 Aplicación nacional de la legislación en materia de derechos humanos ..... 32

**2 INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN FAVOR DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA** ..... **35**

2.1 Subvenciones a los insumos ..... 36

2.2 Seguro de cosechas y de ganado ..... 39

2.3 Programas de obras públicas ..... 40

2.4 Estabilización de los precios de los alimentos ..... 44

2.5 Subvenciones alimentarias ..... 45

2.6 Reservas de cereales ..... 47

2.7 Alimentación escolar ..... 50

2.8 Alimentación complementaria ..... 51

2.9 Transferencias condicionales de efectivo ..... 53

2.10 Transferencias incondicionales de efectivo ..... 56

**3 SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN FAVOR DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA** ..... **59**

3.1 Vínculos intersectoriales ..... 59

3.2 Programas de integración vertical ..... 60

3.3 Sistemas nacionales ..... 61
3.3.1 Brasil ..... 62
3.3.2 India ..... 64
3.3.3 África subsahariana ..... 66
3.4 Marcos conceptuales ..... 67
3.4.1 Régimen básico de protección social ..... 67
3.4.2 Régimen básico de seguridad alimentaria ..... 68
**4 CUESTIONES DE IMPLEMENTACIÓN TRANSVERSALES ..... 71**
4.1 Focalización ..... 71
4.2 Modalidades ..... 73
4.3 Dependencia ..... 76
4.4 Independización ..... 78
4.5 Asequibilidad ..... 80
4.6 Ampliación ..... 82
4.7 Rendición de cuentas ..... 84
**CONCLUSIONES ..... 87**
**REFERENCIAS ..... 89**
**Agradecimientos ..... 101**
**APÉNDICES ..... 103**
A1. Fuentes fundamentales en materia de protección social en favor de la seguridad alimentaria desde la perspectiva de los derechos humanos ..... 103
A2. Ciclo de proyecto del Grupo de alto nivel de expertos ..... 111

## Lista de figuras

Figura 1. La crisis alimentaria de 2007-08: las redes de seguridad en los países de ingresos bajos y medianos ..... 26
Figura 2. Rápido panorama de la protección social ..... 30
Figura 3. Impacto de las transferencias en efectivo sobre la nutrición infantil en Malawi ..... 57
Figura 4. Marco de intervención para la lucha contra el hambre estacional ..... 69
Figura 5. Modelo de 'independización' del BRAC ..... 80
Figura 6. Gastos en asistencia social como porcentaje del PIB ..... 81
Figura 7. Panorama de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos ..... 104
Figura 8. La matriz sobre el derecho a la alimentación ..... 107
Figura 9. Ciclo de proyecto del Grupo de alto nivel de expertos ..... 113

## Lista de cuadros

Cuadro 1. Estimaciones mundiales sobre subnutrición (hambre), 1970-2010 ..... 24
Cuadro 2. Privación del derecho a la alimentación y medidas de protección social ..... 35
Cuadro 3. Intervenciones en materia de políticas adoptadas por los países para abordar la crisis alimentaria de 2007-08 ..... 44

## Lista de recuadros

Recuadro 1. Tonga y el Yemen: hacer frente a la vulnerabilidad con protección social y sin ella ..... 25
Recuadro 2. El Brasil, la India y Sudáfrica: legislar sobre los derechos a la alimentación y a la protección social ..... 33
Recuadro 3. Malawi: Programa de subvenciones a los insumos agrícolas ..... 36
Recuadro 4. India: programa nacional de subvenciones a los fertilizantes ..... 37
Recuadro 5. Bengala Occidental: programa de paquetes de insumos ..... 38
Recuadro 6. Kenya: seguro de ganado basado en índices ..... 40
Recuadro 7. Bangladesh: Programa de alimentos para la creación de activos y Programa de mantenimiento rural ..... 42
Recuadro 8. Etiopía: Programa de red de protección productiva ..... 42
Recuadro 9. India: Plan nacional de garantía de empleo rural Mahatma Gandhi ..... 43
Recuadro 10. Malawi: Gestión de la reserva estratégica de cereales ..... 49
Recuadro 11. Botswana: la prestación de protección social mediante un enfoque multisectorial ..... 60
Recuadro 12. Bangladesh y Rwanda: enfoques integrados para la protección social en favor de la seguridad alimentaria ..... 61
Recuadro 13. Burkina Faso: vales de alimentos en las áreas urbanas ..... 75
Recuadro 14. Sudáfrica: el derecho justiciable a la asistencia social ..... 85
Recuadro 15. Kenya: mecanismos de interposición de reclamaciones en los programas de transferencias de efectivo ..... 85

# PRÓLOGO

Como parte del proceso de reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), en 2010 se creó el Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (en adelante “el Grupo”, “el Grupo de alto nivel” o HLPE) cuya función es prestar un asesoramiento con una base científica y de conocimientos sólida que respalde la formulación de políticas. El Grupo de alto nivel está dirigido por un Comité Directivo compuesto por 15 expertos de reconocido prestigio internacional en distintos campos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional sostenible designados por el CFS. El Comité Directivo, que tengo el honor de presidir, pretende fomentar la sinergia entre la ciencia y las políticas públicas y la acción.

En la reunión de octubre de 2010, el CFS solicitó al Grupo de alto nivel que presentase sendos informes sobre *Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura* y *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria.* Estos informes[1] se examinaron detalladamente en dicha reunión. El CFS se congratuló con los análisis y recomendaciones del Grupo de alto nivel, algunas de las cuales acogió en sus decisiones finales. Estamos convencidos de que nuestras propuestas resultan de utilidad a los gobiernos miembros con vistas a una adecuada integración en las estrategias y políticas nacionales. Nos complace que diversas partes interesadas hagan referencia a nuestros informes y los utilicen.

En octubre de 2010, el CFS pidió también al Grupo de alto nivel que llevara a cabo los estudios sobre cambio climático y seguridad alimentaria y sobre protección social en favor de la seguridad alimentaria que presentamos este año.

---

La protección social ha alcanzado rápidamente una posición prioritaria en los programas de políticas de desarrollo de la última década. Asimismo, existe una decidida tendencia a que tanto la protección social como la seguridad alimentaria estén basadas en derechos en lugar de tener un carácter discrecional. Sin embargo, hasta el momento no hay un consenso claro sobre numerosas opciones de diseño básicas y modalidades de implementación de las políticas y programas de protección social.

Por esta razón, en 2010, el CFS solicitó al Grupo que realizara un estudio sobre la protección social y, más concretamente, *sobre las formas de reducir la vulnerabilidad mediante programas y políticas de redes de seguridad social y productivas en relación con la seguridad alimentaria y nutricional, que tomen en consideración las condiciones diferentes de los distintos países y regiones.* El CFS sugiere además que este estudio *debería incluir un examen de las repercusiones de*

[1] Estos informes están disponibles en: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/es/.

*las políticas vigentes por lo que hace a mejorar las condiciones de vida y la capacidad de resistencia de las poblaciones vulnerables, especialmente los pequeños productores rurales, la población pobre urbana y rural así como las mujeres y los niños.* El CFS pidió asimismo al Grupo que informara acerca de las repercusiones y beneficios de la adopción de medidas de protección social sobre *el aumento de la producción local, la mejora de los medios de vida y la promoción de una mejor nutrición.*

Este informe, que contiene el análisis y las recomendaciones del Grupo, tal como aprobó su Comité Directivo en la reunión celebrada del 6 al 8 de junio de 2012 en San Petersburgo (Federación de Rusia), se presenta ahora al CFS.

El Grupo de alto nivel funciona con arreglo a normas muy específicas, acordadas por el CFS, que garantizan la legitimidad y credibilidad científica del proceso, así como su transparencia y apertura a todas las formas de conocimiento. El Comité Directivo del Grupo de alto nivel otorga una gran importancia a la aplicación de una metodología sólida y sigue un procedimiento riguroso[2].

El presente informe ha sido elaborado por un equipo de proyecto designado por el Comité Directivo, bajo cuya supervisión desempeña su función. El equipo del proyecto estaba compuesto por Stephen Devereux, de Sudáfrica, en calidad de Jefe del equipo, y Wenche Barth Eide (Noruega), John Hoddinott (Canadá), Nora Lustig (Argentina) y Kalanidhi Subbarao (India), en calidad de Miembros. La profesora Catherine Bertini, con el apoyo de Alain de Janvry, actuó como coordinadora de la supervisión del Comité Directivo para este estudio. Mi más sincero agradecimiento a todos ellos, así como a todo el Comité Directivo, cuyos miembros entregaron generosamente su tiempo y conocimientos para elaborar nuestro análisis y recomendaciones. Mi sincero agradecimiento también a Vicente Gitz, coordinador y jefe de la Secretaría del Grupo, por sus incansables esfuerzos y el excepcional trabajo realizado, sin los cuales el informe no podría haberse finalizado en el plazo previsto. Por encima de todo, mi agradecimiento es para esa “universidad invisible” de participantes en las consultas electrónicas abiertas y para nuestros revisores anónimos. Todos ellos aportaron valiosos comentarios y contribuciones que otorgaron una fuerza indiscutible a nuestro procedimiento y a la calidad de nuestro trabajo.

---

En el pasado, la protección social inició en el ámbito de las familias en las que un miembro económica o físicamente discapacitado solía ser atendido por los demás miembros de la familia. Poco a poco, el sistema familiar extendido dio paso a pequeños núcleos familiares, compuestos principalmente por el marido y la mujer. La ausencia de medidas eficaces de protección social a nivel familiar y comunitario es una de las causas de la miseria y la indigencia extremas. Ahora que los

[2] El procedimiento se describe con más detalle en el Apéndice 2.

gobiernos están asumiendo la responsabilidad de adoptar las medidas de protección social necesarias para prevenir la pobreza causada por el hambre, es importante velar por que los programas de redes de seguridad respeten el principio de “pan con dignidad humana”.

Nuestro informe destaca la necesidad de prestar atención a las medidas de protección social, tanto de carácter intergeneracional como intrageneracional, a fin de poder garantizar la seguridad alimentaria para todos y para siempre. Las medidas de protección social intergeneracionales ayudarán a terminar con la malnutrición materna y fetal, que es causa de insuficiencia ponderal en los recién nacidos y provoca problemas graves en su vida posterior, tales como el deterioro de la capacidad cognitiva, la obesidad y la diabetes.

Todos los países deberían diseñar e implementar un sistema integral de protección social legalmente capacitado para proporcionar a todos y cada uno de los ciudadanos la oportunidad de llevar una vida productiva y saludable. Para decidir cuáles son las medidas esenciales que han de adoptarse, resultará útil el concepto de *régimen básico de seguridad alimentaria* que se propone en el presente informe.

A nivel mundial, el CFS debería colaborar en la puesta en marcha de un *monitor anual de la protección social* que proporcione datos sobre las medidas adoptadas en los diferentes países para lograr el objetivo de la seguridad alimentaria sostenible mediante un enfoque de las prestaciones basado en los derechos que considere todo el ciclo de la vida. Los indicadores para medir el impacto de los programas de redes de seguridad deberían incluir una auditoría de género. El CFS también debería fomentar la adopción de medidas para lograr la convergencia y la sinergia entre los diversos programas nacionales, bilaterales y multilaterales en este ámbito.

Confiamos en que este informe no solo estimule un animado debate en la próxima reunión del CFS, sino que sirva también de ayuda a los gobiernos nacionales a la hora de formular y aplicar medidas de protección social contra el hambre que integren una perspectiva de derechos basada en la plataforma del régimen básico de seguridad alimentaria.

Mi más sincero agradecimiento al Presidente, el Embajador Yaya Olaniran, y a los Miembros de la Mesa del CFS y el Grupo Asesor por su aliento y apoyo.

M.S. Swaminathan, 22 de junio de 2012

# RESUMEN Y RECOMENDACIONES

Con la expresión “inseguridad alimentaria” se hace referencia tanto a la incapacidad para procurarse una dieta adecuada hoy como al riesgo de no poder hacerlo en el futuro. La protección social es un conjunto de instrumentos normativos que abordan la pobreza y la vulnerabilidad mediante la asistencia social, la previsión social y los esfuerzos en pro de la inclusión social.

La protección social ha alcanzado rápidamente una posición prioritaria en los programas de políticas de desarrollo. Este informe tiene como objetivo analizar los datos y experiencias en la materia, así como formular recomendaciones a fin de utilizar la protección social de manera más eficaz para proteger y promover la seguridad alimentaria. El análisis se basa en el reconocimiento, por una parte, de que el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a la protección social son derechos humanos amparados por el derecho internacional y, por otra, de que la implementación de políticas y programas de protección social con un enfoque basado en los derechos no solo es moral y jurídicamente apropiada, sino que es probable que permita mejorar la situación por lo que se refiere a la seguridad alimentaria.

Las personas que son ya pobres son vulnerables al hambre porque carecen de los recursos para satisfacer sus necesidades básicas en el día a día. También son altamente vulnerables incluso a pequeñas perturbaciones que los empujan más cerca de la miseria, la inanición e incluso la muerte prematura. En el contexto de la protección social, la respuesta a la inseguridad alimentaria crónica relacionada con la pobreza es la asistencia social unida a medidas de mejora de los medios de vida que permitan generar mayores ingresos. Las personas que no son pobres ahora pero corren el riesgo de serlo en el futuro serán vulnerables al hambre si estos riesgos se materializan y la protección con que cuentan para afrontarlos es insuficiente (se enfrentarán a una inseguridad alimentaria transitoria). Estas personas necesitan 'redes de seguridad' eficaces.

Los sistemas de protección social no deben considerarse un 'peso muerto' cuya carga recae sobre los sistemas fiscales. Las intervenciones de protección social bien planificadas tienen efectos positivos en el crecimiento. En particular, al impedir el agotamiento de los activos y reducir el riesgo personal de invertir en favor de los pobres, la protección social puede ser una estrategia gracias a la cual todos resultan beneficiados: una estrategia en favor de los pobres y en favor del crecimiento.

## Principales observaciones

1) La vulnerabilidad de los hogares a la pobreza y al hambre suele estar asociada principalmente con las amenazas a los medios de vida. La vulnerabilidad puede aumentar con el tiempo si los hogares deben enfrentarse a crisis repetidas que erosionan de manera constante sus activos. Una de las funciones de la protección social es crear redes de seguridad para evitar que esto suceda, por ejemplo proporcionando transferencias de efectivo o de alimentos o empleo en obras públicas durante los períodos de crisis y durante la 'estación del hambre' anual como una alternativa para que las familias pobres no tengan que vender los activos productivos o sacar a los hijos de la escuela para poder comprar alimentos, lo que contribuye a la reproducción en el largo plazo de la pobreza. La vulnerabilidad individual y las medidas de protección social apropiadas pueden analizarse utilizando un marco que considere todo el ciclo de la vida. Una característica infravalorada de la vulnerabilidad es que es persistente y recurrente, en ocasiones cíclica (por ejemplo, estacional).

2) La protección social abarca una nutrida serie de instrumentos diseñados para hacer frente a la vulnerabilidad de la vida y los medios de subsistencia de las personas, tales como: la *previsión social,* que ofrece protección contra los riesgos y adversidades a lo largo de toda la vida; la *asistencia social,* que proporciona transferencias en efectivo y en especie para apoyar a los pobres y fomentar sus capacidades; y los *esfuerzos en pro de la inclusión social,* que mejoran la capacidad de las

personas marginadas para participar plenamente en la vida económica y social y acceder a la protección social y otros servicios sociales.

3) En los programas de protección social no debe olvidarse una distinción fundamental: la distinción entre el apoyo a los 'grupos vulnerables' con limitada capacidad de trabajo (por ejemplo, niños huérfanos o personas pobres de edad avanzada), quienes podrían necesitar asistencia social a largo plazo y cuyas posibilidades de 'independización' de la pobreza son limitadas, y el apoyo a los 'trabajadores pobres', que pueden beneficiarse de las sinergias entre la asistencia social y los programas de desarrollo orientados al crecimiento e 'independizarse', en última instancia, de las redes de seguridad.

4) Los programas de asistencia social que comprenden transferencias sociales o el empleo en obras públicas pueden producir un mayor impacto en la seguridad alimentaria de los hogares cuando van dirigidos a las mujeres que cuando van dirigidos a los hombres, debido a los roles predominantes de las primeras como productoras de alimentos y responsables del cuidado de la familia. Por esta razón, las mujeres a menudo están registradas como receptoras de las transferencias de alimentos o dinero en efectivo y en muchos programas de trabajo en obras públicas se establecen cuotas de género. Sin embargo, las renuncias que las mujeres se ven a menudo obligadas a realizar, eligiendo entre los roles productivo y reproductivo, hace que deba prestarse especial atención al diseño de programas con una perspectiva de género.

5) El hecho de que el acceso a los alimentos y la protección social sean derechos humanos universales reconocidos por la mayoría de los Estados constituye el fundamento de un enfoque de implementación más eficaz y equitativo, en especial cuando estos derechos se recogen en una legislación nacional apropiada y cuando se introducen en los programas mecanismos que los refuerzan haciendo que dejen de ser ‘dádivas’ y pasen a ser derechos justiciables.

6) Las diversas causas de la inseguridad alimentaria pueden contrarrestarse mediante un amplio abanico de medidas de protección social. No obstante, cabe señalar que si estas medidas se complementan con otras opciones como la creación de empleo y los servicios de extensión agrícola, las soluciones pueden ser más sostenibles en el largo plazo. La producción de alimentos por los pequeños agricultores puede incentivarse mediante la concesión de subvenciones a los insumos, mientras que las malas cosechas o las pérdidas de ganado pueden compensarse gracias a los seguros agrícolas. El desempleo o el subempleo se pueden encarar, al menos temporalmente, mediante programas de obras públicas. Los problemas de acceso al mercado de alimentos se pueden afrontar desde el lado de la demanda (estabilización de precios de los alimentos, subvenciones a los precios) o desde el lado de la oferta (gestión de las reservas de grano). El acceso inadecuado a los alimentos se puede encarar directamente mediante transferencias de alimentos (alimentación complementaria, alimentación escolar) o de dinero en efectivo (condicional o incondicional). Si bien la protección social se asocia principalmente con las transferencias sociales, este desglose muestra que la gama de opciones es mucho más amplia. En la actualidad existen suficientes datos empíricos sobre la mayoría de estos instrumentos como para poder extraer enseñanzas acerca del diseño y la implementación de marcos integrales que combinen de manera eficaz diversos instrumentos en un sistema de protección social coherente.

7) Las ***subvenciones a los insumos*** tienen, por regla general, repercusiones positivas en la producción agrícola y los ingresos de los agricultores, ya que reducen la pobreza rural y mejoran la seguridad alimentaria nacional y de los hogares. Las subvenciones pueden ser beneficiosas para las agricultoras, cuyo acceso a los insumos comprados en el comercio es a menudo limitada. Aunque ha habido varios casos con resultados satisfactorios, los programas de subvenciones a los insumos de escala nacional no solo son extremadamente costosos e ineficientes si se aplican de manera generalizada, sino que además es difícil dirigirlos a los pequeños agricultores pobres sin que gran parte de los beneficios acaben recayendo en los agricultores más pudientes. Pueden tener efectos secundarios negativos en el comercio, los mercados y el medio ambiente. Una vez introducidas,

suele ser difícil desde el punto de vista político enmendar o derogar las normas en materia de subvenciones a los insumos.

8) En contextos caracterizados por un alto nivel de pobreza y riesgo y por primas elevadas, los ***seguros de cosechas y de ganado*** privados no pueden sustituir el sistema público de protección social en el futuro inmediato. El sector público desempeña una función importante en la consolidación de estos incipientes mercados de seguros. Los seguros asociados a la climatología podrían proporcionar a los gobiernos un mecanismo de protección social eficaz en el contexto del cambio climático, pero aún queda mucho por explorar para ampliar la adopción de este enfoque innovador.

9) Los ***programas de obras públicas*** han demostrado ser un instrumento eficaz para hacer frente a crisis covariables (por ejemplo, inundaciones y sequías) al permitir la regularización del consumo de los hogares afectados por la inseguridad alimentaria, aunque la experiencia varía mucho según los países. Los programas que han producido resultados positivos han marcado una importante diferencia al crear o conservar infraestructuras útiles (por ejemplo, caminos rurales) e incrementar los rendimientos agrícolas (por ejemplo, proyectos de irrigación y construcción de bancales), incrementando así los ingresos y la seguridad alimentaria de la población rural pobre. Las críticas más frecuentes a las obras públicas, a saber, que el trabajo manual pesado supone una disminución del valor nutritivo neto de los alimentos o de los salarios en efectivo y puede excluir a las mujeres y los pobres con capacidad de trabajo limitada, que los activos con frecuencia se deterioran una vez finalizado el proyecto y que estos programas son un ámbito fértil para la corrupción, pueden desactivarse mediante un cuidadoso diseño, ejecución y seguimiento.

10) Los elevados precios de los alimentos y la volatilidad de los mismos se han convertido en una de las amenazas más importantes para la seguridad alimentaria en todo el mundo. La recomendación común dirigida a los gobiernos es dejar que los precios internos se ajusten. Sin embargo, dado que los alimentos representan una parte relativamente importante de la canasta de consumo en los países en desarrollo, el rápido aumento del precio de los alimentos puede causar presiones inflacionarias, perjudicar el nivel vida de muchas personas pobres o casi pobres (con frecuencia de la mayoría) y, en no pocos casos, provocar un descontento social generalizado. Para evitar tales consecuencias, los gobiernos a menudo recurren a una serie de intervenciones diseñadas para poner una cuña entre los precios de los alimentos nacionales e internacionales, tales como controles de precios y subvenciones generales en materia de precios, reducciones de aranceles e impuestos, restricciones a la exportación (desde los impuestos a la exportación hasta la prohibición misma de las exportaciones) y la liberación de reservas de estabilización o de reservas de alimentos de emergencia. En el primer informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (HLPE), titulado *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria* (2011), se examinaron a fondo las políticas para estabilizar los precios internos de los alimentos y las respuestas macroeconómicas.

11) Una ***subvención alimentaria*** directa, no selectiva, que reduce el precio de un alimento básico para todos los consumidores en un determinado país tiende a aumentar el consumo de alimentos, especialmente por parte de los consumidores de ingresos bajos. Las subvenciones alimentarias generalizadas son más aceptables desde el punto de vista político y más simples administrativamente que muchas políticas alternativas, pero presentan muchas desventajas. Sus efectos distributivos son regresivos, ya que por regla general las personas que no son pobres se benefician en mayor medida que las que sí lo son, mientras que sus costos (como porcentaje del PIB) han llegado a un nivel tan alto que resultan fiscalmente insostenibles para algunos países, restando recursos a otras parcelas de gastos sociales esenciales. La subvención selectiva de los alimentos básicos es una medida menos costosa e ineficiente de apoyo a la renta y la seguridad alimentaria de las personas pobres, si bien una focalización precisa y eficaz en función de los costos siempre representa un desafío.

12) La ***gestión de las reservas de cereales*** era un componente importante de las políticas de seguridad alimentaria en las décadas de 1960 y 1970. Tras una historia compleja y difícil, su función se ha devaluado considerablemente y a menudo se considera un mecanismo costoso e ineficaz. Sin embargo, durante la brusca subida de los precios de los alimentos de 2007/08, en muchos países se liberaron reservas públicas de alimentos. Las reservas nacionales pueden asegurar un suministro de ayuda alimentaria de emergencia fácilmente disponible. Además, la gestión de las reservas de cereales puede utilizarse como complemento de otros instrumentos de protección social en favor de la seguridad alimentaria nacional y de los hogares. La forma, nivel y financiación adecuados de este tipo de reservas requieren una planificación cuidadosa y su gestión —protocolos de adquisición, almacenamiento y liberación— precisa una vigilancia constante.

13) Los programas de ***alimentación escolar*** tienen un doble objetivo: en primer lugar, reducir el hambre y mejorar la seguridad alimentaria, en particular en el caso de los niños, y en segundo lugar, incrementar la acumulación de capital humano mediante incentivos para que los niños y, especialmente, las niñas asistan a la escuela y mediante el suministro de alimentos que les ayuden a concentrarse y mejorar el rendimiento escolar. Diversos estudios demuestran que la alimentación escolar conlleva un incremento del consumo de alimentos por los alumnos y que con muchos programas se ha obtenido también una mejora del nivel de micronutrientes. La mayoría de los programas se basan en parámetros de focalización de carácter geográfico y se aplican en localidades donde la inseguridad alimentaria o la pobreza están más arraigadas. El abastecimiento de alimentos de origen local —alimentación escolar con productos del lugar— tiene un beneficio adicional en la seguridad alimentaria, ya que representa una fuente de demanda efectiva para los pequeños productores locales. Frente a estos beneficios económicos y sociales están los costos de distribución de las comidas escolares. La alimentación escolar puede ser un valioso componente de un enfoque para afrontar la inseguridad alimentaria más amplio, especialmente en aquellos lugares donde es difícil llegar hasta los grupos de población objetivo, como las jóvenes adolescentes, con otro tipo de intervenciones. Tienen un valor adicional en los casos en los que se pueden ampliar en respuesta a las crisis.

14) El término ***alimentación complementaria*** se usa en este informe con referencia a las mujeres embarazadas y lactantes y a los niños menores de cinco años, incluido el grupo especialmente vulnerable de los niños de edades comprendidas entre los seis meses y el segundo cumpleaños, que necesitan 'alimentación complementaria' aunque prosigan la lactancia materna. Para estos grupos, el suministro de alimentos nutritivos con suplementos de micronutrientes (vitamina A, hierro y ácido fólico, en particular) puede considerarse un mecanismo de 'protección social intergeneracional'. Muchas de las personas que se ocupan de nutrición muestran preocupación ante una nueva tendencia a extender el uso de los denominados alimentos terapéuticos listos para el consumo —diseñados inicialmente para los niños gravemente malnutridos— también a la prevención de la malnutrición, con el riesgo de crear dependencia de este tipo de alimentos.

15) Los programas de ***transferencias condicionales de efectivo*** tienen tres características definitorias: se centran en regiones pobres y seleccionan los hogares pobres dentro de esas regiones; proporcionan dinero en efectivo, y a veces transferencias en especie como los suplementos nutricionales, por lo general a la madre o al principal responsable del cuidado de la familia; y exigen que, para poder recibir las transferencias, los beneficiarios se comprometan a llevar a cabo ciertas acciones (por ejemplo, llevar a sus hijos a la escuela y al médico). En consecuencia, los programas de transferencias condicionales de efectivo tienen como objetivo reducir en el corto plazo la inseguridad alimentaria y en el largo plazo la transmisión intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad. Según los estudios realizados, estos programas pueden incrementar la cantidad de calorías consumidas y la calidad de las dietas, así como los niveles de rendimiento escolar. Las críticas sobre la condicionalidad se centran en el aumento de los costos administrativos y la complejidad de la ejecución de los programas de transferencias de efectivo. Para algunas familias las condiciones pueden ser demasiado difíciles de cumplir y los servicios vinculados al cumplimiento de

dichas condiciones pueden no estar disponibles o ser de escasa calidad. Desde la perspectiva de los derechos humanos, hay quien sostiene que es inadmisible que la recepción de transferencias sociales esté sometida a condiciones. Esto tiene que contrapesarse con los intereses de los niños, no siempre plenamente representados por los padres, y la obtención de apoyo político para los programas de transferencias cuando se imponen condiciones.

16) Entre los programas de ***transferencias incondicionales de efectivo*** figuran las ayudas sociales para los grupos de población pobre y vulnerable proporcionadas por los gobiernos, así como los proyectos piloto de pequeña escala generalmente financiados por organismos donantes y ejecutados por organizaciones no gubernamentales. Mientras que las transferencias condicionales de efectivo son frecuentes en América Latina, las transferencias incondicionales de efectivo son más populares en África, donde los servicios públicos están a menudo menos desarrollados. Los programas de transferencias de efectivo de gran escala pueden tener profundos efectos positivos sobre la inseguridad alimentaria y la pobreza. En Sudáfrica, siete planes de ayuda social duplicaron el porcentaje de la renta nacional correspondiente al 20 % más pobre, mientras que la subvención de asistencia infantil por sí sola redujo a la mitad la brecha de pobreza. En varios estudios se ha documentado un impacto directo de las transferencias incondicionales de efectivo sobre la seguridad alimentaria y la nutrición. Además de los efectos directos en el consumo, las transferencias de efectivo también pueden incentivar la inversión en agricultura y otras actividades que constituyen un medio de vida, atenuando las restricciones de liquidez. Las transferencias de efectivo dan una posibilidad de elección a los beneficiarios y respaldan los mercados y el desarrollo económico local. Pero el dinero es menos eficaz cuando los mercados son débiles y los precios de los alimentos son altos o volátiles; en tales casos, las transferencias directas de alimentos pueden arrojar mejores resultados en el ámbito de la seguridad alimentaria.

17) Los efectos de los programas de protección social en la seguridad alimentaria pueden reforzarse si se vinculan con ***intervenciones complementarias***. El riesgo de no vincular la protección social con programas sectoriales es que la protección social sustituya estos programas por defecto. Este riesgo se agrava cuando los programas de protección social se financian con recursos externos, ya que esto reduce el incentivo que impulsa a los gobiernos a invertir tanto en la protección social como en los sectores en los que la inversión es insuficiente, para los cuales los programas de protección social funcionan como compensación. Esta es una de las razones por las que es crucial que los programas de protección social sean de titularidad del gobierno. Otra razón es que la responsabilidad del gobierno se deriva más fácilmente si este posee la titularidad.

18) En lugar de aplicar instrumentos únicos de protección social, un enfoque más eficaz consiste en combinar en ***programas integrales*** varios instrumentos que satisfagan las diversas necesidades de los distintos grupos o de los mismos grupos en diferentes momentos, de manera que puedan aprovecharse las sinergias entre los instrumentos. A modo de ejemplo se pueden citar los programas denominados “Ensanchando las fronteras de la lucha contra la pobreza”, en Bangladesh, “Visión 2020 Umurenge”, en Rwanda, y “Hambre Cero”, en el Brasil. En este informe se propone un nuevo concepto, el de 'régimen básico de seguridad alimentaria', similar al de 'régimen básico de protección social' pero centrado en la realización del derecho a la alimentación.

19) El proceso de diseño e implementación de los programas de protección social entraña varias cuestiones y desafíos, como la manera de focalizar con precisión los programas o de evitar la 'dependencia', sobre los que cada vez se cuenta con un mayor cúmulo de datos empíricos.

20) La ***focalización*** es un mecanismo que determina qué personas son elegibles para un programa de apoyo y cuáles no. Hay tres razones de peso para llevar a cabo la focalización: la transferencia de recursos a aquellas personas que padecen inseguridad alimentaria, la concentración de los limitados recursos donde más se necesitan y la equidad redistributiva. Sin embargo, la focalización debe diseñarse y realizarse bien a fin de evitar el riesgo de transferir recursos a aquellas personas que no son elegibles o no están necesitadas (error de inclusión) o de no transferir recursos a las personas

elegibles (errores de exclusión). La focalización conlleva también, en función del mecanismo utilizado, costos administrativos que detraen recursos a las transferencias destinadas a los pobres. Una serie de exámenes en profundidad han puesto de relieve, por una parte, que, en comparación con las transferencias de carácter universal, los programas selectivos destinan mayores flujos de recursos a los pobres y a quienes padecen inseguridad alimentaria y, por otra, que entre el amplio abanico de opciones para la focalización no hay ninguna que sea universalmente superior.

21) Las ***transferencias de efectivo***, a diferencia de las transferencias de alimentos, ofrecen a los beneficiarios la libertad de elegir lo que desean consumir, pueden incentivar la producción agrícola y las actividades no agrícolas locales y son, con frecuencia, menos costosas que la distribución de ayuda alimentaria. Sin embargo, el suministro de efectivo requiere un buen funcionamiento de los mercados locales de alimentos para evitar efectos inflacionarios, así como sistemas de distribución eficaces para minimizar los riesgos de robo o corrupción. Además, los beneficiarios de la asistencia social deberían tener voz sobre la forma de asistencia que reciben, pero sus preferencias son complejas. Por ejemplo, designar a las mujeres como receptoras de las transferencias de efectivo, como se hace ahora en muchos de los programas de protección social, fortalece su capacidad económica. Sin embargo, las mujeres a menudo prefieren recibir alimentos, ya que es más probable que puedan controlar los alimentos y no el dinero en efectivo en el seno de sus hogares.

22) Los gobiernos de todo el mundo son con frecuencia reacios a la introducción de la protección social, en particular de las transferencias sociales, porque les preocupa la posibilidad de crear ***dependencia*** entre los beneficiarios. Los datos indican que los programas de protección social bien diseñados no necesariamente crean dependencia. Al contrario, ayudan a reducir la carga de dependencia dentro de los hogares y comunidades pobres en el corto plazo y pueden reducir la dependencia en el largo plazo fomentando la educación de los niños y la participación de los adultos en los mercados laborales.

23) Con el término ***independización*** se hace referencia a un proceso mediante el cual los beneficiarios de las transferencias de efectivo o de alimentos pasan de una situación de dependencia de la asistencia externa a una condición en la que ya no necesitan estas transferencias, por lo que pueden salir del programa. Para los financiadores constituye una estrategia de salida que supone que los programas tengan plazos precisos y términos y presupuestos fijos. A diferencia de la focalización, todavía no existe un conjunto de datos extenso sobre el tema que pueda servir de orientación a los diseñadores de programas para elaborar mecanismos de 'independización' apropiados. Es preciso reconocer que algunas personas no pueden 'independizarse' nunca, que traspasar un umbral no significa necesariamente que el hogar será autosuficiente en el futuro y que una 'independización' prematura podría dejar a las personas en peor situación que antes si sus redes informales de apoyo se rompen debido a su participación en el programa.

24) Incluso en países que cuentan con una red de seguridad que funciona satisfactoriamente, su ampliación parece difícil cuando hay que hacer frente a una crisis repentina como una subida brusca de los precios de los alimentos o una crisis de empleo. El término ***ampliación*** significa tres cosas: establecer un nuevo programa de protección, incorporar a los nuevos pobres (resultado, por ejemplo, de la subida de precios de los alimentos) o aumentar el volumen de las transferencias para compensar, al menos parcialmente, a los beneficiarios existentes por la pérdida de poder adquisitivo (cuando la red de seguridad es una cantidad fija de dinero en efectivo).

25) La ***rendición de cuentas*** en todos los niveles es un principio clave para hacer operativos los programas de protección social en general y el enfoque de la seguridad alimentaria y la protección social basado en los derechos humanos en particular. Incluye la adopción de mecanismos de rendición de cuentas tanto a nivel estatal como entre los proveedores de servicios. Para ser eficaz, la rendición de cuentas tiene que incorporarse en los programas de protección social, especialmente en los programas administrados por el gobierno que establecen un 'contrato social' justiciable (exigible legalmente) entre el Estado y los ciudadanos o residentes para ofrecer seguridad alimentaria y

protección social, pero también en los proyectos financiados e implementados por los donantes o las organizaciones no gubernamentales. Deben existir sistemas que permitan garantizar que los programas se ejecutan según lo previsto y que los beneficiarios elegibles quedan acogidos por el programa de manera adecuada y son tratados con dignidad.

## Recomendaciones para los responsables de la formulación de políticas

1. **Todos los países deberían centrar sus esfuerzos en el diseño y establecimiento de un sistema de protección social integral de carácter nacional que contribuya a garantizar la realización del derecho a una alimentación adecuada para todos.**

   Cada país debería desarrollar una cartera y un plan de acción integrales de protección social con el objetivo de hacer frente a la pobreza estructural y la inseguridad alimentaria y alcanzar las metas del primer objetivo de desarrollo del Milenio (ODM 1) en el marco de una estrategia nacional de seguridad alimentaria y lucha contra la pobreza. La dirección de este proceso debería ser responsabilidad de los países, en estrecha consulta con los interesados directos, la cual incluirá la participación activa de las comunidades locales. Un posible modelo para la cartera de protección social es el "régimen básico de seguridad alimentaria", tal y como se propone para su consideración en este informe, que definiría un paquete mínimo de medidas de protección social adecuadas, así como otras intervenciones, que harían realidad el derecho a la alimentación en todos y cada uno de los países. El diseño debería comenzar con una evaluación de la seguridad alimentaria nacional e incluir: un conjunto de instrumentos apropiados, las metas y los beneficiarios previstos, metodologías de focalización y registro, arreglos institucionales, mecanismos de distribución, sistemas de rendición de cuentas, sistemas adecuados de seguimiento y evaluación que incluyan indicadores de impacto sobre nutrición, y las necesidades y fuentes de financiación. Asegurar la coordinación interministerial e intersectorial es fundamental para garantizar que la protección social quede integrada en un programa de seguridad alimentaria más amplio.

2. **Los sistemas de protección social deberían adoptar una estrategia de "doble vía" a fin de maximizar los efectos positivos en la seguridad alimentaria gracias a la prestación de asistencia básica en el corto plazo y el apoyo a los medios de vida en el largo plazo.**

   La protección social es más eficaz cuando brinda asistencia social o seguros sociales a las personas que padecen inseguridad alimentaria, protegiendo o generando al mismo tiempo activos productivos que contribuyan al crecimiento económico y reduzcan el riesgo de inseguridad alimentaria en el futuro. Ejemplos de ello son los programas de obras públicas y las transferencias condicionales de efectivo, mediante las que se transfieren alimentos o dinero en efectivo y al mismo tiempo se invierte en infraestructura física y formación de capital humano. Esto requiere el establecimiento de fuertes vínculos entre la protección social y sectores complementarios como la educación, la salud y la agricultura. La protección social también debería mejorar el acceso de los pobres a instancias clave, incluidos los mercados y los servicios financieros. Cualquier estrategia de crecimiento sostenible precisa un componente de protección social.

3. **Es necesario un mejor diseño e implementación de la protección social para hacer frente a la vulnerabilidad ante la pobreza y el hambre, por ejemplo haciendo que todos aquellos que necesiten ayuda puedan tener acceso a ella cuando lo soliciten y estableciendo un sistema de financiación para contingencias que permita una rápida ampliación de la protección en caso necesario.**

   La mayoría de los programas de protección social no están bien diseñados para afrontar la vulnerabilidad. Las personas en situación de vulnerabilidad crónica pueden necesitar asistencia permanente. No todos pueden 'independizarse' de la inseguridad alimentaria ni del apoyo que

suponen las transferencias. Los sistemas de protección social deben ser predecibles y fiables a fin de contrarrestar la incertidumbre y la vulnerabilidad de los medios de vida, lo cual es una fuente fundamental de inseguridad alimentaria. Deberían, asimismo, ser adecuados y sensibles a las vulnerabilidades en determinadas etapas de la vida y diseñarse de tal manera que puedan responder rápidamente en el caso de crisis provocadas por fenómenos como las sequías, las inundaciones y las subidas bruscas de los precios de los alimentos. Entre los ejemplos positivos pueden citarse los planes de garantía del empleo basados en la demanda en Asia meridional y los programas de redes de seguridad en África oriental que se abrieron a la participación de nuevos beneficiarios durante la crisis alimentaria de 2011.

4. **La protección social en favor de la seguridad alimentaria debería estar fundada en los derechos humanos a la alimentación y a la protección social en todas sus etapas y niveles, desde los acuerdos mundiales suscritos por los gobiernos hasta la legislación nacional y la implementación del programa.**

   El derecho a una alimentación adecuada y el derecho a la protección social, reconocidos por el derecho internacional de derechos humanos, deberían incorporarse en los ordenamientos jurídicos nacionales, de manera que los gobiernos reconozcan su obligación de proclamar y otorgar estos derechos humanos básicos y los residentes tengan una base legal para hacer valer el derecho a la seguridad alimentaria ante el Estado. De conformidad con las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, esa incorporación podría realizarse por medio de una 'ley marco' en la que se que especificarían las metas u objetivos que hay que alcanzar, los plazos para el logro de los mismos, la responsabilidad institucional del proceso, los mecanismos nacionales para su vigilancia y los posibles procedimientos de recurso. Los programas de protección social deberían incluir mecanismos de rendición de cuentas como los procedimientos de interposición de reclamaciones y las auditorías sociales. Esto hará que la protección social deje de ser mera caridad o asistencia para pasar efectivamente a ser un derecho exigible, lo que mejorará la prestación de servicios y posibilitará una mayor eficacia en la reducción de la inseguridad alimentaria, incorporando al mismo tiempo un enfoque basado en los derechos en los programas de protección social.

5. **Dado que en el mundo una gran proporción de las personas afectadas por la inseguridad alimentaria se ganan la vida con la agricultura —principalmente, pero no solo, como pequeños agricultores—, la protección social en favor de la seguridad alimentaria debería respaldar directamente los medios de vida agrícolas.**

   La mayoría de los pequeños productores pobres de alimentos de los países en desarrollo son compradores netos de alimentos. Por lo tanto, debería considerarse la posibilidad de adoptar instrumentos de protección social que promuevan la agricultura. Entre estos instrumentos figuran las subvenciones a los insumos, los proyectos de obras públicas que generan activos agrícolas, como la irrigación, los programas de alimentación escolar con productos del lugar, que compran alimentos a los agricultores locales, y los programas integrados que vinculan las transferencias de alimentos o de efectivo a paquetes de medios de vida agrícolas y servicios de extensión. El principio de la “doble vía” también se aplica en este caso: los agricultores pobres necesitan apoyo para aumentar o estabilizar los rendimientos de los cultivos, mientras que los más pobres necesitan una protección inmediata contra el hambre. El apoyo a los consumidores (por ejemplo, las subvenciones a los precios de los alimentos) no debería ir en detrimento de los incentivos para los agricultores. Se debería prestar especial atención a los roles de la mujer como productora de alimentos y responsable del cuidado del hogar que tiene a su cargo el suministro de alimentos para la familia.

## Recomendaciones para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial

6 El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) debería fomentar la incorporación de las disposiciones sobre el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a la protección social contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos —y en los correspondientes convenios internacionales de derechos humanos— en la **legislación y programas nacionales** con el respaldo de un marco legal aplicable en todos los países, así como seguir ese proceso e informar sobre él.

7 El CFS debería apoyar la elaboración e implementación en cada país de **carteras y planes de acción integrales de protección social** encuadrados en estrategias de seguridad alimentaria y de lucha contra la pobreza más amplias. Deberían seguirse los progresos realizados en la elaboración e implementación de estos planes de acción así como presentarse informes al respecto anualmente. La comunidad internacional debería primar la financiación de programas de protección social que se ajusten a las 'buenas prácticas', definidas con arreglo a determinados puntos de referencia que se describirán en una nota orientativa que habrá de elaborarse y en la que se podría incluir, por ejemplo, si el plan de acción se sometió a una consulta rigurosa con la sociedad civil y si en el diseño e implementación de todos los programas propuestos se observan los principios de derechos humanos. El CFS debería promover la difusión de buenas prácticas en los programas de protección social en favor de la seguridad alimentaria, por ejemplo divulgando las enseñanzas extraídas de las experiencias nacionales sobre la información mínima y los requisitos institucionales de un sistema de protección social integral, poniendo de relieve la función de instancias no estatales en la prestación de protección social —organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil, asociaciones de agricultores, el sector privado y los mecanismos de protección social informales o tradicionales— y proponiendo modalidades de coordinación para impulsar a estos agentes a trabajar conjuntamente de manera efectiva.

8 Si bien lo ideal es que los programas de protección social en favor de la seguridad alimentaria sean de titularidad nacional, muchos gobiernos necesitarán **apoyo técnico y financiero** de los socios en el desarrollo y de las organizaciones de las Naciones Unidas, al menos durante un período transitorio. La reducción de la inseguridad alimentaria será más rápida y sostenible si la comunidad internacional compromete recursos adicionales para ampliar la prestación de protección social; el CFS debería alentar esto. Los resultados presentados en este informe constituyen una prueba convincente de los beneficios humanos y económicos derivados de las inversiones en protección social en favor de la seguridad alimentaria, por lo que este argumento es cada vez más fácil de sostener al ir aumentando el cúmulo de datos empíricos.

9 El CFS debería abogar por que el seguimiento y la evaluación del impacto de los programas de protección social incluyera indicadores del impacto respecto del mejoramiento del **estado nutricional** de los beneficiarios. Como mínimo, debería incluirse la diversidad alimentaria como uno de esos indicadores a fin de proporcionar una medida comparable del impacto que pueda ayudar a determinar las herramientas más eficaces para combatir el hambre y la pobreza estructurales. Todos los sistemas de seguimiento y evaluaciones deberían incluir una auditoría de género para captar los mayores riesgos potenciales a los que se enfrentan las mujeres y las niñas. En términos generales, el CFS debería apoyar los esfuerzos internacionales para mejorar la calidad de las evaluaciones y, más en concreto, en el caso de los programas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición.

10 Muchos de los problemas del diseño e implementación de la protección social siguen sin resolverse y muchos instrumentos son objeto de discusión, a menudo debido a malas experiencias con programas poco sólidos o a una información insuficiente. La investigación sobre

protección social constituye un bien público mundial, por lo que los costos no tendrían que correr necesariamente por cuenta del país de implementación en su totalidad. El CFS podría desempeñar una función importante velando por que se lleven a cabo **evaluaciones** rigurosas y fiables —en especial en el caso de programas nacionales de protección social innovadores con objetivos centrados en la seguridad alimentaria— y por que esas evaluaciones reciban los oportunos niveles de apoyo técnico y financiero por parte de la comunidad internacional.

11 El CFS debería alentar el establecimiento de un sistema mundial de **notificaciones anuales** sobre protección social, en parte para compartir la información y en parte para crear una plataforma destinada al fortalecimiento de la rendición de cuentas. Esto incluiría la presentación de informes por parte de los países sobre los progresos realizados en la implementación de las carteras y planes de acción en materia de protección social y por parte de los organismos internacionales sobre las actividades de protección social a las que estén prestando apoyo en cada país. Esos informes podrían presentarse en un 'monitor de la protección social' de carácter anual y deberían indicar los progresos realizados en la incorporación del derecho a la alimentación y el derecho a la protección social en el ordenamiento jurídico nacional, así como las medidas adoptadas para hacer realidad estos derechos mediante políticas y programas. De manera más general, ninguna organización notifica de manera sistemática las estadísticas de gasto social en los países en desarrollo. El CFS debería recomendar que la recopilación periódica de las estadísticas de gasto social, incluido el gasto en los programas de protección social y de seguridad alimentaria, se asigne a una de las organizaciones multilaterales del sistema de las Naciones Unidas.

12 El CFS debería velar por que las recomendaciones formuladas en este informe se incorporen en el **Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición**.

# INTRODUCCIÓN

En octubre de 2010, el recién reformado Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) de las Naciones Unidas solicitó a a su Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (HLPE) que llevara a cabo un estudio sobre protección social, en particular para evaluar las "formas de reducir la vulnerabilidad mediante programas y políticas de redes de seguridad social y productivas en relación con la seguridad alimentaria y nutricional, que tomen en consideración las condiciones diferentes de los distintos países y regiones. Esto debería incluir un examen de las repercusiones de las políticas vigentes por lo que hace a mejorar las condiciones de vida y la capacidad de resistencia de las poblaciones vulnerables, especialmente los pequeños productores rurales, la población pobre urbana y rural así como las mujeres y los niños. Se deberían tener en cuenta también las ventajas relativas al aumento de la producción local, la mejora de los medios de vida y la promoción de una mejor nutrición".

Teniendo esto en cuenta, el presente informe se centra en cómo puede utilizarse la protección social para mitigar y, siempre que sea posible, eliminar la inseguridad alimentaria y el hambre de las personas y hogares. Por ello, la finalidad de este informe es doble. En primer lugar, constituye un análisis basado en los datos de las intervenciones de protección social que tienen repercusiones en la seguridad alimentaria o una finalidad relacionada con la misma. En segundo lugar, representa un apoyo a los esfuerzos por encuadrar la protección social en favor de la seguridad alimentaria en el marco de las normas, principios y procedimientos internacionales en materia de derechos humanos, especialmente los derechos a una alimentación adecuada y a no padecer hambre y el derecho a la seguridad social como parte de los derechos económicos, sociales y culturales.

La elaboración de este informe se produce en un momento de amenazas sin precedentes para la seguridad alimentaria, pero también de oportunidades. La economía mundial atraviesa una situación de incertidumbre y volatilidad mayor que en cualquier otro momento del que se tenga memoria. La reciente crisis mundial de los precios de los alimentos, la actual crisis financiera de la zona del euro, el cambio climático, el acaparamiento de tierras y la producción de biocombustibles amenazan a menudo el acceso de los pequeños propietarios a la tierra para cultivar los alimentos y como fuente de dinero en efectivo e inciden directa e indirectamente en la seguridad alimentaria desde el nivel mundial al individual. En la mayoría de las regiones, la desigualdad se está agravando tanto dentro de un país como entre países diferentes. El lado positivo de estos veloces cambios es que el ritmo de crecimiento económico es alto en Asia, América Latina y también en algunos países africanos, donde la pobreza está experimentando un rápido descenso. Este crecimiento genera más ingresos fiscales y, dado que el crecimiento no se distribuye uniformemente y muchas personas siguen estando en una situación de pobreza e inseguridad alimentaria o son incluso más pobres, este aumento de los ingresos permite destinar asignaciones a medidas correctivas como la protección social.

Dentro de las políticas de desarrollo, en consecuencia, la protección social presenta cada vez más alicientes como medio para mitigar la vulnerabilidad y hacer frente a la inseguridad alimentaria. Con una serie de posibles medidas para la gestión de riesgos y la vulnerabilidad y junto con iniciativas para la reducción de la pobreza, la protección social representa el medio ideal para hacer frente a la volatilidad y la incertidumbre. Como se muestra en este informe, los programas de protección social bien diseñados e implementados pueden amparar a las personas y comunidades contra las peores consecuencias de estas rápidas transformaciones y crisis. Los programas de protección social pueden fortalecer los recursos humanos para realizar mayores esfuerzos colectivos en su propio interés o en interés de la sociedad y mejorar la cohesión social. Dado que la protección social protege y genera activos en los niveles individual, familiar y comunitario y que unas redes de seguridad eficaces dan confianza a las personas para asumir riesgos moderados, los planes de asistencia social y previsión social también pueden estimular la actividad económica local. Los datos de América Latina, Asia y África confirman que la inversión en protección social es una inversión en el crecimiento.

El objetivo principal de la protección social debería ser, fundamentalmente, mejorar los medios de vida y el bienestar de los hogares y de todos sus miembros, sea cual sea su edad. Cuando las Naciones Unidas proclamaron en 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos su propósito fue promover la libertad y la dignidad de todo ser humano. Uno de estos derechos es el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado. En la práctica esto significa que todos deberían tener unas condiciones satisfactorias de vida y facultades efectivas y operativas para garantizar estos derechos, entre ellos el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a la seguridad y asistencia social necesarias. Esto cimienta y fortalece aún más las posibles sinergias positivas entre la protección social y la seguridad alimentaria.

El presente informe está estructurado como sigue: En el **Capítulo 1** se presentan los principales conceptos y definiciones relacionados con la seguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la protección social, así como los fundamentos de la integración de un enfoque basado en los derechos humanos en el ámbito de la implementación de los derechos a la alimentación y a la protección social. En el **Capítulo 2** se analizan los datos empíricos sobre una extensa serie de instrumentos de protección social que promueven la seguridad alimentaria, a saber: las subvenciones a los insumos alimentarios y agrícolas, los mecanismos de los seguros agrícolas, los programas de obras públicas, la estabilización de los precios de los alimentos, las reservas de cereales, la alimentación escolar y la alimentación complementaria, y las transferencias de efectivo condicionales o incondicionales. En el **Capítulo 3** se sostiene que los instrumentos de protección social funcionan mejor cuando no funcionan aislados sino en sistemas nacionales, como parte de programas integrados y con fuertes vinculaciones con sectores complementarios, y se examinan las experiencias relevantes del Brasil, la India y África, así como enfoques conceptuales como el 'régimen básico de protección social'. En el **Capítulo 4** se exploran una serie de cuestiones transversales relativas al diseño e implementación de la protección social y los programas de seguridad alimentaria, como la focalización, las modalidades (en efectivo o alimentos), la dependencia, la independización, la asequibilidad, la ampliación o escalabilidad y la rendición de cuentas, muchas de las cuales siguen abiertas. En el **Capítulo 5** se exponen las conclusiones. Hay que señalar que las **recomendaciones** se presentan en la primera parte de este informe en dos apartados: uno para su consideración por los responsables de la formulación de políticas y el otro para su consideración por el CFS. Tras la lista de **Referencias**, en el **Apéndice 1** se facilita mayor información, basada en el derecho internacional en materia de derechos humanos y la práctica, sobre la incorporación de un enfoque de derechos humanos en la protección social en favor de la seguridad alimentaria.

# 1 CONCEPTOS

En este capítulo se definen los conceptos clave de seguridad alimentaria, vulnerabilidad y protección social a efectos de este informe, se describe la función que la protección social puede desempeñar en la lucha contra la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, y se sientan las bases para la integración de un enfoque basado en los derechos humanos en los ámbitos de la seguridad alimentaria y la protección social.

## 1.1 Seguridad alimentaria

En 1996, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación adoptó la siguiente definición de seguridad alimentaria, la cual determina, implícitamente, los cuatro pilares de la seguridad alimentaria: la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad.

> "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 alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana" (FAO, 1996).

Si bien en los últimos 20 años se ha llegado a alcanzar una mejor comprensión del concepto de seguridad alimentaria, su medición, sin embargo, ha quedado relegada. A nivel mundial, no hay estimaciones directas de la cantidad de personas que padecen inseguridad alimentaria. La medida indirecta citada con mayor frecuencia es la 'prevalencia de la subnutrición', una medida elaborada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) mediante la cual se calcula el porcentaje de población de cada país cuyo consumo de energía alimentaria es inferior a sus necesidades de energía alimentaria (Cafiero y Gennari, 2011). Según esta medida, la prevalencia mundial del hambre descendió del 33 % al 14 % entre 1970 y 2000, un progreso significativo que quedó parcialmente truncado por la crisis de precios de los alimentos de 2008, cuando la cifra se disparó incialmente para después situarse en un 16 % en 2010 (FAO, 2010[3]). En la actualidad, 925 millones de personas padecen hambre (Cuadro 1). La mayoría de ellas viven en Asia y en el África subsahariana. Aproximadamente el 50 % son miembros de hogares rurales, el 22 % son campesinos sin tierra, el 20 % vive en zonas urbanas y el 8% son personas que dependen de los recursos (pastores, pescadores, etc.). Aunque el mundo está cada vez más urbanizado, la mayor parte de las personas que padecen hambre e inseguridad alimentaria se concentra todavía en las zonas rurales.

[3] Existe en la actualidad un intenso debate en torno al cálculo de estas cifras.

**Cuadro 1. Estimaciones mundiales sobre subnutrición (hambre), 1970-2010**

| Período | N.º de personas subnutridas (millones) | Prevalencia (porcentaje) |
|---|---|---|
| 1969-1971 | 875 | 33 |
| 1979-1981 | 850 | 25 |
| 1990-92 | 848 | 16 |
| 1995-97 | 792 | 14 |
| 2000-02 | 836 | 14 |
| 2006-08 | 850 | 13 |
| 2009 | 1023* | 18 |
| 2010 | 925* | 16 |

*Fuentes:* FAO, 2010 (para 1969-1971 y 1979-1981) y FAOSTAT para el resto (http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/fs-data/ess-fadata/es/). *Los datos correspondientes a 2009 y 2010 son extrapolaciones de la FAO basadas en las proyecciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América.

Estas estimaciones no reflejan la gravedad del hambre, ya que no hacen distinción entre una persona con un consumo de energía alimentaria ligeramente inferior a sus necesidades de energía alimentaria y una persona cuyo consumo es un 30 % inferior. Además la prevalencia de la subnutrición es una medida de inseguridad alimentaria crónica, pero el hambre y la inseguridad alimentaria pueden ser también cíclicas o estacionales (la *soudure* anual en la zona del Sahel de África occidental) o transitorias (crisis alimentarias como la hambruna de 2011 en Somalia). Las medidas de protección social deben abordar la inseguridad alimentaria estacional y transitoria, al igual que la inseguridad alimentaria crónica, no con respuestas de emergencia reactivas (que son intervenciones humanitarias y no medidas de protección social), sino mediante la ampliación de mecanismos de previsión social y la creación de redes de seguridad que se puedan ampliar cuando sea necesario.

## 1.2 Vulnerabilidad

Con la expresión 'inseguridad alimentaria' se hace referencia tanto a la incapacidad para procurarse una dieta adecuada hoy (por ejemplo, el hambre) como al riesgo de no poder hacerlo en el futuro. Las personas que son ya pobres son vulnerables al hambre porque carecen de los recursos para satisfacer sus necesidades básicas en el día a día (se enfrentan a una situación de inseguridad alimentaria crónica). También son altamente vulnerables incluso a pequeñas perturbaciones que los empujan más cerca de la miseria, la inanición e incluso la muerte prematura. Como se vio anteriormente, en el contexto de la protección social, la respuesta a la inseguridad alimentaria relacionada con la pobreza es la asistencia social unida a medidas de mejora de los medios de vida que permitan generar mayores ingresos. Las personas que no son pobres ahora pero corren el riesgo de serlo en el futuro serán vulnerables al hambre si estos riesgos se materializan y la protección con que cuentan para afrontarlos es insuficiente (se enfrentan a una inseguridad alimentaria transitoria).

La vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria actúa en varios niveles —nacional, hogar, individual— y en cada nivel pueden aplicarse una serie de medidas de protección social. A su vez, la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad se intensifican en ausencia de protección social.

A nivel nacional, la vulnerabilidad depende en gran medida de la existencia de sistemas de protección social con posibilidad de ampliación. Los casos contrastantes de Tonga y el Yemen pueden servir para ilustrar este punto (véase el Recuadro 1).

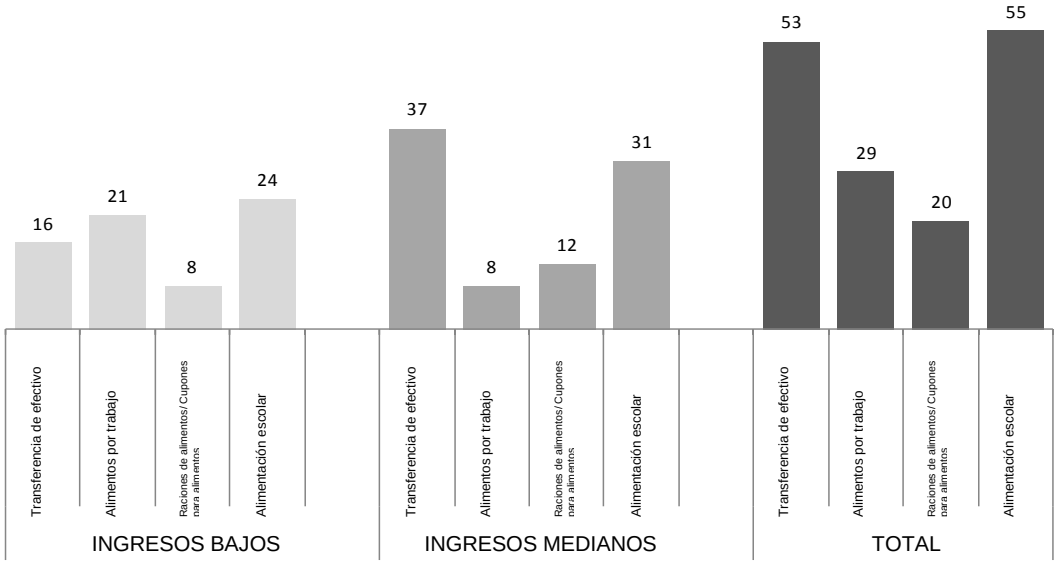
**Recuadro 1. Tonga y el Yemen: hacer frente a la vulnerabilidad con protección social y sin ella**

El Reino de Tonga es una pequeña economía insular de la Región de Asia y el Pacífico, que tiene una población de unos 100 000 habitantes. Una serie de factores determinantes, tales como una economía con una reducida base no diversificada, el escaso crecimiento económico, la interdependencia mundial y la dependencia de las remesas con carácter excepcional, dejan a Tonga particularmente expuesta a la volatilidad mundial reciente. Las exportaciones agrícolas cayeron un 70 % desde 2006 y las exportaciones de pescado y productos marinos un 62 %. Las remesas, que representan el 32 % del PIB, se redujeron en T$ 82 millones (46 millones de USD) en 2010-11, acarreando graves problemas a las mujeres, que tuvieron que valerse por sí solas en ausencia de sus esposos, emigrados a otros países. Estas crisis, junto con un crecimiento económico por debajo del 2 % anual, provocaron un aumento de la pobreza del 16,2 % de 2001 al 22,5 % de 2009. Tonga carece totalmente de redes de seguridad sociales. Las personas dependen de los sistemas informales de apoyo familiar, que se han desintegrado debido a la crisis. En la actualidad se están haciendo esfuerzos para diseñar, con el apoyo de donantes, un programa de redes de seguridad viable que permita hacer frente a la crisis económica actual y a eventuales crisis futuras (Banco Mundial, 2011b).

La República del Yemen es uno de los países más pobres de Oriente Medio. La tercera parte de su población padece subnutrición y vive en situación de pobreza. Sin embargo, el Yemen tiene un sistema de redes sociales de seguridad que comprende la asistencia en efectivo y un Fondo social para el desarrollo, cuyo objetivo es ampliar la prestación de los servicios sociales básicos. Ambos programas se ampliaron en respuesta a la reciente crisis y el Fondo social para el desarrollo también diseñó e implementó una serie de proyectos que prevén el uso de una gran cantidad de mano de obra para proporcionar empleo temporal a las familias pobres. Se puso en marcha un proyecto sobre redes de seguridad de emergencia, mediante el cual se concedieron ayudas en efectivo por valor de 15-20 USD durante 12 meses a los hogares pobres, junto con un segundo programa de obras públicas, mediante el cual se construyeron bienes comunitarios útiles y se generaron nuevas oportunidades de empleo temporal. El éxito de este paquete de medidas se atribuyó a las actividades del Fondo social de desarrollo anteriores a la crisis, que permitieron una rápida ampliación de los programas en curso, así como la efectiva aplicación experimental de un nuevo instrumento (Marzo y Mori 2012, p. 26).

El caso del Yemen es atípico. Cuando se produjo la crisis alimentaria de 2007-08, en 19 países de ingresos bajos de un total de 49 no había ningún programa de protección social (Figura 1). Además, en los casos en los que hay redes de seguridad amplias, no están diseñadas para responder ante situaciones de crisis debido a que el volumen de las transferencias sociales y, lo que es más importante, el número de receptores no se amplían de manera automática a raíz de una crisis de precios de los alimentos (Lustig, 2008; Grosh *et al.,* 2011).

**Figura 1. La crisis alimentaria de 2007/08: las redes de seguridad en los países de ingresos bajos y medianos**




*Fuente:* Lustig (2008, p. 53).
*Nota:* Los datos de la clasificación por ingresos están tomados del Banco Mundial: en el gráfico se muestran los 30 países de bajos ingresos (de un total de 49) y los 46 países de ingresos medianos (de un total de 95) que han implementado uno o más programas.

La vulnerabilidad de los hogares suele estar asociada principalmente con las amenazas a los medios de vida: o los medios de vida son insuficientes debido a la falta de recursos y la baja productividad (el caso, por ejemplo, de los agricultores con muy poca tierra y sin acceso a los fertilizantes) o se encuentran en situación de riesgo y pueden sufrir un colapso (por ejemplo, las sequías que causan la pérdida de las cosechas). Es importante destacar que en muchos países la mayoría de los pequeños productores de alimentos son también compradores netos de alimentos (se estima que el 73 % de los pequeños productores de Etiopía y el 74 % de la India). Esto los coloca en una situación de vulnerabilidad ante los riesgos relacionados con el mercado y la producción y pone asimismo de relieve la importancia de los instrumentos de protección social destinados a apoyar la agricultura (de Janvry y Sadoulet, 2011). Las crisis que afectan a los medios de vida pueden incidir en las personas (enfermedades, accidentes o recortes, cuando las empresas cierran o reducen la escala de sus operaciones), en comunidades enteras (inundaciones, epidemias, enfermedades del ganado) (Dercon, 2005), o en el conjunto de una economía (crisis financieras, desastres naturales. conflictos, subidas generalizadas de los precios de alimentos) (Lustig, 2000). Los hogares con activos sólidos y diversificados que cuentan con redes sociales están en mejores condiciones para sobrevivir a las crisis de los medios de vida que los hogares con pocos activos y sin sistemas de apoyo social. La vulnerabilidad puede aumentar con el tiempo si los hogares deben enfrentarse a crisis repetidas que erosionan de manera constante sus activos. Una de las funciones de la protección social es crear redes de seguridad para evitar que esto suceda, por ejemplo, proporcionando transferencias de efectivo o de alimentos o empleo en obras públicas durante los períodos de crisis y durante la 'estación del hambre' anual como una alternativa para que las familias pobres no tengan que vender los activos productivos para poder comprar alimentos.

La vulnerabilidad individual y las medidas de protección social apropiadas pueden analizarse, desglosadas por género y discapacidad (prestaciones por discapacidad), utilizando un marco que considere todo el ciclo de la vida: infancia y etapa preescolar (programas de alimentación), niños en edad escolar (prestaciones por hijos, programas de alimentación escolar), adolescencia (formación juvenil y subvenciones al empleo), adultos en edad laboral (obras públicas, subvenciones a los insumos agrícolas), personas de edad avanzada (pensiones). Especialmente los primeros 1 000 días

de vida, es decir, desde el momento de la concepción hasta alrededor de los dos años, representan una oportunidad para la prevención de los procesos de alimentación y nutrición que pueden tener repercusiones en la vida futura, pero que aún pueden corregirse durante ese período. Recientes investigaciones han demostrado que el período de gestación es crucial no solo para la salud del recién nacido, sino también para su vida posterior, en particular por lo que se refiere a las enfermedades no transmisibles. Los datos sobre animales indican que la salud del feto está condicionada por la regulación genética y epigenética, la cual está condicionada a su vez, al menos en parte, por factores nutricionales. El buen estado de nutrición y de salud de las madres, incluido el de las niñas que con frecuencia son futuras madres precoces, es pues fundamental para garantizar un entorno de nutrientes adecuado para el feto en el útero y reducir así el riesgo de insuficiencia ponderal al nacer. La lactancia materna exclusiva de cero a seis meses es irrenunciable, ya que de ella depende la plena seguridad alimentaria para los niños de este grupo de edad y, al mismo tiempo, confiere inmunidad contra las infecciones. La lactancia debería ir seguida de una alimentación adecuada con alimentos complementarios desde los 6 hasta los 24 meses, haciendo hincapié en que esto complementa la lactancia materna continuada hasta el cumplimiento de los 1 000 días de vida, cuando el niño puede empezar a tomar la dieta normal de la familia.

Estas múltiples dimensiones de la vulnerabilidad, con causas diversas en cada etapa del ciclo de vida, precisan un análisis de la vulnerabilidad previo al diseño de intervenciones en materia de protección social y seguridad alimentaria, pero esto rara vez se hace en la práctica. Los gobiernos y donantes a menudo están guiados por factores como los recursos disponibles y los instrumentos que se han implementado en el pasado o similares. Muchos países de África y Asia meridional tienen una larga historia de ayuda alimentaria o programas de obras públicas, mientras que la mayoría de los países de América Latina han adoptado en los últimos años programas de transferencia condicional de efectivo. Incluso en los casos en que estas intervenciones se juzgan eficaces, no está claro que puedan cubrir las necesidades de todos los residentes pobres y en situación de inseguridad alimentaria ni que sean los mecanismos más eficaces en todos los contextos. Los programas de transferencias condicionales de efectivo, por ejemplo, no disponen por lo general de mecanismos para poder integrar en ellos a los 'nuevos pobres' que puedan surgir a causa de crisis adversas como la subida del precio de los alimentos.

Una característica infravalorada de la vulnerabilidad es que es persistente y recurrente, en ocasiones cíclica (por ejemplo, estacional). Algunas formas de protección social, por lo tanto, tienen que ser permanentes, incluso si un gran número de personas se 'independiza' de la pobreza y la inseguridad alimentaria. La protección social ha de ser también previsible y fiable para contrarrestar la imprevisibilidad y la falta de fiabilidad de los medios de vida, que es el origen de gran parte de la vulnerabilidad e inseguridad alimentaria de los pobres. Las redes de seguridad permanentes, sólidas y con posibilidad de ampliación tendrán un efecto fundamental en la reducción de la vulnerabilidad de los medios de vida. Sin embargo, son muy pocos los sistemas nacionales o programas de protección social que cumplen estos requisitos básicos.

## 1.3 Protección social

La protección social es un tema relativamente nuevo de los programas de políticas de desarrollo, pero sus marcos conceptuales, influencia política, asignaciones presupuestarias, programas y cobertura han experimentado un rápido desarrollo. Una de las razones de su popularidad es que aborda la pobreza y la vulnerabilidad de forma directa, por lo que sus efectos son inmediatos y tienen una valoración invariablemente positiva. Existen numerosas definiciones del concepto de protección social (Para una reseña, véanse Standing, 2007; Brunori y O'Reilly, 2010). La mayoría comparten la focalización en la gestión del riesgo y en la asistencia a los pobres y algunas añaden una dimensión basada en derechos. El Instituto de Estudios sobre Desarrollo del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte propuso una definición en la que se delimitaban tres grupos de destinatarios

superpuestos con distintas exigencias de protección social: las personas pobres, las personas vulnerables y las personas marginadas.

> “La protección social comprende todas las iniciativas que: 1) facilitan transferencias de ingresos (en efectivo) o consumo (alimentos) a los pobres; 2) protegen a las personas vulnerables contra los riesgos que inciden en sus medios de vida; 3) mejoran la condición social y los derechos de los excluidos y marginados” (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004, p. 9).

Una definición tripartita similar fue adoptada en el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2010 titulado *La protección social para el desarrollo inclusivo: una nueva perspectiva en la cooperación de la UE con África.* En dicho informe la protección social se define como

> “un conjunto específico de acciones para mitigar la vulnerabilidad de la vida de las personas *mediante la seguridad social,* ofreciendo protección contra los riesgos y las adversidades de la vida; *mediante la asistencia social,* ofreciendo pagos y transferencias en especie para apoyar y ayudar a los más pobres; y *mediante esfuerzos de inclusión*, para mejorar el acceso de los marginados a la asistencia y la seguridad social” (Unión Europea, 2010, p. 1).

Otras definiciones incluyen el acceso a servicios básicos, especialmente a los servicios de salud, y la prestación de apoyo a los medios de vida en favor de los pobres, tales como las subvenciones a los insumos agrícolas. En muchas de las definiciones se hace referencia a la seguridad social, es decir a los regímenes contributivos a los que los beneficiarios realizan su aportación a través, por ejemplo, de impuestos sobre la nómina. La seguridad social constituye en cierta medida un seguro de renta en caso de desempleo, jubilación y otras interrupciones del empleo formal. Dado que la cobertura de la seguridad social suele ser muy reducida en los países pobres, donde el empleo se concentra en el sector informal y en el trabajo autónomo (pequeños agricultores, por ejemplo), la protección social constituye un medio para suplir esta carencia al extender la asistencia social a las personas 'descubiertas'. Este informe se centra en las intervenciones de protección social de carácter no contributivo, entre ellas los denominados programas de asistencia social y redes de seguridad, que son financiados mediante ingresos de las administraciones públicas o subvenciones y préstamos de los organismos multilaterales.

La protección social surgió de un programa anterior de redes de seguridad sociales, que llegó a ser una cuestión prioritaria en la década de 1990 como tercer elemento del nuevo programa de lucha contra la pobreza (Banco Mundial, 1990, 2001; Lustig, 1995; Edwards y Lustig, 1997; BID, 2000). Las redes de seguridad se consideraron al inicio una respuesta a las situaciones de crisis, pero posteriormente su alcance se amplió para abarcar también la pobreza crónica. Las redes de seguridad son programas que ofrecen a las personas u hogares protección contra dos situaciones adversas relacionadas con el bienestar: la incapacidad crónica para trabajar y obtener ingresos (*pobreza crónica*), y la disminución de dicha capacidad a causa de una situación marginal que permite obtener unos medios de vida mínimos para sobrevivir con pocas reservas (*pobreza transitoria)* (Subbarao *et al.*, 1996, p. 2). A finales de la década de 1990, las redes de seguridad sociales fueron objeto de crítica por parte de la 'izquierda', que las consideraba medidas asistencialistas residuales que abordan la pobreza, la inseguridad alimentaria y el desempleo mediante 'dádivas'. Los fondos de inversión social se criticaron por no prestar asistencia a las personas más afectadas por crisis derivadas de fenómenos como la privatización y la liberalización del comercio (Lustig, 2000). A su vez, las críticas de la 'derecha', y de muchos gobiernos, respondían a la preocupación que suscitaba el desplazamiento de los sistemas informales de apoyo social, como la reciprocidad, y la creación de una 'cultura de la dependencia', en un contexto de recursos públicos escasos que hubieran podido invertirse en cambio en sectores económicos 'productivos'.

En la década de 2000, el marco de la 'gestión del riesgo social' proporcionó un medio más coherente de análisis de riesgos y formulación de las medidas adecuadas de 'reducción', 'mitigación' o

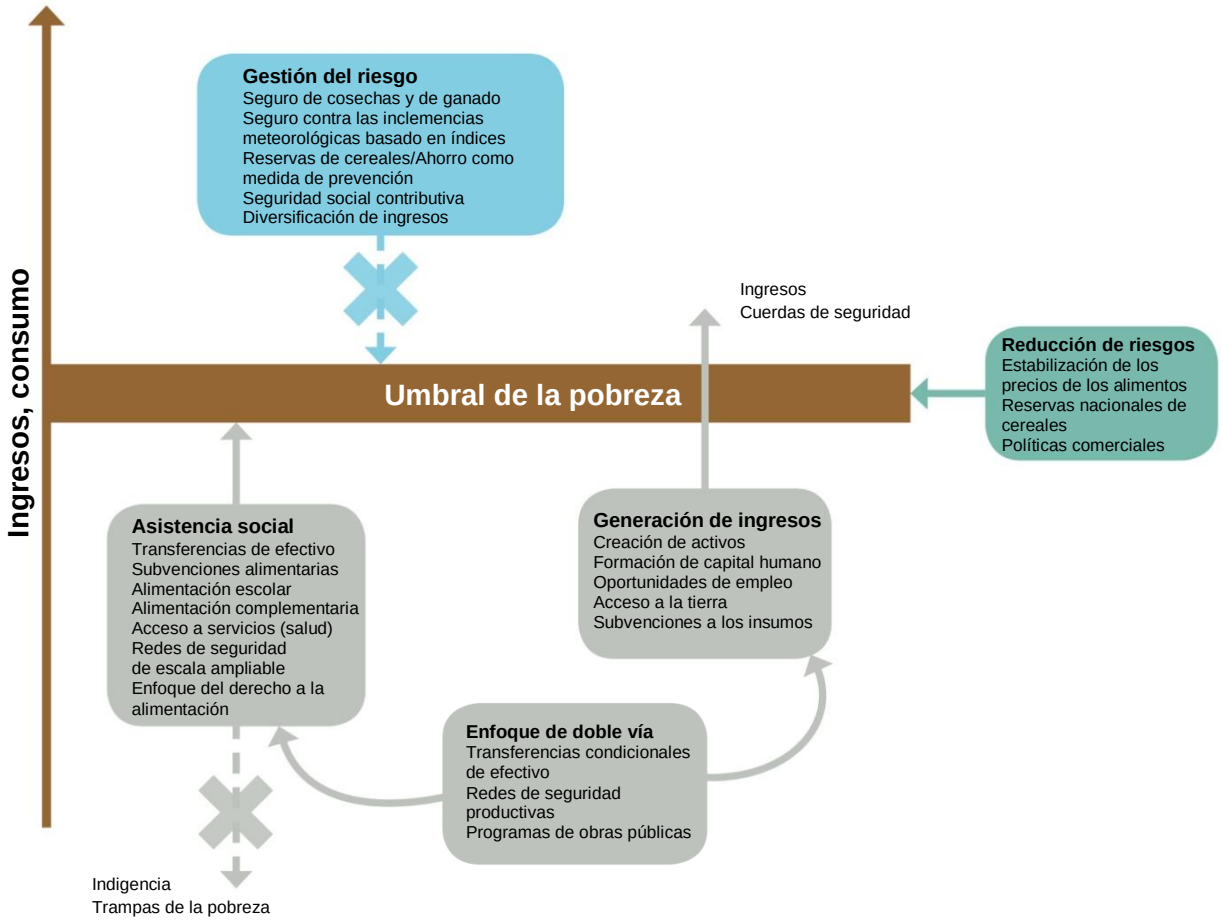
'afrontamiento' (Lustig, 2001; Holzmann *et al*., 2003). Hay una jerarquía implícita: la reducción del riesgo (por ejemplo, aumento de los ingresos o activos) se prefiere a la mitigación de riesgos (por ejemplo, seguros), la cual es a su vez preferible a ayudar a la gente a afrontarlos (por ejemplo, ayuda alimentaria de emergencia, que es el último recurso). La gestión del riesgo social consituye un marco útil para considerar los vínculos entre la protección social y la seguridad alimentaria, pero fue criticado por su conceptualización estricta del riesgo económico, en la que se ignoran los riesgos sociales y las causas estructurales de la pobreza y la inseguridad alimentaria, así como por una definición de vulnerabilidad que sugiere un sesgo a favor más de las personas en situación de riesgo de pobreza en el futuro que de aquellas que ya viven en la pobreza.

La gestión de riesgos es uno de los componentes de un marco conceptual más amplio, el marco de 'protección social orientada a la transformación', en el que la pobreza y la vulnerabilidad se consideran síntomas de la injusticia social. Dentro de este marco, se sostiene que la protección social debe abordar sus causas estructurales, incluidos los riesgos sociales como la discriminación y la privación de empoderamiento, mediante la transformación de las condiciones sociales y políticas que generan pobreza y vulnerabilidad (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004). La concepción reciente de 'la protección social en pro de la justicia social' (Devereux *et al.*, 2011) extiende esta lógica, argumentando que la prestación de protección social debería basarse en 'derechos' o 'reclamaciones' en vez de tener un carácter discrecional y que, en lugar de estar ligada a un proyecto, debería quedar institucionalizada en los sistemas de gobierno y estar respaldada por una legislación de obligado cumplimiento que permitiera transformar un gesto benevolente en un derecho justiciable. El concepto de 'protección social orientada a la transformación' ha sido adoptado en las estrategias y políticas de protección social de numerosos organismos y gobiernos, aunque no está exento de críticas por haber extendido los límites de la protección social al ámbito más amplio de las políticas de desarrollo.

El elemento más reciente que ha entrado a formar parte de estos marcos es el de 'régimen básico de protección social', una iniciativa liderada por las Naciones Unidas que representa el primer intento 'sistemático' de poner en práctica un enfoque basado en los derechos en la protección social. El régimen nacional básico de protección social es un conjunto básico de derechos y transferencias que faculta y empodera a todos los miembros de una sociedad para acceder a un mínimo de bienes y servicios (OIT/OMS, 2009, p. 1). Al igual que la 'protección social orientada a la transformación', el 'régimen básico de protección social' se funda en la creencia normativa de que la protección social debería constituir un contrato social entre los gobiernos como garantes de derechos y los ciudadanos o residentes como titulares de derechos, en contraste con las perspectivas 'instrumentales', que consideran la protección social fundamentalmente un conjunto de herramientas destinadas a lograr la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. En aplicación de las normas mínimas de seguridad social establecidas por la OIT, el 'régimen básico de protección social' consta de dos componentes principales: el acceso a 'servicios esenciales', como agua y saneamiento, nutrición, salud y educación, y a 'transferencias sociales esenciales', en efectivo o en especie, para proporcionar una mínima seguridad de ingresos (OIT/OMS, 2009).

Concebida de esta manera, la protección social cubre una amplia gama de instrumentos y objetivos, que abarcan tanto las redes de seguridad como las denominadas 'cuerdas de seguridad', es decir, aquellos mecanismos que mejoran la capacidad y las oportunidades de generación de ingresos para las personas pobres y vulnerables, como puede verse en la Figura 2. Hay que señalar que este conjunto de instrumentos es más amplio que el que se analiza en este informe. No se examinan, por ejemplo, ni el seguro de desempleo ni la asistencia sanitaria no contributiva debido a que la atención se centra en aquellas intervenciones que abordan la inseguridad alimentaria de la forma más directa.

**Figura 2. Rápido panorama de la protección social**




*Fuente:* adaptado de de Janvry (comunicación personal)

## 1.4 Derechos humanos

La seguridad alimentaria del hogar constituye el contexto en el que las personas pueden disfrutar del derecho a una alimentación adecuada según lo establecido en el derecho internacional en materia de derechos humanos. Las personas vulnerables pueden lograr la seguridad alimentaria o mitigar la inseguridad alimentaria en parte a través de diversas formas de protección social, la cual está reconocida como un derecho humano en sí misma. Los datos también indican que la incorporación de enfoques basados en derechos en la seguridad alimentaria y la protección social, especialmente cuando los programas están respaldados por normas justiciables y mecanismos eficaces de rendición de cuentas, puede mejorar los resultados en el ámbito de la seguridad alimentaria.

En esta sección se describen algunos elementos esenciales de los enfoques basados en los derechos humanos. Para quienes no estén familiarizados con las normas internacionales de derechos humanos, en el Apéndice 1 se facilita mayor información práctica.

### 1.4.1 El derecho a la alimentación y el derecho a la protección social

En aplicación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, promulgada en 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, “el Pacto”), aprobado en 1966 y entrado en vigor en 1976, reconoció el derecho a una alimentación adecuada en el Artículo 11.1 y “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” en el Artículo

11.2. El Pacto es jurídicamente vinculante para los Estados Miembros que lo han ratificado (160 Estados Partes al 1 de junio de 2012). En el Pacto se enuncian los derechos humanos de todas las personas “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (Artículo 2.2.) y se establecen las obligaciones de los Estados Partes para lograr la plena efectividad de los derechos que en él se reconocen. Son también jurídicamente vinculantes para los Estados Partes otras convenciones de importancia para este estudio, entre ellas la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada en 1979 (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer [CEDAW], 1979), y la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en 1989 (Comité de los Derechos del Niño [CRC], 1989).

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 definió la seguridad alimentaria de una manera tal que trasladó el enfoque de los planos mundial y nacional a los hogares y los individuos. En la Cumbre de 1996 también se reafirmó el “derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a no padecer hambre” y se invitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en consulta con la FAO, definiera mejor estos derechos. Esto se logró en 1999, cuando el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC), el órgano encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto por parte del Estado, ofreció una interpretación detallada y una elaboración de la definición del derecho a la alimentación y de las obligaciones estatales correspondientes. Esta aclaración se encuentra en la Observación General n.º 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, que es la interpretación más completa y autorizada del contenido normativo del derecho a la alimentación.

En su párrafo 6 establece una definición amplia del derecho a una alimentación adecuada:

> “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. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos y concretos” (CDESC, 1999, párrafo 6).

En su Observación General n.º 19, adoptada en 2007, el mismo Comité dio su interpretación y definición del derecho humano a la seguridad social, establecido en el Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En esta observación el Comité afirma, *inter alia*, que:

> “El derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales” (CDESC 2008, párrafo 9).

Hay que destacar que la Observación General n.º 19 señala “que conviene considerar la seguridad social como un bien social y no principalmente como una mercancía o un mero instrumento de política económica o financiera” (párrafo 10). Sobre la base de instrumentos de la OIT, el Comité enumera en el párrafo 12 nueve elementos de un sistema de seguridad social establecido legalmente, administrado o supervidado públicamente y sostenible: “acceso adecuado de todas las personas a los servicios de salud”; prestaciones en efectivo “a las personas imposibilitadas de trabajar por razones de salud”; pensiones no contributivas para todas las personas mayores que carezcan de cualquier otra fuente de ingresos; prestaciones por desempleo; indemnizaciones a los trabajadores que hayan sufrido un accidente laboral; prestaciones para las familias y los niños (suficientes para cubrir la alimentación, el vestido, la vivienda, el agua y el saneamiento); licencia de maternidad remunerada; prestaciones por discapacidad; prestaciones a supervivientes y huérfanos.

Es interesante señalar que en la Observación General n.º 19 se contemplan las necesidades de protección social de grupos que generalmente carecen de la cobertura de los sistemas contributivos de seguridad social. “Los Estados Partes deben también estudiar la posibilidad de establecer planes para brindar protección social a los grupos marginados y desfavorecidos, por ejemplo mediante el seguro agrícola, o contra los desastres naturales para los pequeños agricultores, o protección de los medios de subsistencia de las personas que trabajan por cuenta propia en el sector no estructurado” (párrafo 28). En la Observación General n.º 19 se ofrece una definición de seguridad social muy amplia, que abarca tanto los regímenes contributivos como los no contributivos, es decir, la seguridad social y la asistencia social. “Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas y los grupos más desfavorecidos o marginados [...] Para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios los planes no contributivos” (párrafo 29).

Los vínculos entre la seguridad alimentaria y la protección social quedan también reconocidos en la Observación General n.º12: “Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales” (párrafo 12.1). Las posteriores Directrices sobre el derecho a la alimentación (FAO, 2005) también se ocupan de la protección social en relación con la seguridad alimentaria.

### 1.4.2 Otros aspectos de la adopción de enfoques basados en los derechos humanos

En la aplicación de enfoques basados en los derechos humanos a las políticas y programas para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y los derechos a una alimentación adecuada y la protección social en particular, se plantean cuatro tipos de cuestiones:

- Hacer uso de los derechos establecidos en los instrumentos jurídicos internacionales (y regionales), o nacionales si existen, con la ayuda de las observaciones generales de los organismos de control pertinentes de las Naciones Unidas.

- Determinar las obligaciones correspondientes de los Estados Partes a fin de hacer efectivos los derechos mediante medidas factibles y eficaces. Entre estas obligaciones figuran la obligación de respetar los medios de vida existentes cuando y para quienes funcionen bien; proteger los medios de vida de la injerencia perjudicial de terceros; facilitar un mayor disfrute de los medios de vida que se puedan mejorar, y proporcionar la asistencia necesaria a quienes no pueden procurarse por sí solos unos medios de vida adecuados.

- Aplicar los principios generalmente aceptados de transparencia, rendición de cuentas y no discriminación en la aplicación de las medidas elegidas, asegurando asimismo la participación efectiva de los beneficiarios en su formulación y fomentando su empoderamiento.

- Disponer mecanismos de reclamación y recursos apropiados para los casos de violación por parte del Estado, a través de sus agentes o instituciones, del cumplimiento de las disposiciones en materia de derechos humanos.

### 1.4.3 Aplicación nacional de la legislación en materia de derechos humanos

Los vínculos entre la seguridad alimentaria y la protección social han quedado reconocidos en la programación y la legislación basadas en los derechos de varios países. A menudo derivan de la Constitución nacional y han sido impulsados por la presión de la sociedad civil —participantes en la formulación de políticas o activistas que exigen responsabilidades a los gobiernos—. Tenemos al respecto ejemplos aleccionadores que provienen de tres de los países BRIC: el Brasil, la India y Sudáfrica.

**Recuadro 2. El Brasil, la India y Sudáfrica: legislar sobre los derechos a la alimentación y a la protección social**

**Brasil**: En 2006 el Congreso Nacional aprobó la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutrición, en la que se establecía la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a través del cual el gobierno —con la participación de la sociedad civil, que colaboró en el diseño conjunto de la ley— formula y aplica las políticas dirigidas a garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada. En 2009 se produjo una movilización social en todo el país que logró la inclusión del derecho a la alimentación entre los derechos sociales reconocidos en el Artículo 6 de la Constitución Federal. Bolsa Familia es un programa legalmente establecido de transferencias de efectivo a las que tienen derecho los grupos especialmente vulnerables y que pueden ayudarles a disfrutar de este derecho a la alimentación. En 2010 una nueva ley reformuló el Programa nacional de alimentación escolar y definió las comidas escolares un instrumento para promover el derecho de todos los niños a una alimentación adecuada. En 2011 el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) emitió un extenso informe sobre la realización del derecho a la alimentación y desarrolló una metodología para el seguimiento de los programas públicos con un enfoque basado en derechos.

**India**: Las cuestiones relativas a la protección social en la India se enumeran en los Principios Generales de Política Estatal amparados por la Constitución, donde se establece que el Estado deberá, dentro de los límites de su capacidad económica y de desarrollo, adoptar las oportunas medidas con el fin de garantizar el derecho al trabajo, la educación y la asistencia pública en caso de desempleo, vejez, enfermedad y discapacidad u otros casos de necesidad. La Corte Suprema de la India incluye en la interpretación del Artículo 21 de la Constitución, que se centra en el derecho a la vida, el derecho a una alimentación adecuada. En conjunto, estas disposiciones constitucionales en materia de derechos humanos sustentan derechos específicos tales como la Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural, que garantiza a todos los hogares rurales de la India 100 días de trabajo al año a cambio de un salario mínimo. El Proyecto de Ley Nacional de Seguridad Alimentaria, en caso de aprobación por el Parlamento, otorgará a unos 800 millones de personas el derecho a comprar alimentos básicos a precios subvencionados. No obstante, la Red para el derecho a la alimentación de la India está realizando una campaña para ampliar los derechos a la alimentación previstos en dicho proyecto de ley, que se consideran insuficientes para garantizar la seguridad alimentaria de los hogares.

**Sudáfrica**: En la Constitución post-apartheid, que incluye sin duda la Carta de Derechos más progresista del mundo, se establece que toda persona tiene derecho a tener acceso a la seguridad social y, si no es capaz de mantenerse a sí mismo y a las personas a cargo, a una adecuada asistencia social. Asimismo, se afirma que el Estado debe adoptar, dentro de los recursos disponibles, medidas razonables, legislativas y de otra índole, para lograr la realización progresiva de este derecho. Se han establecido además garantías y derechos legales específicos como, por ejemplo, la subvención de asistencia infantil y prestación no contributiva para las personas de edad, que todos los niños pobres (elegibles a través de sus cuidadores) y las personas mayores tienen derecho a solicitar. La extensión progresiva de la elegibilidad para recibir asistencia social y del derecho a la misma ha sido impulsada por enérgicas campañas lideradas por organizaciones de la sociedad civil, tales como la Alianza para el derecho de los niños a la seguridad social, que emprendió con buenos resultados una acción judicial contra el Estado para elevar el límite máximo de la edad de elegibilidad para la prestación de asistencia infantil de 14 a 18 años.

# 2 INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN FAVOR DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Una manera útil de clasificar las fuentes de inseguridad alimentaria es la basada en el 'enfoque de derechos' de Amartya Sen, concebido originalmente como una herramienta para el análisis de las hambrunas. Sen (1981) identifica cuatro fuentes de alimentos: la producción (lo que se cultiva o cría), el trabajo (lo que se trabaja), el mercado (lo que se compra) y las transferencias (lo que se concede). Existe inseguridad alimentaria cuando la suma de todos los alimentos procedentes de estas cuatro fuentes no es suficiente para satisfacer las necesidades de consumo mínimas de los individuos, hogares o países.

Cada una de las fuentes que originan la 'privación del derecho a a la alimentación' puede ser contrarrestada con una medida de protección social (Devereux, 2008). La producción de alimentos por los pequeños agricultores puede incentivarse mediante la concesión de subvenciones a los insumos, mientras que las malas cosechas o las pérdidas de ganado pueden compensarse gracias a los seguros agrícolas. El desempleo o el subempleo se pueden abordar, al menos temporalmente, mediante los programas de obras públicas. Los problemas de acceso al mercado de los alimentos se pueden afrontar desde el lado de la demanda (estabilización de precios de los alimentos, subvenciones a los precios) o desde el lado de la oferta (gestión de las reservas de cereales). El acceso inadecuado a los alimentos se puede abordar directamente mediante transferencias de alimentos (alimentación complementaria, alimentación escolar) o de dinero en efectivo (condicionales o incondicionales). Si bien la protección social se asocia principalmente con las transferencias sociales, este desglose muestra que la gama de opciones es mucho más amplia. En este capítulo se analizan los datos relativos a los diez instrumentos de protección social que se enumeran en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. Privación del derecho a la alimentación y medidas de protección social**

| Tipo de derecho | Instrumentos de protección social | Objetivos de seguridad alimentaria |
|---|---|---|
| **Producción** | 2.1. Subvenciones a los insumos<br>2.2. Seguro de cosechas y de ganado | • Fomentar la producción de alimentos<br>• Proteger contra la pérdida de las cosechas o la mortalidad del ganado |
| **Trabajo** | 2.3. Programas de obras públicas | • Proporcionar empleo temporal<br>• Crear infraestructura útil<br>• Fomentar la producción agrícola |
| **Mercado** | 2.4. Estabilización de los precios de los alimentos<br>2.5. Subvenciones alimentarias<br>2.6. Reservas de cereales | • Salvaguardar el acceso al mercado de los alimentos<br>• Mantener los alimentos asequibles para los pobres<br>• Garantizar una oferta adecuada de alimentos en los mercados |
| **Transferencias** | 2.7. Alimentación escolar | • Reducir el hambre<br>• Promover el acceso a la educación<br>• Fomentar la producción local de alimentos |
| | 2.8. Alimentación complementaria | • Fortalecer el consumo de alimentos |
| | 2.9. Transferencias condicionales de efectivo | • Reducir el hambre o la pobreza<br>• Promover el acceso de los niños a la educación y la asistencia sanitaria |
| | 2.10. Transferencias incondicionales de efectivo | • Reducir el hambre o la pobreza |

## 2.1 Subvenciones a los insumos

Muchos países han optado por conceder subvenciones a los insumos agrícolas, principalmente fertilizantes y semillas, con el fin de aumentar la producción de cultivos de los pequeños agricultores. Aunque los agricultores pobres a menudo tienen dificultades para acceder a los insumos, la ineficacia del mercado no suele ser la razón que impulsa a los gobiernos a introducir las subvenciones a los insumos. En la India, el programa de subvenciones a los insumos se puso en marcha en la década de 1960 para promover la difusión de la Revolución Verde, surgida a raíz del descubrimiento y la adopción de nuevas variedades de semillas. El interés por las subvenciones a los fertilizantes se reavivó a causa de la crisis alimentaria mundial de 2007-08, la cual puso de relieve la importancia de fortalecer la producción agrícola. Que sea o no una buena opción depende del contexto del país y de su diseño e implementación, que constituyen las claves de su éxito. Sin embargo, las subvenciones a los fertilizantes siguen siendo objeto de controversia. Algunos analistas critican el alto costo, la escasa efectividad y el potencial de mermar el desarrollo de los mercados privados, mientras que otros sostienen que son el único instrumento para impulsar la producción agrícola, especialmente en el África subsahariana[4]. A continuación se examinan sendos estudios de caso de Malawi, la India y Bengala Occidental.

**Recuadro 3. Malawi: Programa de subvenciones a los insumos agrícolas**

En Malawi el maíz es el alimento básico predominante, mientras que el tabaco, el azúcar y el café son los principales cultivos comerciales. Malawi se enfrenta a una fuerte presión sobre la tierra —las pequeñas explotaciones tienen en promedio menos de una hectárea—, lo que contribuye a los altos niveles de inseguridad alimentaria y hambre y hace que el acceso a los insumos sea vital para la seguridad alimentaria de los hogares. A finales de 1990, el Gobierno implementó, con el apoyo de los donantes, el programa Starter Pack ('Paquete de inicio'), mediante el cual se distribuyeron gratuitamente paquetes de semillas y fertilizantes a los 2,8 millones de familias de pequeños agricultores de Malawi. Esto impulsó la producción de maíz en 100-150 kg por hogar, redujo el déficit de alimentos anual y contribuyó a estabilizar los precios de los alimentos a lo largo de las estaciones (Levy, 2005).

Los paquetes de inicio fueron eliminados después de 2001, pero en 2005 el Gobierno puso en marcha el Programa de subvenciones a los insumos agrícolas, cuya finalidad es asegurar que los pequeños agricultores vulnerables puedan tener acceso a fertilizantes y semillas híbridas mejoradas para incrementar la productividad agrícola y garantizar la seguridad alimentaria de los hogares. Este programa fue financiado inicialmente con los recursos del Fondo de Acción Social de Malawi, pero en la actualidad es una partida importante del presupuesto nacional. En 2011-12 el Gobierno destinó 116 millones de USD a adquirir 140 000 toneladas métricas de fertilizantes para distribuirlas entre los 1,4 millones de familias campesinas. Los agricultores pagan entre el 28 % y el 30 % del costo total del fertilizante y el resto está subvencionado. Las siguientes conclusiones son fruto de una minuciosa labor de investigación sobre este programa[5].

- Los datos apuntan a aumentos en la producción de maíz atribuibles a la subvención a los fertilizantes, aunque parte del aumento se debe, sin duda, a las lluvias favorables registradas desde el año 2005.
- El programa es capaz de generar una relación costo-beneficio de 0,76 si se consideran solo los efectos primarios inmediatos, por debajo del punto de equilibrio de 1,0. Sin embargo, la

[4] Para un análisis pormenorizado de este debate, véase Minot y Benson (2009).

[5] Las conclusiones recogidas en esta sección están tomadas de Minot y Benson (2009) y Dorwad *et al.* (2008).

relación puede volverse positiva, llegando a situarse en un 1,36 si se consideran los efectos de crecimiento secundarios[6].

- El programa es muy caro y sus costos siguen en aumento —de los 91 millones de USD de 2006-07 a los 116 millones de USD de 2011-12—, lo que plantea dudas sobre su sostenibilidad fiscal y sobre el posible freno a otras inversiones en la seguridad alimentaria en favor de las personas pobres y vulnerables de Malawi.

- La focalización ha sido imperfecta. Durante 2006-07 se estimó que los fertilizantes subvencionados desplazaron en un 30 %-40 % las compras comerciales en lugar de incrementar el total de compras, lo que podría haberse evitado si el programa hubiera estado focalizado exclusivamente en los agricultores más pobres.

- Los efectos de las subvenciones a los fertilizantes son muy sensibles a factores que quedan fuera del control del gobierno, en particular el clima y el comportamiento de los precios internacionales de los fertilizantes y el maíz.

En una reciente evaluación sobre las repercusiones del Programa de subvenciones a los insumos agrícolas en la dimensión de género se documentó que los hogares encabezados por hombres tienen más probabilidades de recibir cupones de fertilizantes y semillas, a pesar de que los hogares encabezados por mujeres suelen ser más pobres y de que en las parcelas agrícolas controladas por mujeres es menos probable que se apliquen fertilizantes, ni subvencionados ni comerciales. Sin embargo, no hay datos que indiquen un sesgo en el seno de los hogares entre el uso de fertilizantes subvencionados en las parcelas controladas por las mujeres del hogar y las controladas por los hombres, lo que significa que las subvenciones dan como resultado una mejora del acceso de las agricultoras a los insumos (Chirwa *et al.*, 2011).

**Recuadro 4. India: programa nacional de subvenciones a los fertilizantes**

Entre los diversos instrumentos de política utilizados por el Gobierno de la India para impulsar la producción agrícola, las subvenciones a los insumos han sido el instrumento predominante desde principios de la década de 1960. Las subvenciones a los fertilizantes, la electricidad y el agua de riego pasaron del 15 % del presupuesto público a principios de la década de 1980 al 25 %, a mediados de la década de 2000. En 2008-09, el 40 % del total de los costos de las subvenciones a los insumos correspondió a los fertilizantes. La transferencia de ingresos implícita que supone para los agricultores la subvención a los fertilizantes (comprendida la diferencia entre el precio subvencionado y el de mercado) osciló entre el 40 % y el 75 % de los costos reales para el Gobierno.

- Los estudios confirman que las subvenciones a los insumos contribuyeron a la rápida expansión de la producción de alimentos en los primeros años de la Revolución Verde, lo que incidió significativamente en la consecución de la seguridad alimentaria a nivel nacional y en el fortalecimiento de la capacidad del Gobierno para abordar de manera efectiva la pérdida de cosechas, como la provocada por la pertinaz sequía de 1987-88 (Rao *et al.*, 1988). Las subvenciones a los insumos han sido un instrumento fundamental para el logro del objetivo de la India de alcanzar la autosuficiencia nacional de cereales, arroz y trigo, alimentos básicos.

- El rápido crecimiento de la producción agrícola en los primeros años de la Revolución Verde (1968-1990) ha registrado una desaceleración desde mediados de la década de 1990, al

[6] El efecto primario es el beneficio inmediato que reciben los agricultores gracias a la transferencia de ingresos en especie, ya que el fertilizante se suministra por debajo del costo de mercado. Pero, dado que la aplicación de fertilizantes conduce a una mayor producción con el tiempo, este se considera un efecto productivo secundario.

parecer a causa de la falta de inversión en infraestructuras físicas. Sin embargo, las subvenciones a los fertilizantes han proseguido.

- La tasa efectiva de subvenciones a los fertilizantes pasó del 41 % de los costos de producción de los fertilizantes en 2003-04 al 67 % en 2009-2010, debido principalmente a que el precio nominal se mantuvo sin cambios a pesar de la inflación. Desde el punto de vista político, los agricultores son un grupo de presión importante, ya que constituyen casi la mitad de la población de la India.
- En la actualidad se destina más dinero a las subvenciones a los fertilizantes que a la educación, no obstante la India sea un país donde las tasas de escolarización siguen siendo muy inferiores a las de los países con ingresos per cápita comparables.
- Mientras que la concentración geográfica de los beneficios de las subvenciones a los fertilizantes se ha mantenido, la disparidad en el uso de fertilizantes entre los distintos Estados ha experimentado una reducción, aunque sigue siendo alta[7].
- En los primeros años se plantearon una serie de cuestiones sobre la equidad de la distribución entre las granjas (Subbarao, 1986), pero recientes investigaciones han demostrado que las subvenciones a los fertilizantes se distribuyen equitativamente según los tamaños de las granjas: los pequeños agricultores y agricultores marginales reciben una subvención de mayor proporción que su participación en el área cultivada (Sharma y Thakur, 2010).
- El Grupo de Trabajo para el XI Plan quinquenal de la India llegó a la conclusión de que se ha hecho un uso excesivo de las subvenciones a los insumos, lo que ha tenido como consecuencia la degradación del suelo, el agotamiento freático y daños en el medio ambiente, todos ellos factores que, con el tiempo, han reducido la eficacia de los insumos (Comisión de Planificación, Gobierno de la India, 2006).

**Recuadro 5. Bengala Occidental: programa de paquetes de insumos**

El Gobierno del Estado de Bengala Occidental estableció un programa de 'paquetes de insumos' desde 1982 hasta 1995. Un estudio panel con tres rondas de recopilación de datos demostró que la distribución de paquetes de insumos provocó un aumento impresionante de la productividad agrícola (17 % en 1982-1985, 16 % en 1986-1990, 8 % en 1991-95) y representó las dos terceras partes del incremento del crecimiento anual de la producción de alimentos, que se situó en el 1,7 % en la década de 1970, pero llegó a alcanzar el 4,6 % en la década de 1990 (Bardhan y Mookherjee, 2011). Estos beneficios se repartieron uniformemente entre las explotaciones de todos los tamaños y fueron acompañados por un aumento del empleo y los ingresos de los trabajadores agrícolas. Es importante destacar que el programa de paquetes de insumos se introdujo en un contexto de profundas reformas institucionales como la redistribución de tierras y el registro de tenencia, que protegían a los aparceros de los desalojos y regulaban la cuota de los cultivos que podían conservar. La mayor extensión de los predios y la seguridad de la tenenc de la tierra incrementaron el impacto de las variedades de alto rendimiento, que fueron incluidas en los paquetes de insumos. En su conjunto, estas intervenciones contribuyeron a la transformación de la agricultura de Bengala Occidental.

Los tres programas analizados tienen varias implicaciones importantes. Las subvenciones a los insumos tienen, por regla general, repercusiones positivas en la producción agrícola y los ingresos de los agricultores, ya que reducen la pobreza rural y mejoran la seguridad alimentaria nacional y de los hogares. Las subvenciones pueden ser beneficiosas para las agricultoras, cuyo acceso a los insumos

[7] Para un examen de las disparidades entre los Estados hasta la década de 1980, véase Subbarao (1985). Para un reciente análisis de las tendencias del programa de subvenciones a los fertilizantes, véase Sharma y Thakur (2010).

comprados en el comercio es a menudo limitada. Sin embargo, los programas de subvenciones a los insumos de escala nacional no solo son extremadamente costosos e ineficientes si se aplican de manera generalizada, sino que además es difícil dirigirlos a los pequeños agricultores pobres sin que gran parte de los beneficios acaben recayendo en los agricultores más pudientes. Pueden tener efectos secundarios negativos en el comercio, los mercados y el medio ambiente. Una vez introducidas, es difícil desde el punto de vista político enmendar o derogar las normas en materia de subvenciones a los insumos. Los países que planean poner en marcha programas de subvenciones a los insumos deben evaluar cuidadosamente los posibles beneficios en comparación con los costos, tanto inmediatos como a largo plazo. En este análisis se deben tener en cuenta las interacciones entre el uso de fertilizantes y el comportamiento estimado de los precios de los fertilizantes y los cultivos, los posibles desafíos relacionados con el cambio climático y los potenciales resultados en condiciones meteorológicas adversas. En los casos en que los que se propone la concesión de subvenciones a los insumos como medida de protección social, es conveniente aconsejar a los responsables de la formulación de políticas que valoren otras alternativas, tales como una transferencia de efectivo focalizada equivalente a la subvención que se concede inmediatamente antes de la temporada de siembra[8].

## 2.2 Seguro de cosechas y de ganado

Los agricultores que dependen de una única estación de lluvias para obtener alimentos e ingresos son muy vulnerables a la sequía, al igual que los pastores cuyos animales dependen del agua que escasea y pastan en zonas áridas. Los impactos potencialmente devastadores de las crisis en la seguridad alimentaria de los agricultores y pastores constituyen un poderoso argumento para promover la protección social, que no ha de consistir en ayuda de emergencia —una respuesta ex post incierta e inestable—, sino en mecanismos ex ante como el seguro agrícola. Por desgracia, en América Latina las experiencias con el seguro público de cosechas destinado a las explotaciones en los años 1970 y 1980 fueron un fracaso decepcionante (Hazell *et al.*, 1986). El principal problema era ya conocido en los trabajos especializados sobre los mercados de seguros: la información inadecuada. Las aseguradoras no pueden distinguir entre las reclamaciones legítimas de los pagos y las derivadas del 'riesgo moral' (por ejemplo, las pérdidas de cosechas causadas por la falta de respuesta de los agricultores ante una situación de crisis). Además, la 'selección adversa' (los individuos en condiciones de alto riesgo son más propensos a adquirir un seguro) obliga a las aseguradoras a subir las primas, lo que desalienta a los individuos en situaciones de bajo riesgo y puede hacer que los mercados de seguros lleguen a ser insostenibles. Sin embargo, dados los efectos perversos del riesgo no asegurado, es preciso poner en marcha urgentemente intervenciones que amortigüen las consecuencias negativas de las crisis para los agricultores y pastores más vulnerables. En esta sección se destacan dos enfoques innovadores.

Los seguros contra las inclemencias meteorológicas basados en índices vinculan los pagos a un índice local de precipitaciones, el cual está estrechamente correlacionado con los rendimientos de los cultivos locales[9]. Cuando el índice desciende por debajo de un cierto nivel, los agricultores reciben automáticamente un pago. No es necesario realizar una estimación directa de las pérdidas de rendimiento reales o potenciales y se evita el 'riesgo moral'. Los estudios sobre la disposición a pagar confirman que los agricultores y los pastores tienen un considerable interés en este tipo de seguros (Vargas-Hill *et al.*, 2011; Chantarat *et al.*, 2009). Sin embargo, cuando se les ofrece la oportunidad de comprar un seguro basado en índices, la aceptación del producto es decepcionante (Giné *et al.,* 2008; Giné y Yang, 2009).

[8] Un ejemplo que ha obtenido resultados plenamente positivos es el programa PROCAMPO de México, mediante el que se concede una transferencia de efectivo a todos los pequeños agricultores justo antes de la temporada de siembra (de Janvry *et al*., 2008).

[9] En principio, podría ofrecerse también un seguro indexado similar a los pescadores, basado en las capturas de peces, pero este tipo de productos no existe en la práctica.

**Recuadro 6. Kenya: seguro de ganado basado en índices**

Cientos de pastores que participaron en un proyecto piloto sobre seguros de ganado basados en índices realizado en el norte de Kenya recibió pagos en efectivo durante la sequía de 2011 que afectó al Cuerno de África. Los pagos se pusieron en marcha cuando las imágenes vía satélite permitieron apreciar que las condiciones de pastoreo eran tan críticas que era probable que un 15 % del ganado muriera. Los pagos no estaban vinculados al número efectivo de animales muertos notificado por cada cliente, sino que se cubrieron las pérdidas de ganado estimadas superiores al 15 %, por lo que el seguro concedió solo una compensación parcial: si las previsiones de mortalidad fueron del 20 %, el cliente recibió el dinero en efectivo suficiente para reemplazar el 5 % de su cabaña ganadera, es decir la cuarta parte de los animales perdidos. Las primas fueron descontadas para incentivar su aceptación por los pastores más pobres. A pesar de que su viabilidad comercial es incierta, ya que es probable que las primas relacionadas con el mercado resulten inasequibles para la mayoría de los pastores del Cuerno de África, los seguros del ganado basados en índice pueden representar una medida de protección social subsidiada, ya que proporcionan una cierta seguridad en momentos en los que el cambio climático hace que unos medios de vida ya sometidos a un alto riesgo sean aún más impredecibles e inciertos (ILRI, 2011).

¿Cuáles son las implicaciones para la protección social? En primer lugar, en contextos caracterizados por un alto nivel de pobreza y riesgo y por primas elevadas, los seguros privados no pueden sustituir el sistema público de protección social en el futuro inmediato. En segundo lugar, el sector público desempeña una función importante en la consolidación de estos incipientes mercados de seguros, los cuales, como señala Giné (2009), están limitados por el escaso conocimiento del funcionamiento de los productos de seguros, la desconfianza de las empresas de seguros y los altos costos de las transacciones. Por último, como revelan Alderman y Haque (2006), las crisis relacionadas con fenómenos meteorológicos adversos imponen restricciones financieras a los países en desarrollo, ya que provocan un incremento necesario de los gastos de protección social y, al mismo tiempo, una reducción de los recursos fiscales. Por esta razón, los gobiernos podrían adquirir seguros indexados como un medio de pago de las intervenciones de protección social.

## 2.3 Programas de obras públicas

Las obras públicas tienen una larga historia como instrumento de protección social clásico en los países de bajos y medianos ingresos. En la India, el rograma de alimentos por trabajo se puso en marcha durante el período anterior a la independencia para después ampliarse y cubrir todo el país durante la década de 1950 y finalmente, en época reciente, transformarse en el innovador Plan nacional de garantía de empleo rural Mahatma Gandhi. En Bangladesh, los programas de alimentos por trabajo y dinero por trabajo han sido dos instrumentos fundamentales para la mejora de los caminos rurales, que ahora conectan incluso las aldeas remotas con Dhaka. En Etiopía, el Programa de red de protección productiva ha fortalecido la capacidad de resiliencia de los hogares contra la inseguridad alimentaria provocada por las sequías recurrentes. Estos tres estudios de caso se examinan en esta sección[10].

La popularidad de los programas de obras públicas entre los responsables de la formulación de políticas reside en varios factores distintivos. En primer lugar, debido a la cantidad de trabajo que exigen y los bajos salarios que ofrecen —a menudo abonados en forma de alimentos en vez de en dinero en efectivo—, las obras públicas se caracterizan por la autofocalización y por evitar la 'dependencia de las dádivas'. En segundo lugar, los proyectos de obras públicas bien diseñados pueden crear infraestructuras físicas útiles al mismo tiempo que transfieren alimentos o dinero en efectivo a los pobres. Por último, las obras públicas relacionadas con la agricultura, tales como las

[10] Para un análisis reciente de los datos sobre programas de obras públicas en el mundo, véase Subbarao *et al.* (2012, en prensa).

terrazas de ladera o la conservación de suelos y recursos hídricos, pueden mejorar los rendimientos agrícolas y generar beneficios sostenibles para la seguridad alimentaria de los hogares.

Sin embargo, las obras públicas han sido objeto de fuertes críticas y siguen siendo controvertidas. Entre las críticas más frecuentes figuran las siguientes:

- *La energía utilizada en la realización de un trabajo manual pesado conlleva una disminución del valor nutritivo neto de los alimentos o de los salarios en efectivo.* Una evaluación realizada en el Níger reveló que las personas que trabajaban en proyectos de obras públicas tenían un índice de masa corporal (IMC) más bajo que los adultos del mismo hogar que no participaban en dichos programas (Webb, 1995). Por el contrario, en el caso del Plan de garantía del empleo rural de Maharashtra, donde el 40 % de los participantes eran mujeres, los datos demostraron que las mujeres participantes y sus hijos tenían un mejor estado de salud y de nutrición (Dandekar, 1983).

- *El nivel de exigencia del trabajo excluye a muchas personas y hogares muy vulnerables, en particular a las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, las personas con enfermedades crónicas y las mujeres embarazadas.* Como respuesta, programas como el Programa de red de protección productiva de Etiopía y Visión 2020 Umurenge de Rwanda conceden transferencias incondicionales de efectivo o alimentos a los hogares pobres con capacidad de trabajo limitada como complemento de los programas de obras públicas para los hogares pobres cuyos miembros pueden trabajar.

- *Entre los pobres y las personas con inseguridad alimentaria hay un número desproporcionado de mujeres, pero estas quedan excluidas de las obras públicas por el trabajo manual pesado que exige y por sus limitaciones de tiempo.* En la práctica, las consideraciones de género han sido reconocidas en varios programas introduciendo cuotas de género (en Visión 2020 Umurenge de Rwanda, las mujeres representan el 70 % de los participantes en trabajos de obras públicas, por ejemplo), clasificando el trabajo como 'ligero' o 'pesado' y asignando tareas 'ligeras' a las mujeres, y permitiendo que las mujeres trabajen menos horas para atender sus responsabilidades domésticas y de otro tipo (Devereux y Solomon, 2006).

- *Los activos creados por las obras públicas que no se conservan con frecuencia se deterioran una vez finalizado el proyecto.* Los rendimientos económicos a largo plazo de los activos de obras públicas, si benefician a los pobres y a los trabajadores que las construyeron, rara vez se evalúan, a pesar de que los costos no salariales absorben normalmente del 40 % al 70% del presupuesto de los proyectos de obras públicas (Subbarao *et al.*, 1996), haciendo que el costo neto de una unidad transferida mediante los programas de obras públicas sea significativamente más alto que el de la transferida con medidas alternativas (McCord, 2008, p. 167).

No obstante estas preocupaciones, que a menudo pueden neutralizarse gracias a un diseño e implementación cuidadosos, los programas de obras públicas han generado beneficios sustanciales en los ámbitos de la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria, como confirman los casos de Bangladesh y Etiopía que se describen brevemente a continuación.

**Recuadro 7. Bangladesh: Programa de alimentos para la creación de activos y Programa de mantenimiento rural**

El Programa de alimentos para la creación de activos es uno de los componentes del Plan integral de seguridad alimentaria de Bangladesh. Mediante el programa se paga un salario diario en alimentos (2 kg de trigo) y en efectivo (20 taka). El Programa de mantenimiento rural es también un programa de obras públicas, pero paga salarios solo en efectivo. En todo el país, los participantes en este programa se ocupan del mantenimiento de 84 000 kilómetros de caminos rurales sin asfaltar en torno a sus aldeas. En 2006 alrededor de 1,5 millones de personas participó en estos dos programas. Anualmente se destinan unos 40 millones de USD al Programa de alimentos para la creación de activos, que está financiado por el Gobierno de Bangladesh, el Banco Asiático de Desarrollo y el Programa Mundial de Alimentos. El Programa de mantenimiento rural cuesta aproximadamente 16 millones de USD al año y está financiado por el Gobierno de Bangladesh, la Unión Europea y el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional. Ambos programas han contribuido en gran medida a la construcción y mantenimiento de la infraestructura rural, en particular de los caminos secundarios que conectan las aldeas remotas con las principales autopistas. Debido a que estos caminos fueron construidos a cierta altura, no quedan arrasados por las inundaciones y las lluvias. El Gobierno y los donantes utilizan esta red viaria para llevar alimentos a las comunidades necesitadas en las situaciones de emergencia.

Según una evaluación de los dos programas, ambos están bien focalizados, probablemente debido al alto nivel de trabajo requerido: el 84 % de los hogares del Programa de alimentos para la creación de activos y el 64 % de los del Programa de mantenimiento rural se cuentan entre el 30 % más pobre según la distribución del ingreso. En ambos trabajan tanto hombres como mujeres. Las mejoras que reportan en cuanto al consumo de alimentos varían de acuerdo con el nivel de las transferencias. En los hogares que participan en el Programa de alimentos para la creación de activos y en el Programa de mantenimiento rural ha aumentado el consumo de alimentos per cápita en 23 y 35 kilocalorías, respectivamente, por cada 1 taka de ingresos transferidos (Ahmed *et al.,* 2010b).

**Recuadro 8. Etiopía: Programa de red de protección productiva**

El Programa de red de protección productiva es uno de los instrumentos de protección social más importantes de África. En 2011 el programa llegó a 8 millones de etíopes en situación de inseguridad alimentaria a través de dos componentes: obras públicas para los hogares con capacidad de trabajo (trabajo temporal) y apoyo directo para los hogares con limitada capacidad de trabajo (transferencias incondicionales de alimentos o efectivo). El objetivo general es reducir la dependencia de Etiopía de las peticiones anuales de ayuda alimentaria de urgencia gracias a la construcción de bienes comunitarios mediante el componente de obras públicas y a la concesión de transferencias a los hogares durante varios años, lo que contribuye al paso de la inseguridad alimentaria a la autosuficiencia alimentaria. El programa se ha implementado desde 2005 en los distritos con inseguridad alimentaria, definidos como los distritos que han recibido ayuda alimentaria de forma continua durante los tres años anteriores a la implementación. El grupo objetivo son los hogares con inseguridad alimentaria crónica, cuya determinación se realiza mediante una combinación de criterios objetivos (por ejemplo, hogares que no cuentan con medios de apoyo), la detección por parte de la comunidad y la autoselección. Aunque el programa está positivamente focalizado en la población rural pobre, las restricciones presupuestarias hacen que no haya podido llegar a todos los hogares pobres y en situación de inseguridad alimentaria (Coll-Black *et al*., 2012).

Una reciente evaluación ha utilizado un método de pareo de puntuación de la propensión para examinar los efectos del tiempo de participación en el programa. Comparando los hogares con cinco años de participación en el programa con los que habían participado solo un año y habían

recibido volúmenes de transferencias mucho más bajos, Berhane *et al*.(2012) observaron que el programa mejoraba la seguridad alimentaria en 1,05 meses. Cuando comenzó el programa, los hogares participantes registraban, en promedio, 3,6 meses de inseguridad alimentaria al año, por lo que la mejora atribuible es de un 30 %. Además, el programa protege la seguridad alimentaria y los niveles de activos ante crisis recurrentes. Los hogares de las zonas en las que se produjeron como mínimo dos sequías pero que recibieron mediante el programa transferencias durante dos o más años fueron capaces de mantener sus niveles de consumo de alimentos. Esto constituye una prueba convincente de que, en Etiopía, las obras públicas han contribuido a la protección y mejora del nivel de seguridad alimentaria de los hogares.

**Recuadro 9. India: Plan nacional de garantía de empleo rural Mahatma Gandhi**

De conformidad con una ley del Parlamento mediante la que se garantiza el derecho al trabajo y en cumplimiento de las promesas electorales hechas por el partido gobernante, el Gobierno de la India introdujo en 2006 el plan de 100 días de empleo garantizado. El plan se convirtió en un catalizador para la adopción de un enfoque de derechos humanos en otros programas de protección social. Su objetivo es proporcionar un empleo garantizado durante un máximo de 100 días al año a todo aquel que solicite un trabajo. Este plan 'basado en la demanda' está en marcado contraste con los enfoques gubernamentales anteriores (y con la práctica estándar de los programas de obras públicas de otros lugares), que estaban basados, fundamentalmente, en la oferta. Si el gobierno local no puede dar empleo a quien lo solicite, tiene que pagar un determinado porcentaje del salario al solicitante en concepto de indemnización.

Las evaluaciones preliminares muestran variaciones significativas en el rendimiento (Dutta *et al.,* 2012). Los progresos son insatisfactorios en los Estados orientales, que son muy pobres, mientras que el plan está logrando progresos significativos en los Estados del sur, más desarrollados. En promedio, el plan ofrece alrededor de 40 días de empleo, pero los resultados varían en función del Estado: algunos Estados del sur ofrecen hasta 70 días, mientras que en Estados como Bihar, con altos niveles de pobreza y subempleo, el plan apenas ha hecho ningún progreso. El plan es conocido por una serie de innovaciones para mejorar la gobernanza, entre ellas las auditorías sociales (seguimiento colectivo de la ejecución del plan por la población local) y de sistemas de información administrativa que hacen uso de las nuevas tecnologías de la información en algunos Estados. Se prevé que el plan incrementará la productividad agrícola y la seguridad alimentaria, pero aún no se han realizado evaluaciones rigurosas de sus repercusiones.

En conclusión, los programas de obras públicas han demostrado ser un instrumento eficaz para hacer frente a crisis covariables (en particular, sequías e inundaciones) al permitir la regularización del consumo de los hogares afectados por la inseguridad alimentaria, pero es posible que no representen una solución eficaz y permanente de la inseguridad alimentaria. Por otra parte, los proyectos de obras públicas deben tener un diseño cuidadoso y un seguimiento eficaz, ya que un mal diseño y una implementación deficiente puede debilitar sus efectos. El plan de empleo garantizado de la India se ha convertido en un símbolo mundial del enfoque basado en los derechos humanos. La India también ha introducido innovaciones como las auditorías sociales que abordan las cuestiones relativas a la gobernanza y los desafíos de la implementación. De lo anterior, pueden extraerse las siguientes conclusiones generales.

- La experiencia de los programas de obras públicas varía mucho según los países. Los programas bien diseñados han marcado una gran diferencia al incrementar los ingresos de los pobres del medio rural y crear o conservar infraestructuras rurales esenciales. También ha habido muchos programas mal diseñados y mal implementados, que han generado pérdidas significativas y corrupción.

- El éxito de los programas de obras públicas depende en gran medida de la atención que se presta al ajuste de los salarios, los procedimientos de selección de beneficiarios y de proyectos, una financiación predecible, la participación comunitaria, el seguimiento y evaluación fiables y la buena gobernanza, no siempre fáciles de lograr.

- La economía política desempeña una función importante tanto en el mantenimiento de los programas que funcionan bien como en el mal funcionamiento de los que no lo hacen.

## 2.4 Estabilización de los precios de los alimentos

El rápido aumento y la mayor volatilidad de los precios de los productos alimenticios se han convertido en una de las amenazas más importantes para la seguridad alimentaria en todo el mundo. Para estabilizar el aumento de los precios de los alimentos y frenar las subidas bruscas de precios, en el informe del Grupo de alto nivel sobre la materia se recomienda adoptar una serie de medidas a nivel internacional, a saber: la construcción de un sistema de comercio orientado hacia la seguridad alimentaria, la regulación cautelar de la especulación, la coordinación internacional de las políticas de almacenamiento, la creación de reservas estratégicas de alimentos, la contención de la demanda de biocombustibles (desde los mandatos de reducción hasta la eliminación de subvenciones y aranceles), y el fomento de la inversión en agricultura a través de la ayuda y los préstamos multilaterales (HLPE, 2011). Aplicar estas medidas y cosechar los resultados llevará tiempo. Desde el plano de la seguridad alimentaria, los gobiernos prudentes deberían asumir como algo dado la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos y los ocasionales repuntes ascendentes.

**Cuadro 3. Intervenciones en materia de políticas adoptadas por los países para abordar la crisis alimentaria de 2007-08**

| | África | Asia | América Latina y el Caribe | Total |
|---|---|---|---|---|
| Países estudiados | 33 | 26 | 22 | **81** |
| Intervenciones para prevenir los aumentos de precios | | | | |
| *Políticas comerciales:* | | | | |
| Reducción de aranceles/ derechos de aduana sobre las importaciones | 18 | 13 | 12 | **43** |
| Restricciones o prohibiciones a la exportación | 8 | 13 | 4 | **25** |
| *Medidas relativas al mercado interno:* | | | | |
| Suspensión o reducción del IVA o los impuestos | 14 | 5 | 4 | **23** |
| Liberación de existencias públicas a precios subvencionados | 13 | 15 | 7 | **35** |
| Precios administrados | 10 | 6 | 5 | **21** |
| Intervenciones para apoyar el acceso de los pobres a los alimentos<br>Programas de redes de seguridad | | | | |
| Transferencia de efectivo | 6 | 8 | 9 | **23** |
| Ayuda alimentaria | 5 | 9 | 5 | **15** |
| Incremento de los ingresos disponibles | 4 | 8 | 4 | **16** |
| Intervenciones destinadas a aumentar la oferta interna de alimentos en el corto plazo | | | | |
| Apoyo a la producción (subvenciones a los insumos) | 12 | 11 | 12 | **35** |
| Redes de seguridad productivas | 6 | 4 | 5 | **15** |
| Programas de fertilizantes/ semillas | 4 | 2 | 3 | **9** |
| Intervenciones en el mercado | 4 | 9 | 2 | **15** |

*Fuentes:* Demeke *et al.* (2009); reproducido en HLPE (2011, p. 55).

La recomendación común dirigida a los gobiernos es dejar que los precios internos se ajusten. Sin embargo, dado que los alimentos representan una parte relativamente importante de la canasta de consumo en los países en desarrollo, el rápido aumento del precio de los alimentos puede causar

presiones inflacionarias, perjudicar el nivel vida de muchas personas pobres o casi pobres (con frecuencia de la mayoría) y, en no pocos casos, provocar un descontento social generalizado[11]. Para evitar tales consecuencias, los gobiernos a menudo recurren a una serie de intervenciones diseñadas para poner una cuña entre los precios de los alimentos nacionales e internacionales, tales como controles de precios y subvenciones generales en materia de precios, reducciones de aranceles e impuestos, restricciones a la exportación (desde los impuestos a la exportación hasta la prohibición misma de las exportaciones) y la liberación de reservas de estabilización o de reservas de alimentos de emergencia (Cuadro 3).

Los gobiernos recurren a estas políticas, que representan una opción secundaria, porque en muchos países las redes sociales de seguridad o no existen o tienen una escala demasiado reducida. Una amplia y detallada descripción de las políticas para estabilizar los precios internos de los alimentos, así como de las respuestas macroeconómicas se puede consultar en HLPE (2011), FAO (2011a), Equipo de tareas de alto nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria (2011) y, para las medidas macroeconómicas, FMI (2011).

## 2.5 Subvenciones alimentarias

Los significativos aumentos de los precios de los alimentos han vuelto a centrar la atención de los responsables de la formulación de políticas de todo el mundo en el potencial de los instrumentos basados en los alimentos, tales como las subvenciones de precios al consumidor, para combatir la inseguridad alimentaria. En esta sección se examinan dos instrumentos interrelacionados apoyados por los gobiernos: las subvenciones alimentarias generalizadas y las subvenciones alimentarias selectivas.

La forma más común de subvención de los alimentos es la subvención directa, no selectiva, que reduce el precio de un alimento básico para todos los consumidores en un determinado país. Los gobiernos que han adoptado esta política lo han hecho motivados por sus numerosas ventajas. En primer lugar, provoca un aumento del consumo de alimentos, especialmente por parte de consumidores de bajos ingresos. En segundo lugar, es más aceptable desde el punto de vista político que muchos otros programas de protección social. En tercer lugar, es más simple administrativamente que instrumentos como las transferencias de ingresos o las obras públicas. En Egipto, donde los productos alimenticios básicos se han subvencionado desde la década de 1980, una serie de estudios han revelado que los pobres consumen mayores cantidades de pan que los ricos[12]. Del mismo modo, del Ninno y Dorosh (2003) documentaron que el suministro de trigo como medida de mitigación de los efectos de las inundaciones en Bangladesh generó un incremento del consumo de trigo y de la ingesta total de calorías mayor que el que podría haber generado una transferencia en efectivo equivalente.

Sin embargo, las subvenciones alimentarias generalizadas presentan también muchas desventajas. El análisis de incidencias ha mostrado que sus efectos distributivos no son positivos, ya que por regla general las personas que no son pobres resultan más beneficiadas que las que sí lo son, mientras que sus costos (como porcentaje del PIB) han llegado a un nivel tan alto que resultan fiscalmente insostenibles para algunos países, provocando inestabilidad macroeconómica. En la actualidad está ampliamente reconocido que las subvenciones alimentarias generalizadas son instrumentos ineficaces para ayudar a las personas más necesitadas de la sociedad. Además, favorecen la producción de residuos y generan corrupción, aunque sean más fáciles de administrar. A pesar de su alto costo y bajo rendimiento, eliminar las subvenciones generalizadas o reducir su volumen ha sido difícil. Después de un aumento que quintuplicó el precio del pan en Egipto y que dio lugar a revueltas

[11] Para un panorama general, véase Lustig (2008).

[12] El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias ha llevado a cabo una investigación sobre políticas de subvención alimentaria en varios países. Al respecto, pueden consultarse los volúmenes editados por Pinstrup-Andersen (1988) y Breisinger *et al.* (2010). Esta sección se basa en dicha investigación.

provocadas por el hambre en 2008, el Gobierno respondió con nuevas subvenciones al pan que suponen un costo de 2 500 millones de USD al año. Otros países de África del Norte y Oriente Medio siguen dependiendo de las subvenciones alimentarias generalizadas y hacen solo un uso limitado de instrumentos focalizados como las transferencias de efectivo. Túnez, sin embargo, redujo sustancialmente los costos y mejoró los resultados de la focalización subvencionando aquellos productos básicos que consumen en cantidad desproporcionada los pobres, como los pequeños cartones de leche, e introduciendo así un elemento de autoselección en un programa de subvenciones universal (Alderman y Lindert, 1998).

Las subvenciones generales de los precios no deberían utilizarse de manera permanente, pero pueden constituir un instrumento de intervención temporal adecuado y apropiado para hacer frente a la volatilidad de los precios. Sin embargo, sigue abierta una cuestión importante: ¿con las subvenciones selectivas se obtienen mejores resultados que con las subvenciones generalizadas? Mediante las subvenciones selectivas los gobiernos subvencionan los precios de los alimentos para determinados hogares seleccionados en función de su nivel de ingresos o de su categoría. En otras palabras, se adopta una política de doble precio: los individuos que no han sido seleccionados compran alimentos a precios de mercado, mientras que los hogares elegibles tienen acceso a alimentos más baratos. Una de las modalidades implica que los gobiernos compren grano a los agricultores locales a precios mínimos de apoyo garantizados y suministren este grano a los consumidores de bajos ingresos a precios inferiores a los precios de mercado. Además de para ayudar a los pobres, los gobiernos adoptan esta política de compras en el mercado y puesta en venta con el fin de mantener los precios de los alimentos dentro de unos márgenes y lograr la estabilización de los precios de alimentos básicos importantes. En varios países de Asia oriental y meridional se ha adoptado este instrumento de política. Buena parte de la investigación se ha centrado en las experiencias de la India, Bangladesh e Indonesia[13].

En la India y Bangladesh, la adquisición interna y la distribución pública, junto con el compromiso político de avanzar en la producción de cereales destinados al consumo humano, han tenido efectos importantes en la estabilización de los precios y la lucha contra la inseguridad alimentaria crónica, así como en la constitución de reservas para hacer frente a situaciones de emergencia provocadas por las sequías e inundaciones recurrentes. Sin embargo, desde mediados de la década de 1990, en la India las políticas de adquisición por el sector público han dado lugar a gravosas reservas estratégicas y los costos de la distribución pública han aumentado considerablemente con la fuerte participación paraestatal (véase más abajo). En Bangladesh, se concedió una función más relevante al sector privado en el comercio, mientras que el Gobierno se limitó a asumir una función menor, lo que hizo que la escala de las intervenciones públicas fuera relativamente pequeña (del Ninno *et al.*, 2007).

El Sistema de distribución pública de la India lleva en funcionamiento desde hace más de cinco décadas. Aunque el nombre ha cambiado periódicamente, sus funciones esenciales siguen siendo las mismas: la Corporación paraestatal de alimentos de la India procura cereales de consumo humano a los agricultores a precios mínimos de apoyo garantizados y se conceden cupones para alimentos a los hogares situados bajo el umbral de la pobreza para que puedan acceder a los cereales alimentarios subvencionados a través de una red de tiendas de 'precio justo'. El Sistema de distribución pública ha sido objeto de una investigación constante, que ha puesto de relieve sus principales deficiencias: ineficiencia de la Corporación paraestatal de alimentos, desviaciones de fondos y corrupción, y una selección inadecuada de los beneficiarios, ya que los umbrales basados en los ingresos son imposibles de controlar porque casi el 70 % de la población trabaja en la agricultura y el sector informal. Radhakrishna y Subbarao (1997) mostraron que el costo de obtener el grano para los beneficiarios fue casi un 50 % superior a su valor para el consumidor. Cuando se

[13] Entre los países que han adoptado las subvenciones alimentarias selectivas figuran Bangladesh, Camboya, Filipinas, la India, Indonesia, Malasia, Pakistán y Sri Lanka.

añadieron los costos de la focalización inadecuada, el costo de transferir unos ingresos por valor de una rupia a los hogares fue para el Gobierno de aproximadamente seis rupias. La existencia de errores de exclusión generalizados se puso de manifiesto en un estudio que reveló que el Sistema de distribución pública había llegado solo de manera insufiente hasta la población tribal más pobre del Estado de Orissa (Dev *et al.,* 2007). Los costos totales de las subvenciones alimentarias han experimentado un drástico incremento en la India, pasando de los 200 mil millones de rupias de 1997 a los 800 000 millones de rupias de 2011. Por el contrario, la inversión pública en agricultura, investigación y desarrollo se ha estancado, lo que hace temer que las subvenciones estén frenando inversiones esenciales en la agricultura. Si se promulga la denominada 'Carta del derecho a la alimentación' de 2011, se ampliará el acceso a cereales subvencionados a través del Sistema de distribución pública de 180 millones de hogares a más de 800 millones de personas, lo que supondrá el pago del 30 % de la producción total de cereales de la India a precios bajos y un aumento del gasto público en subvenciones alimentarias de 12 000 millones de USD, es decir del 1 % del PIB, al 2-3 % del PIB.

Indonesia ha evitado adoptar programas de distribución directa de alimentos a los hogares. Por el contrario, ha utilizado el mercado libre y se encuentra entre los pocos países que han obtenido resultados satisfactorios en la estabilización de precios de los alimentos mediante las adquisiciones y ventas realizadas por su agencia de logística, BULOG. Indonesia abandonó las ventas en el mercado libre como medio para estabilizar los precios a raíz de la devaluación de 1997, debido a que subvencionar el arroz muy por debajo de los precios de mercado resultó fiscalmente insostenible y alentó el contrabando y la reexportación (Alderman, 2002). Indonesia sustituyó el régimen de intervención en el mercado de alimentos por subvenciones al arroz, bien diseñadas y bien focalizadas en las aldeas pobres (seleccionadas mediante parámetros de focalización de carácter geográfico sobre la base de ciertos criterios) y en los hogares pobres de dichas aldeas (seleccionados mediante una fórmula sencilla que combina un número reducido de indicadores indirectos de la pobreza).

Del análisis de estas experiencias relacionadas con las subvenciones a los precios de los alimentos, pueden extraerse varias enseñanzas.

- Los gobiernos trabajan bajo una enorme presión para garantizar la seguridad alimentaria de los ciudadanos más pobres y las subvenciones alimentarias representan, en principio, una opción atractiva. En la actualidad existe un amplio consenso acerca del hecho de que las subvenciones de los alimentos básicos al consumidor deberían estar focalizadas en proporcionar apoyo a los ingresos de los grupos más pobres y deberían reemplazar a las subvenciones alimentarias generalizadas, que son extremadamente costosas e ineficientes.
- Para asegurarse de que las subvenciones lleguen hasta los grupos más pobres, es preciso explorar enfoques alternativos y rentables para la selección de beneficiarios, entre ellos la autofocalización o la focalización geográfica. No obstante las buenas intenciones, en los programas focalizados actuales hay importantes errores de exclusión y de inclusión.
- La preocupación por llegar a los grupos más pobres y por prevenir la violación del derecho a la alimentación para algunas personas es reflejo del reconocimiento de este derecho para todos y en todos los lugares. Sin embargo, la logística para la implementación y los costos de las subvenciones alimentarias deben valorarse atentamente para evitar el desplazamiento de otras inversiones también fundamentales para el bienestar de los pobres.

## 2.6 Reservas de cereales

La gestión de las reservas de cereales era un componente importante de las políticas de seguridad alimentaria en las décadas de 1960 y 1970, un período en el que los gobiernos intervinieron decididamente en la producción y comercialización agrícolas para garantizar la seguridad alimentaria

de los países y hogares. Como se mencionó anteriormente, los gobiernos subvencionaron los insumos para estimular la producción de alimentos y subvencionaron los precios de los alimentos para mejorar el acceso de los consumidores de bajos ingresos a los mismos. Muchos gobiernos también mantienen reservas de cereales o de estabilización como un seguro contra las crisis o las fluctuaciones estacionales en el suministro de alimentos y los precios. Las cuestiones relacionadas con las reservas de cereales fueron analizadas detalladamente en el informe sobre la volatilidad de los precios del Grupo de alto nivel (HLPE, 2011), por lo que a continuación haremos solo una breve descripción de la materia desde la óptica de la protección social.

Las reservas estratégicas de cereales suelen estar gestionadas por organismos paraestatales. Su mandato consiste en proteger la seguridad alimentaria mediante la defensa de una 'banda de precios' para los cereales de primera necesidad, es decir, de un precio mínimo para los productores y un precio máximo para los consumidores. Esto lo hacen comprando a los agricultores a un precio oficial y gestionando el abastecimiento del mercado para impedir el aumento excesivo de precios. Después de la cosecha anual, el organismo paraestatal o compra los excedentes a los agricultores locales o importa alimentos y los almacena en los bancos de cereales nacionales. A finales de año, cuando los graneros de las explotaciones agrícolas se agotan y los precios de mercado empiezan a subir, los organismos paraestatales proceden a la liberación de existencias en el mercado a precio de costo con el fin de estabilizar los suministros y amortiguar los aumentos de precios. Cuando hay un mal año (por ejemplo, un año de sequía), el gobierno puede distribuir estos cereales como ayuda alimentaria. En principio, las reservas de cereales suponen una cuádruple ganancia: una ganancia para los agricultores, que saben que pueden vender su producción a un precio garantizado, una ganancia para los consumidores, que no quedan expuestos a bruscas subidas de precios y una doble ganancia para los gobiernos porque: a) los precios fijados para los productores y los consumidores hacen que la reserva, a diferencia de las subvenciones alimentarias, representen un bajo costo para el Estado, y b) si es necesario dar una respuesta de emergencia ante una situación de crisis, el gobierno dispone de existencias físicas que se pueden distribuir de inmediato.

Desafortunadamente, en la década de 1980, las reservas de cereales se revelaron problemáticas. Los beneficios de su gestión acabaron recayendo en los agricultores más pudientes a expensas de la red de consumo de alimentos de los pobres del medio rural (Jayne *et al.*, 2006). Los organismos paraestatales fueron criticados por actuar como compradores y vendedores monopolísticos de cereales y por manipular los precios de los alimentos mediante la intervención en el mercado, que se consideraba ineficiente y costosa, así como por impedir la aparición de un sector privado de cereales competitivo. En los años 1980 y 1990, la mayoría de los organismos paraestatales agrícolas se comercializaron o se cerraron, las reservas de cereales se redujeron y se recomendó adoptar soluciones orientadas al mercado para abordar la inseguridad alimentaria. A menudo los gobiernos se resistieron a aceptar estas reformas políticas, pero fueron obligados forzosamente a cumplirlas por las instituciones financieras internacionales, que impusieron condiciones a los préstamos para fines de ajuste estructural. Una de las consecuencias fue que estas reformas no fueron consideradas fiables por los comerciantes y agricultores, lo que dio lugar a la retirada parcial del Estado y, simultáneamente, a la renuncia de los agentes del mercado a ocupar su lugar (Jayne *et al.*, 2006). En contextos de bajos ingresos con una infraestructura precaria, los costos de las transacciones comerciales en las zonas rurales remotas fueron a menudo demasiado altos y las señales de la demanda de los consumidores pobres resultaron demasiado débiles como para atraer a los comerciantes. En consecuencia, cuando los gobiernos, finalmente, se retiraron, se creó un vacío que los comerciantes no llenaron, por lo que los pobres de las zonas rurales quedaron en una situación de mayor vulnerabilidad que antes, al menos durante un período de transición. Las deficiencias del Estado en el ámbito de la seguridad alimentaria fueron sustituidas por las deficiencias del mercado. A veces, como en el caso de Malawi, las consecuencias fueron trágicas (véase el Recuadro 10).

**Recuadro 10. Malawi: Gestión de la reserva estratégica de cereales**

En Malawi, un organismo paraestatal, la Corporación de comercialización y desarrollo agrícola, gestionó durante décadas una reserva estratégica de cereales. A finales de 1990, la administración de la reserva se encargó a la Agencia de la reserva de alimentos nacional, que recibió el mandato de garantizar la seguridad alimentaria nacional, gestionándola siguiendo criterios de recuperación de costos. La agencia tomó un préstamo comercial para comprar maíz en 1999. Después de dos buenas cosechas, a principios de 2001 la reserva estratégica de cereales estaba colmada, con 180 000 toneladas de maíz, y el Fondo Monetario Internacional (FMI) recomendó al Gobierno de Malawi vender las existencias, que empezaban a pudrirse. Para reducir los costos operativos de la reserva y pagar el préstamo de la Agencia de la reserva, el FMI también recomendó al Gobierno mantener la reposición de la reserva de cereales a un nivel mucho más bajo y comprar solo 60 000 toneladas de maíz de la siguiente cosecha. En consecuencia, la reserva estratégica se vendió en su totalidad.

Sin embargo, la temporada de cosechas de 2001 se vio gravemente afectada en todo el sur de África por una sequía, que redujo la cosecha nacional de maíz de Malawi en un 32 %. Como consecuencia, no solo la Agencia no pudo comprar el maíz necesario para reponer la reserva estratégica, ni localmente ni de los países vecinos, sino que además dicha reserva estaba vacía precisamente cuando más se necesitaba para hacer frente a una crisis alimentaria nacional. Los precios del maíz quintuplicaron el promedio estacional y el Gobierno no pudo intervenir para estabilizar los suministros. Agravada por el retraso de la respuesta humanitaria, debido en parte a que los donantes sospechaban la existencia de corrupción en la venta de las reservas de cereales, la hambruna que siguió se cobró hasta 85 000 vidas (Devereux y Tiba, 2007).

El Gobierno reaccionó realizando una reposición de la reserva de cereales excesiva, que llegó a alcanzar hasta 266 000 toneladas en 2003 y fue luego reduciéndose con pérdidas. Estas experiencias condujeron a tomar la decisión de dividir la reserva de la Agencia en dos: una reserva estratégica de cereales de emergencia que solo se utilizó para su distribución gratuita y una segunda reserva que se vende por conducto de la Corporación de comercialización y desarrollo agrícola para estabilizar los precios en las distintas temporadas. Sin embargo, la gestión eficiente de ambas reservas de cereales sigue estando en peligro debido a la imprevisibilidad de las cosechas de un año a otro (Ellis, 2010). En 2005 Malawi adquirió una opción de compra de maíz de Sudáfrica a una tercera parte del costo del maíz importado comercialmente. Se recurrió a esta opción, con resultados positivos, para complementar los suministros internos de maíz tras una sequía que amenazó con desencadenar una nueva crisis alimentaria (Alderman y Haque, 2006).

A pesar de sus costos y problemas de gestión, las reservas de cereales siguen siendo un importante instrumento de políticas en materia de seguridad alimentaria. Al menos en 35 países se liberaron reservas públicas como respuesta a la subida de los precios de los alimentos de 2007-08. “Los países que disponen de niveles de existencias adecuados y reglas de distribución bien definidas pudieron estabilizar sus precios internos de alimentos de mejor forma” (HLPE, 2011, p. 77). Se están aplicando con carácter experimental mecanismos innovadores para reducir los costos y mejorar la eficiencia, tales como la división de la reserva en una reserva física y un fondo financiero o el uso de los mercados de futuros financieros como fuente de suministro rápido de alimentos a través de acuerdos de cobertura (Byerlee *et al*., 2006). No obstante, si bien la existencia de una reserva estratégica puede estar justificada para garantizar la disponibilidad de suministros de alimentos en situaciones de emergencia, las reservas de cereales nacionales, dados sus mediocres resultados, deberían utilizarse como complemento más que como sustitución de otros instrumentos de protección social más efectivos.

## 2.7 Alimentación escolar

La alimentación escolar puede adoptar varias formas: una comida preparada en la escuela, como las papillas que se sirven como desayuno al inicio de la jornada escolar, un refrigerio a media mañana, como una galleta enriquecida con micronutrientes, o una ración para llevar a casa compuesta por cereales, legumbres y aceite para cocinar. Existen programas de alimentación escolar en todo el mundo. El Programa Mundial de Alimentos fue el único responsable de las intervenciones llevadas a cabo en 62 países en 2010 (PMA, 2012b). Los programas de alimentación escolar tienen un doble objetivo: en primer lugar, reducir el hambre y mejorar la seguridad alimentaria, en particular en el caso de los niños, y en segundo lugar, incrementar la acumulación de capital humano a través de incentivos para que los niños y, especialmente, las niñas asistan a la escuela y el suministro de alimentos que les ayuden a concentrarse y mejorar el rendimiento escolar[14]. Incentivar a los padres mediante la reducción de los costos de oportunidad de la escolarización es importante para los hogares pobres, donde los niños a menudo proporcionan mano de obra desde una edad temprana. La alimentación escolar puede contribuir a reducir la incidencia del trabajo infantil (Ravallion y Wodon, 2000).

Extraer conclusiones generales sobre los efectos de la alimentación escolar en la seguridad alimentaria es difícil debido a las fuertes variaciones entre los distintos programas en cuanto a la cantidad y calidad de los alimentos suministrados y a si los alimentos están enriquecidos o no con micronutrientes. Sin olvidar lo anterior, una serie de estudios bien diseñados muestran que la alimentación escolar incrementa el consumo de alimentos por parte los alumnos. Gracias a un programa de refacción escolar llevado a cabo en Filipinas, el consumo de calorías de los niños en edad de asistir a la escuela primaria aumentó en unas 300 kcal/niño/día (Jacoby, 2002). Es importante destacar que los padres no disminuyeron la cantidad de comida que servían a los niños en casa, un hecho que se observó también en otros países como Bangladesh (Ahmed, 2004). Algunos estudios han documentado también importantes efectos sobre el nivel de micronutrientes. Analizando los datos recopilados en un ensayo controlado aleatorio por grupos, Adelman *et al.* (2012) comprobaron que la prevalencia de anemia leve entre las adolescentes de entre 10 y 13 años de edad de las escuelas de Uganda experimentó un significativo descenso en relación con un grupo de control. Este hallazgo es importante dado que la carencia de hierro en las adolescentes es uno de los principales problemas de nutrición en los países en desarrollo. El programa de alimentación escolar de Uganda constituye un ejemplo de intervención que aborda satisfactoriamente el problema. Además, el componente de la ración para llevar a casa del ensayo mostró una disminución de la prevalencia de anemia leve en las mujeres adultas de 18 años o más que viven en los hogares que recibieron estas raciones. Ahmed (2004) y Kazianga *et al.* (2008) también documentan efectos indirectos positivos en otros miembros del hogar, sobre todo en los hermanos y hermanas menores.

La alimentación escolar con productos del lugar constituye un enfoque que se basa en abastecerse de alimentos de origen local para la alimentación escolar en lugar de utilizar los alimentos importados o la ayuda alimentaria. Este enfoque vincula directamente la protección social con la producción agrícola interna al comprar productos de los agricultores locales —idealmente pero no necesariamente pequeños productores pobres— suministrando, al mismo tiempo, a los estudiantes los alimentos locales preferidos (Sumberg y Sabates-Wheeler, 2011). El caso del Brasil, que se remonta a mediados de 1950, es instructivo. Inicialmente, la comida se preparaba y suministraba de forma centralizada, lo que permitía economías de escala en el suministro y control del contenido nutricional. Sin embargo, debido a las dificultades de distribución, los alimentos no llegaban a las zonas rurales remotas o, cuando llegaban, se habían echado a perder. Las reformas de mediados de la década de 1990 condujeron a la descentralización de las compras y contrataciones, con la consiguiente mejora de la distribución y el fomento de la producción local. Fundamentalmente, estas

[14] Para datos sobre los efectos de los programas de alimentación escolar en los resultados escolares, pueden verse Grantham-McGregor *et al.* (1998), Adelman *et al.* (2008), Bundy *et al.* (2009) y Alderman *et al.* (2012).

reformas comprendían el establecimiento de instancias institucionales para prevenir la corrupción y velar por que los fondos públicos se utilizaran de manera adecuada, así como la colaboración de las familias locales y de especialistas en nutrición para garantizar que las comidas suministradas fueran nutritivas y respondieran a los gustos locales (Otsuki y Arce, 2007).

Los beneficios de los programas de alimentación escolar quedan en parte contrarrestados por los costos de distribución de las comidas escolares y los problemas relacionados con la focalización. Bundy *et al.* (2009) estiman que los costos administrativos promedio de los programas de alimentación son de un 21 % frente al 9 % de las transferencias de efectivo. Los programas de alimentación escolar revelan también problemas de focalización. La mayoría de los programas se basan en parámetros de focalización de carácter geográfico y se aplican en localidades donde la inseguridad alimentaria o la pobreza están más arraigadas. Aunque los costos de identificación de tales localidades son relativamente bajos, esto implica que los niños de hogares con inseguridad alimentaria situados fuera de las áreas de alimentación escolar quedan excluidos, mientras que los niños de hogares con seguridad alimentaria que asisten a escuelas con programas de alimentación escolar quedan incluidos. La alimentación escolar no llega a los niños que han sido retirados de la escuela o que la han abandonado, quienes suelen vivir en hogares especialmente afectados por la inseguridad alimentaria. No es eficaz en función de los costos focalizar la alimentación escolar en los estudiantes considerados individualmente e, incluso si lo fuera, un enfoque de este tipo entrañaría el riesgo de estigmatizar a las personas, lo cual no resulta en ningún modo desable.

En contraste con estos problemas, es preciso hacer otras dos consideraciones. En primer lugar, los programas de alimentación escolar suelen estar diseñados para lograr múltiples objetivos — seguridad alimentaria, educación, equidad de género, crecimiento agrícola— y sus altos costos podrían estar justificados en este contexto, sobre todo en las comunidades desfavorecidas, donde la subnutrición y las bajas tasas de matriculación y asistencia escolar, especialmente de las niñas, son problemas habituales (Kristjansson *et al.,* 2009). En segundo lugar, los actuales programas de alimentación escolar pueden constituir una buena plataforma para la ampliación de la protección social en respuesta a situaciones de crisis como las provocadas por las sequías, debido a que la infraestructura de distribución necesaria ya existe. Además, la garantía de recibir comidas gratis durante una crisis alimentaria puede contribuir a que los niños permanezcan escolarizados, ya que de otro modo podrían ser retirados de la escuela para ahorrar costos o para buscar trabajo.

Los programas de alimentación escolar no pueden ser el único instrumento de protección social para combatir el hambre y la inseguridad alimentaria, pero sí pueden ser un valioso componente de un enfoque más amplio, especialmente en aquellos lugares donde es difícil llegar hasta los grupos de población objetivo, como las jóvenes adolescentes, con otro tipo de intervenciones. Tienen un valor adicional en los casos en los que se pueden ampliar en respuesta a las crisis. Habida cuenta de los costos de distribución relativamente altos, pueden obtenerse avances significativos experimentando diferentes modalidades de distribución para comprobar cómo pueden incidir en los beneficios que los programas aportan en relación con la seguridad alimentaria y la escolarización.

## 2.8 Alimentación complementaria

La alimentación complementaria es una forma de transferencia en especie o consumo que proporciona raciones de alimentos a las personas seleccionadas, incluido el grupo especialmente vulnerable de los niños de corta edad (preferiblemente aún amamantados) de edades comprendidas entre los seis meses y el segundo cumpleaños, así como las mujeres embarazadas y lactantes. La seguridad alimentaria de estos grupos vulnerables no deriva automáticamente de la seguridad alimentaria de los hogares, habida cuenta de sus necesidades especiales, así como de las limitaciones que hay en el seno del hogar para prestar particular atención a las mismas. En el caso de los niños, están relacionadas con la infravaloración de la importancia de darles alimentos adecuados, las modalidades y frecuencia de la alimentación y el comportamiento de las personas

responsables de su cuidado para prevenir las infecciones causadas por el agua contaminada y la falta de higiene ambiental y personal. Todos estos factores contribuyen a incrementar la malnutrición y las enfermedades a ella asociadas. El derecho a una alimentación nutritiva es un derecho humano de los niños (Naciones Unidas, 1989). Pero además, una intervención aleatoria realizada en Guatemala demostró que la alimentación complementaria mejora las capacidades cognitivas, el rendimiento escolar y la productividad económica de los adultos, lo cual implica que las transferencias sociales (en este caso, una transferencia en especie para los niños pequeños) también pueden ser una inversión económica a largo plazo (Hoddinott *et al.,* 2008; Maluccio *et al.,* 2009).

La alimentación complementaria puede adoptar varias formas. A menudo es un 'complemento alimenticio' o un paquete para llevar a casa con un ración nutritiva seca, pero puede ser también una comida que se consume en el lugar de la entrega, por ejemplo, un centro de salud o un comedor comunitario. Los suplementos nutricionales normalmente implican la administración de micronutrientes específicos (vitaminas o minerales) para prevenir el desarrollo, difícilmente observable, de enfermedades carenciales, también conocidas como 'hambre oculta'. Se presta especial atención a la administración de vitamina A, hierro y zinc. A menudo estos suplementos se distribuyen de manera generalizada, pero siempre que sea posible deberían distribuirse según una evaluación de rutina de las necesidades. Las estrategias más frecuentes para garantizar un aporte suficiente de micronutrientes son la diversidad de la alimentación, la suplementación con micronutrientes y el enriquecimiento de los alimentos. Hay diferentes opiniones y preferencias entre los expertos al respecto (Latham, 2010; West *et al*., 2010). En la *Estrategia mundial para la alimentación del lactante y del niño pequeño* (OMS, 2003) y las numerosas versiones nacionales posteriores, se establecen las directrices para la alimentación complementaria y suplementaria.

Para las mujeres, y en especial las niñas, durante el embarazo y el período previo al inicio de un posible embarazo la alimentación es fundamental para asegurar una nutrición adecuada para ellas mismas y para el desarrollo del feto en el úter,así como para tener un embarazo saludable y bebés sanos. Asimismo, es también esencial para el período de lactancia del bebé (lactancia exclusiva durante seis meses y, preferentemente, también después de esta edad junto con alimentación complementaria). Por tanto, prestar atención al derecho de las mujeres a la seguridad alimentaria y nutricional, incluida la administración de suplementos de hierro y ácido fólico, puede considerarse una medida de 'protección social intergeneracional'[15].

Los efectos de los suplementos alimenticios en la altura y peso de los niños merecen particular consideración. Los estudios realizados en Ghana (Adu-Afarwuah *et al.,* 2007), Guatemala (Schroeder *et al.,* 1995), Haití (Ruel *et al.*, 2008) y Jamaica (Sguassero *et al.,* 2005) muestran un efecto positivo en el aumento de la altura, mientras que otros estudios llevados a cabo en el Ecuador (Lutter *et al.*, 2008) y Malawi (Lin *et al.*, 2008) documentaron un aumento de peso, pero no de altura[16]. Pero es necesario centrarse también en las formas actuales de los programas de alimentación, que pueden variar en gran medida. En consonancia con una concepción basada en los derechos humanos y el derecho a una alimentación adecuada, así como con las preocupaciones acerca de la sostenibilidad, es conveniente vincular las transferencias con intervenciones que puedan favorecer cambios de comportamiento que empoderen a las madres y las familias para poder asegurar una alimentación adecuada a los niños, preparada por ellas mismas con recursos locales y en el hogar, en su caso.

---

[15] Para el fomento y protección de la lactancia materna exclusiva durante seis meses de edad y más, el Código internacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna (OMS, 1981), junto con las sucesivas resoluciones de la Asamblea Mundial de la Salud, es la principal fuente de información y orientación sobre la materia. En él se recogen una serie de invitaciones dirigidas a los Estados miembros, el sector privado y los individuos, así como disposiciones acerca de la comercialización y el etiquetado de alimentos complementarios comerciales.

[16] Otras evaluaciones realizadas en Indonesia (Sguassero *et al.*, 2005) y en Bangladesh (Begum *et al.*, 2006) encontraron pocas pruebas, o ninguna, de los efectos de la alimentación complementaria sobre el crecimiento. Sin embargo, estos programas adolecían de graves deficiencias en su diseño e implementación.

Este enfoque se ha adoptado, en el marco de las transferencias condicionales de efectivo, en México, donde no solo se proporcionan transferencias de recursos (efectivo), sino también educación nutricional para las personas responsables del cuidado de los niños (Behrman y Hoddinott, 2005). Por el contrario, un estudio cualitativo de las experiencias y percepciones de las madres que recibieron suplementos nutricionales en centros de asistencia sanitaria primaria en el área de Ciudad del Cabo mostró que el programa no fue acompañado de educación sobre nutrición y que el personal de salud no estaba interesado en la situación de las madres en el hogar no obstante la prescripción explícita del Departamento de Salud de Sudáfrica de proporcionar educación nutriricional junto con la suplementación nutricional (Andresen *et al.*, 2009).

Aunque no hay hasta el momento pruebas de que todos los enfoques basados en la comunidad o la familia reporten, según las mediciones típicas, una mejora del estado nutricional individual, dichos enfoques de alimentación infantil plasman en la práctica los principios de los derechos humanos de participación, transparencia y empoderamiento, y pueden incorporar fácilmente la rendición de cuentas como parte de los mecanismos de participación. Además, favorecerán también una 'independización' temprana de los programas de formación, ya que las madres o demás responsables del cuidado de los niños no tendrán que volver a realizarlos en caso de otros hermanos o hermanas malnutridos. Para fortalecer las soluciones locales y el empoderamiento, en los últimos años ha habido una tendencia hacia una formación de formadores más sistemática con el objetivo de movilizar a las madres y a los grupos de 'madres a madres' para que preparen en el hogar las comidas de los lactantes y niños de corta edad y elaboren unas pautas de alimentación. Algunos ejemplos son el enfoque Positive Deviance/Hearth (CORE Group, 2003), con la experiencia de Kenya (Plan International, 2006); los grupos de apoyo a las madres, con las experiencias de Etiopía (Viadro *et al,* 2008) y Uganda (Ministerio de Salud de Uganda, sin fecha); el programa Reaching the under-2s realizado en Uttar Pradesh (India), que abarca también el período prenatal (Kushwaha, 2010), y el programa Feeding the Future nutrition education, con la experiencia de Laos (PMA, 2012a).

Una nota final: la alimentación complementaria se utiliza para intervenir en los casos de malnutrición de leve a moderada, mientras que en los casos graves de malnutrición clínica es vital el tratamiento dietético terapéutico combinado con la rehidratación. En la alimentación terapéutica se han logrado excelentes resultados, por lo que se refiere a la rápida recuperación de niños con malnutrición grave, con los alimentos terapéuticos listos para el consumo, que son mezclas de alimentos sólidos que no necesitan cocción y cuyo base es, generalmente, la pasta de maní como ingrediente proteico principal, además de cereales con vitaminas y minerales añadidos. Estos productos deberían, sin duda, seguir suministrándose en situaciones terapéuticas clínicas, aunque los niños rehabilitados pueden seguir corriendo el riesgo de padecer de nuevo malnutrición (UNICEF, 2009). Una cuestión que causa especial preocupación entre quienes se ocupan de nutrición es que algunos asesores médicos y organizaciones tienden a inculcar la idea de que lo que es bueno para el tratamiento debe ser también bueno para la prevención. El peligro es que la potencial dependencia de estos productos pueda interferir con la lactancia materna e ir en detrimento de soluciones domésticas sostenibles (como se explica, por ejemplo, en Latham *et al.*, 2011;. Red internacional de acción sobre alimentos de lactantes, 2012). Un problema relacionado con el anterior es la creciente comercialización de estos productos a precios que las familias pobres no pueden pagar, así como el riesgo de medicalización de las necesidades alimentarias particulares de los niños pequeños cuando su alimentación debería, por el contrario, ser parte natural, aunque específica, de la dieta diaria de la familia. Un posible compromiso lo constituyen los cada vez más numerosos suplementos alimentarios listos para el consumo preparados localmente con recursos locales.

## 2.9 Transferencias condicionales de efectivo

A raíz de los primeros éxitos en Bangladesh, el Brasil y México, los programas de transferencias condicionales de efectivo se extendieron por todo el mundo, especialmente en América Latina, pero

también en Asia meridional y oriental[17]. Las transferencias condicionales de efectivo tienen tres características definitorias: 1) se centran en regiones pobres y seleccionan los hogares pobres objetivo dentro de esas regiones; 2) proporcionan dinero en efectivo —y a veces transferencias en especie como los suplementos nutricionales— por lo general a la madre o al principal responsable del cuidado de la familia; 3) exigen que, para poder recibir las transferencias, los beneficiarios se comprometan a cumplir ciertas condiciones. La condición más común es la escolarización de los niños y el mantenimiento de unos niveles de asistencia a la escuela adecuados. En algunos países, se exige acudir a consultas médicas prenatales y postnatales, así como vacunar a los niños en edad preescolar y someterlos a controles del crecimiento y chequeos regulares (Adato y Hoddinott, 2010).

Un rasgo fundamental de las transferencias condicionales de efectivo es, por lo tanto, intentar conjugar dos objetivos: aumentar los niveles de consumo de las familias pobres e incrementar el capital humano de los niños pobres. En consecuencia, los programas de transferencia condicional de efectivo tienen como finalidad reducir en el corto plazo la inseguridad alimentaria y en el largo plazo la transmisión intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad. Como señalan Adato y Hoddinott (2010), la lógica que sustenta las transferencias condicionales de efectivo es que el impedimiento principal para asistir a la escuela (o a las consultas médicas) es la falta de 'demanda' de estos servicios. La prestación de servicios de educación y salud existe pero estos están infrautilizados por varias razones, a saber: las familias no pueden pagar las tasas o gastos complementarios o necesitan que los hijos trabajen en lugar de estudiar, los padres no siempre toman decisiones en el interés de sus hijos o hay una tendencia dentro de los hogares a discriminar a las niñas. Al facilitar información sobre los beneficios de estos servicios de salud y educación y proporcionar al mismo tiempo transferencias que compensan la pérdida de los ingresos derivados del trabajo infantil o permiten pagar los gastos complementarios (como los uniformes o el transporte), las transferencias condicionales de efectivo pretenden atenuar las restricciones a la inversión de los hogares en el capital humano de sus hijos.

Por lo general, los programas de transferencias condicionales de efectivo no tienen como objetivo explícito la seguridad alimentaria, pero algunos, como Progresa/Oportunidades de México, enumeran la mejora de la nutrición entre sus metas. Sin embargo, dado que las transferencias condicionales de efectivos incrementan el nivel de ingresos del hogar, algunos de estos ingresos adicionales se destinan a alimentos. Las repercusiones en la seguridad alimentaria, sin embargo, dependen de cómo se mide la seguridad alimentaria y de las características de los participantes en el programa. Para los hogares muy pobres, el aumento de la cantidad de alimentos consumidos es una prioridad. En estos hogares, un aumento del 10 % en los ingresos puede mejorar en un 5 % la seguridad alimentaria, medida por la cantidad de calorías disponibles para el consumo. Pero una vez que el acceso a las calorías llega a un cierto nivel umbral, la atención pasa a centrarse en la calidad de los alimentos. La adquisición de calorías por los hogares puede seguir aumentando, pero a un ritmo mucho más lento. En cambio, los hogares diversifican su dieta, aumentando el consumo de frutas, hortalizas y productos de origen animal[18].

Hay datos a disposición sobre los efectos de las transferencias condicionales de efectivo en la seguridad alimentaria para los países de América Latina y el Caribe. Hoddinott y Wiesmann (2010) analizan tres programas de transferencias: el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México y la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua. Los resultados del análisis muestran que ni el PRAF ni el RPS tuvieron efectos estadísticamente significativos sobre la adquisición de calorías en todos los beneficiarios. PROGRESA tuvo un efecto estadísticamente significativo, pero reducido (solo un 3,6 %). Fiszbein y

[17] En Milazzo (2009), puede consultarse una bibliografía anotada sobre programas de transferencias condicionales de efectivo que abarca hasta finales de 2009. Al respecto, véanse también Grosh *et al.* (2008) y Fiszbein y Schady (2009).

[18] Varios estudios documentan esta relación, entre ellos Subramanian y Deaton (1996), Hoddinott *et al.* (2000), Gibson y Rozelle (2002), y Hoddinott y Wiesmann (2010).

Schady (2009) observaron efectos igualmente reducidos, al igual que Hoddinott y Skoufias (2004). Sin embargo, para el 30 % de la población más pobre de los tres países, Hoddinott y Wiesmann observan que los programas aumentan significativamente la disponibilidad per cápita de calorías entre un 5,8 % (México) y un 12,7 % (Nicaragua). Además, hay efectos profundos y estadísticamente significativos en la calidad de la dieta. En México y Nicaragua, el consumo de frutas y hortalizas aumentó en un 12,3 % y un 52,5 %, respectivamente. Se observan también profundos efectos por lo que se refiere a las calorías procedentes de productos de origen animal y, en Nicaragua, hay mejoras en la diversidad de la dieta, calculada por el número de alimentos consumidos. Estas estimaciones del impacto, obtenidas con métodos experimentales aleatorios, están en consonancia con las percepciones de los beneficiarios. Cuando se les preguntó qué había cambiado desde que habían empezado a recibir asistencia a través de PROGRESA, el 48 % de los beneficiarios respondió que comían mejor y el 19 % que comían más (Hoddinott y Skoufias, 2004). Estos resultados indican que las transferencias condicionales de efectivo pueden no solo incrementar la cantidad de calorías consumidas sino también mejorar la calidad de la dieta.

El hecho de que las transferencias sociales estén sometidas a condiciones sobre el comportamiento es objeto de controversia. Las críticas sobre la condicionalidad se centran en el aumento de los costos administrativos y la complejidad de la ejecución de los programas de transferencias de efectivo. Un estudio mostró que el seguimiento del cumplimiento de las condiciones representaba aproximadamente el 18 % de los costos administrativos y el 2 % de los costos totales del programa (Caldes *et al.,* 2006). El cumplimiento de las condiciones acarrea también costos directos para los participantes, los cuales a menudo corren a cargo de las madres, ya que son ellas quienes tienen que acompañar a los niños a los centros de salud o asistir a las reuniones de la comunidad (Molyneux, 2007). Para algunas familias, las condiciones pueden ser demasiado difíciles de cumplir, por lo que o bien se autoexcluyen o bien son excluidas como receptoras de las transferencias por incumplimiento, lo que compromete la cobertura y el impacto del programa. Por último, si el cumplimiento de las condiciones requiere el acceso a servicios públicos que pueden, sencillamente, no estar disponibles, no solo la condicionalidad no consigue cambiar los comportamientos, sino que penaliza además a los hogares por algo que queda fuera de su control.

La perspectiva basada en los derechos es, sorprendentemente, ambigua sobre la cuestión de la condicionalidad. Visto que en la Declaración Universal de Derechos Humanos se reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado (Artículo 25), algunos sostienen que es moralmente inaceptable imponer condiciones a las transferencias sociales en favor de los pobres (Freeland, 2007). Pero los niños también tienen derecho a la educación, por lo que la imposición de la matriculación y la asistencia escolar puede ser un mecanismo para vencer la resistencia de los padres de algunas sociedades a enviar a sus hijos, y sobre todo a sus hijas, a la escuela. Al igual que otras políticas destinadas a garantizar la defensa de los derechos de los niños y las mujeres o a protegerlos de la violencia, la condicionalidad supone la legitimación del cambio social por parte del Estado.

Por último, los datos son simplemente insuficientes para establecer con confianza que la condicionalidad es eficaz. Un estudio (de Brauw y Hoddinott, 2011), basado en datos de México, mostró que para todos los grupos de edad que habían cursado los años 3-8, la tasa de matriculación del grupo 'incondicionado' fue inferior en 5,4 puntos porcentuales a la del grupo 'condicionado'. Los efectos más significativos pudieron observarse en los niños que habían completado el 6.º curso, año crucial de transición a la escuela secundaria, en el que muchos abandonan. En este caso, la probabilidad de matricularse en la escuela era de 18 a 20 puntos porcentuales inferior en los niños del grupo 'incondicionado'. Un estudio bien diseñado realizado en Malawi reveló que el impacto sobre la escolaridad fue, en promedio, similar para las transferencias condicionales y para las incondicionales. Sin embargo, cuando las transferencias se concedían directamente a las niñas en edad escolar, la asistencia escolar mejoraba significativamente solo si estas transferencias eran condicionales (Baird *et al*. 2011).

## 2.10 Transferencias incondicionales de efectivo

Entre los programas de transferencias incondicionales de efectivo figuran las ayudas sociales para los grupos de población pobre y vulnerable proporcionadas por los gobiernos, así como los proyectos piloto de pequeña escala generalmente financiados por organismos donantes y ejecutados por organizaciones no gubernamentales. Mientras que las transferencias condicionales de efectivo son frecuentes en América Latina, las transferencias incondicionales de efectivo son más populares en África. Ello se debe a varias razones. La explicación más convincente es que los servicios sociales son, por regla general, más precarios en el África subsahariana que en América Central y América del Sur y el buen funcionamiento de los servicios de educación y salud es un requisito previo para que las condiciones vinculadas a estos servicios sean efectivas.

Los mayores programas de transferencia de efectivo de África se encuentran en Sudáfrica, donde se asignó un 3,5 % del PIB en 2010/2011 a la asistencia social (Black Sash, 2010). La subvención de asistencia infantil llega a más de 10 millones de niños, seguida por la prestación a las personas mayores, que llega a más de 2 millones de pensionistas sociales. Estos programas están sujetos a la verificación de los ingresos y bien focalizados en los pobres: más de la mitad de los hogares en los dos quintiles de ingresos más pobres y menos de uno de cada diez en el quintil más rico reciben la subvención de asistencia infantil. En el caso de los hogares en el quintil más pobre, no menos de dos tercios de sus ingresos provienen de subvenciones sociales (McEwen *et al.*, 2009, p. 19).

Los programas de transferencias de efectivo de gran escala pueden tener profundos efectos positivos sobre la inseguridad alimentaria y la pobreza. No se espera que las transferencias de efectivo reduzcan por sí solas la incidencia de la pobreza de manera significativa, ya que su valor suele ser demasiado bajo para que los destinatarios puedan superar el umbral de la pobreza, pero sí pueden reducir la 'brecha de la pobreza', definida como la distancia promedio del ingreso o consumo de los hogares pobres al umbral de pobreza. Las transferencias incondicionales de efectivo a escala nacional también pueden reducir la desigualdad de ingresos, al aumentar la cantidad de ingresos recibidos por las personas y hogares más pobres. En Sudáfrica, siete planes de ayuda social duplicaron el porcentaje de la renta nacional correspondiente al 20 % más pobre y redujeron el coeficiente de Gini[19] en 3 puntos porcentuales, mientras que la subvención de asistencia infantil por sí sola redujo a la mitad la brecha de pobreza (Samson *et al.*, 2004).

En varios estudios se ha documentado un impacto directo de las transferencias incondicionales de efectivo sobre la seguridad alimentaria y la nutrición[20]. Se observó que tanto el componente de apoyo directo del Programa de red de protección productiva de Etiopía como Visión 2020 Umurenge de Rwanda tenían efectos positivos significativos en la seguridad alimentaria de los hogares (Gilligan *et al.,* 2008; Banco Mundial 2010). El Plan piloto de transferencia social de efectivo del distrito Kalomo implementado en Zambia mejoró significativamente las dietas y el estado nutricional de los beneficiarios: el consumo de grasas, proteínas y vitaminas registró un incremento y los hogares que vivían con una comida al día pasaron del 19 % al 13 % (Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales/ Organismo Alemán para la Cooperación Técnica, 2006). Se prevé que los niños sudafricanos cuyas madres perciben la subvención de asistencia infantil aumenten su altura para la edad, de tal manera que serán 3,5 cm más altos de adultos (Agüero *et al.*, 2007).

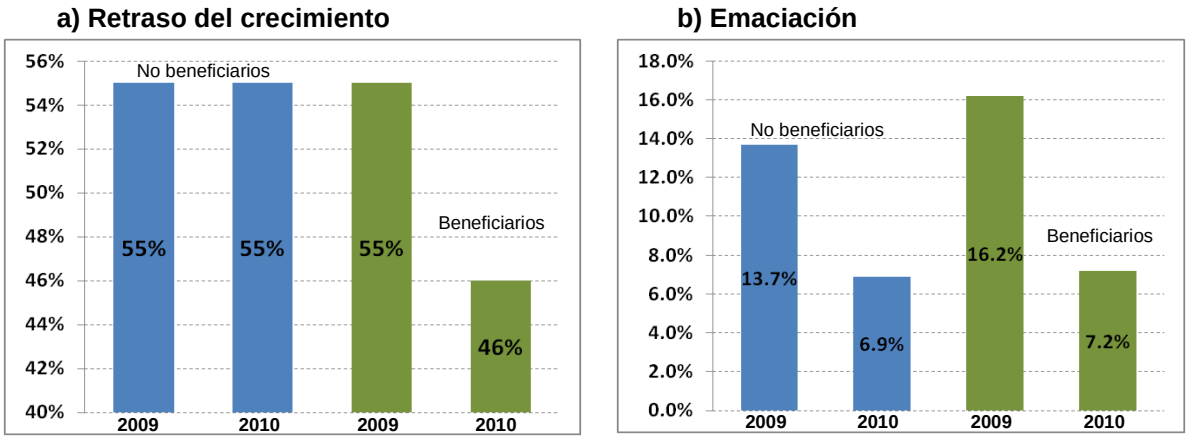
El Plan de transferencia social de efectivo Mchinji de Malawi es un proyecto piloto que ha sido evaluado de forma rigurosa y ha demostrado tener efectos sorprendentes sobre la nutrición infantil.

[19] El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad que se sitúa entre 0 (ausencia de desigualdad: todo el mundo tiene exactamente los mismos ingresos) y 1 (desigualdad total: todos los ingresos se acumulan en una sola persona).

[20] Pueden encontrarse análisis detallados de los efectos de las transferencias de efectivo en Save the Children (2012) y, desde una perspectiva de los derechos humanos explícita, en Künnemann y Leonard (2008).

La proporción de niños de los hogares beneficiarios con retraso del crecimiento[21] descendió del 55 % al 46 % en un año, mientras que se mantuvo en el 55 % en los hogares del 'grupo control' que no recibieron las transferencias, por lo que el efecto del programa —reducción del retraso del crecimiento atribuible a las transferencias de dinero— fue de 9 puntos porcentuales. La proporción de niños que padecían emaciación[22] se redujo en más de la mitad durante el año, pasando del 16,2 % al 7,2 % en los hogares beneficiarios, pero también se redujo significativamente, del 13,7 % al 6,9 %, en los hogares no beneficiarios, lo que deja una doble diferencia o 'diferencia en las diferencias' de 2,2 puntos porcentuales (Miller *et al.*, 2011; véase la Figura 3).

**Figura 3. Impacto de las transferencias en efectivo sobre la nutrición infantil en Malawi**




*Fuente*: datos tomados de Hermans *et al.* (2011).

Además de los efectos directos en el consumo, las transferencias de efectivo también pueden incentivar la inversión en agricultura y otras actividades que constituyen un medio de vida. En Bolivia, se ha comprobado que una pensión social pagada a las personas de más de 65 años aumenta el consumo por el doble del valor del beneficio, pero solo en los hogares rurales con tierra porque parte del aumento del consumo se debe al aumento de la producción, especialmente de productos lácteos, carne y hortalizas (OIT, 2010). La pensión social del Brasil se invierte también en parte en semillas y herramientas para la agricultura. Datos similares se registraron en una evaluación cualitativa de la pensión social en Namibia, que también halló que la previsibilidad de unos ingresos regulares mejoraba el acceso al mercado de los alimentos al atraer a los comerciantes hasta las comunidades remotas y posibilitar a los pensionistas la compra de alimentos a crédito (Devereux, 2002).

El impacto directo de las transferencias de efectivo en la seguridad alimentaria de los hogares depende del volumen y frecuencia de las transferencias, así como de su poder adquisitivo. El dinero en efectivo es menos eficaz en aquellos lugares donde los mercados son débiles y los precios son altos y volátiles. También hay algunos datos que indican que las transferencias en efectivo tienen un impacto más directo en la seguridad alimentaria cuando se conceden a las mujeres, quienes suelen gastar más en alimentos para los niños y la familia y en cubrir otras necesidades básicas del hogar, mientras que los hombres gastan más en artículos de consumo no esencialesy en inversiones destinadas a la generación de ingresos (Sabates-Wheeler y Kabeer, 2003). No hay pruebas de que elegir como receptoras de las transferencias sociales a mujeres que viven en hogares encabezados por hombres aumente el riesgo de conflictos en el seno del hogar, pero este es un tema que precisa ulterior investigación en diversos contextos socioculturales.

[21] El retraso del crecimiento (altura para la edad) es un indicador de la subnutrición a largo plazo.

[22] La emaciación (peso para la edad) es un indicador de la subnutrición a corto plazo.

# 3 SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN FAVOR DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

En el capítulo anterior se examinaron los méritos y limitaciones de varios instrumentos de protección social específicamente diseñados para promover la seguridad alimentaria de los hogares. Sin embargo, los instrumentos de protección social no deberían aplicarse de forma aislada. Funcionan mejor como componentes de un sistema integral que aborde la inseguridad alimentaria mediante la combinación de la protección social con otras intervenciones y el establecimiento de fuertes vínculos con otros sectores sociales (educación, salud, etc.) y los sectores económicos (agricultura, política comercial). En el presente capítulo se describe la manera de construir sistemas de protección social que contemplen las necesidades de seguridad alimentaria de diferentes grupos de población en situación de inseguridad alimentaria, ya sean trabajadores o no, durante las distintas etapas del curso de la vida. Se considerarán cuatro enfoques: 1) vínculos intersectoriales; 2) programas de integración vertical; 3) sistemas nacionales, y 4) marcos conceptuales ('régimen básico de protección social' y 'régimen básico de seguridad alimentaria').

## 3.1 Vínculos intersectoriales

La protección social desempeña una función importante, a menudo vital, en el apoyo a las personas que padecen inseguridad alimentaria. Los programas de protección social con un buen diseño e implementación pueden ayudar a afrontar las causas de la inseguridad alimentaria. Sin embargo, la protección social no puede abordar todas las causas de la inseguridad alimentaria y sus efectos en la nutrición por sí sola. Lograr la seguridad alimentaria en el corto plazo no solo requiere el acceso de las personas y los hogares a una alimentación adecuada, sino también el establecimiento de vínculos con servicios básicos de salud, agua potable y saneamiento, así como información adecuada, educación y capacitación profesional, de manera que los alimentos se utilicen efectivamente en dietas cotidianas sanas e inocuas para la salud y el bienestar nutricional. Lograr la seguridad alimentaria sostenible en el largo plazo requiere el apoyo a la agricultura, la creación de empleo, la inversión en infraestructura y políticas comerciales favorables, entre otros. Así, por ejemplo, si la inseguridad alimentaria está asociada con la falta de empleo, los programas de obras públicas pueden proporcionar oportunidades laborales a corto plazo, pero no puestos de trabajo estables.

Los efectos de los programas de protección social en la seguridad alimentaria pueden reforzarse si se vinculan con intervenciones complementarias. Esta es la idea que subyace a los programas de transferencias condicionales de efectivo, como se expuso anteriormente. Por ejemplo, mediante la vinculación de las transferencias de efectivo con la distribución de suplementos nutricionales, el programa Oportunidades de México redujo la probabilidad de retraso del crecimiento y aumentó el crecimiento infantil en aproximadamente una sexta parte (Behrman y Hoddinott, 2005).

El riesgo de no vincular la protección social con programas sectoriales es que la protección social sustituya estos programas por defecto. Este riesgo se agrava cuando los programas de protección social se financian con recursos externos, ya que esto reduce el incentivo que impulsa a los gobiernos a invertir tanto en la protección social como en los sectores en los que la inversión es insuficiente, para los cuales los programas de protección social funcionan como compensación. Esta es una de las razones por las que es crucial que los programas de protección social sean de titularidad del gobierno. Otra razón es que la responsabilidad del gobierno se deriva más fácilmente si este posee la titularidad y que es muy difícil introducir un mecanismo de rendición de cuentas en los programas gestionados por donantes o en los proyectos implementados por las organizaciones no gubernamentales, tal y como se analiza más adelante. Por el contrario, la falta de inversión en los servicios puede mermar la eficacia de los programas de protección social con los que están vinculados. Por ejemplo, si las transferencias condicionales de efectivo o los programas de alimentación escolar generan un aumento de la demanda de la educación sin que se realicen las

inversiones correspondientes para la expansión de los servicios educativos y el mantenimiento de su calidad, el impacto de la intervención de la protección social se verá comprometido (UNICEF, 2012).

El caso de Botswana muestra cómo la prestación de la protección social puede ser responsabilidad de varios ministerios, incluso si no existe un plan nacional coordinado de protección social.

**Recuadro 11. Botswana: la prestación de protección social mediante un enfoque multisectorial**

El Gobierno de Botswana implementa una serie de programas de protección social a través de varios ministerios, los cuales facilitan conjuntamente asistencia social integral a los distintos grupos pobres y en situación de inseguridad alimentaria. Entre estos programas figuran los siguientes:

- El Ministerio de Gobierno Local ejecuta un **programa de obras públicas** denominado 'Ipelegeng', que ofrece empleo temporal y amplía su escala en los años de sequía. El mismo ministerio otorga subvenciones a los **habitantes de zonas remotas** para desarrollar la infraestructura rural y promover la generación de ingresos y la producción agrícola.

- El Departamento de Servicios Sociales ofrece un programa para las p**ersonas indigentes**, el 73 % de las cuales son mujeres. El programa comprende transferencias de efectivo y alimentos destinadas a garantizar una dieta nutricionalmente equilibrada. El Departamento también gestiona el plan estatal de **pensiones de vejez,** destinado a todos los ciudadanos mayores de 65 años de edad. El 60 % de los pensionistas sociales son mujeres.

- El Ministerio de Educación ejecuta un programa de **alimentación escolar** integral que distribuye comidas todos los días de escuela a todos los alumnos de primaria y secundaria de las escuelas públicas.

- El Ministerio de Salud lleva a cabo un **programa de alimentación de grupos vulnerables** que distribuye raciones de alimentos a través de los consultorios a los niños menores de seis años que padecen malnutrición y a las mujeres embarazadas y madres lactantes.

Solo en una etapa posterior estos programas habrán de entretejerse en el marco de una política nacional de protección social, que a su vez servirá para armonizar, racionalizar y consolidar los diversos sistemas que han surgido de forma orgánica en respuesta a diferentes imperativos políticos y sociales. Botswana está actualmente llevando a cabo ese proceso y diseñando un marco integral de desarrollo social (EuropeAid, 2012, p. 46).

## 3.2 Programas de integración vertical

En lugar de aplicar instrumentos aislados de protección social, un enfoque más eficaz consiste en combinar varios instrumentos que satisfagan las diversas necesidades de los distintos grupos o de los mismos grupos en diferentes momentos, de manera que puedan aprovecharse las sinergias entre los instrumentos (Robalino *et al.*, 2012). Los programas integrados de protección social a menudo emplean diversos mecanismos complementarios para apoyar la seguridad alimentaria de los hogares. Dos ejemplos representativos son los programas denominados “Ensanchando las fronteras de la lucha contra la pobreza”, en Bangladesh, “y Visión 2020 Umurenge”, en Rwanda. En ambos casos, los hogares con diferentes necesidades de seguridad alimentaria reciben el apoyo de distintas formas de protección social y en ambos casos también se aplican procedimientos para la 'independización' de algunas categorías de hogares, que reflejan un movimiento que va de la dependencia de los programas de apoyo a la autosuficiencia.

**Recuadro 12. Bangladesh y Rwanda: enfoques integrados para la protección social en favor de la seguridad alimentaria**

***Bangladesh: Ensanchando las fronteras de la lucha contra la pobreza***

"Ensanchando las fronteras de la lucha contra la pobreza" es un programa ejecutado por la organización no gubernamental BRAC para complementar los programas de microcrédito en Bangladesh, que obtuvieron resultados altamente positivos, con el objetivo de llegar a las personas que son demasiado pobres para acceder a los microcréditos. El programa adopta un enfoque de doble vía: prestación de asistencia social y de activos productivos a los hogares en situación de pobreza extrema (protección de los medios de vida más promoción de los medios de vida). Los beneficiarios seleccionados reciben un paquete de apoyo: una asignación de subsistencia de 0,4 USD al día, atención médica gratuita durante dos años, materiales para la mejora de la vivienda, letrinas y suministro de agua, cubriendo así importantes aspectos no alimentarios de la seguridad alimentaria y nutricional. Estos beneficiarios también reciben activos de subsistencia —ganado, insumos agrícolas o bienes no agrícolas como una máquina de coser— por valor de 100-150 USD, ya sea a título gratuito o como préstamos en condiciones favorables, así como formación obligatoria para que los activos se utilicen con eficacia. En su primera fase (2002-06), la pobreza extrema (<1 USD por día) se redujo en 30 puntos porcentuales, del 89 % al 59 %, entre los hogares participantes, mientras que descendió en 13 puntos porcentuales en el grupo de control. En su segunda fase, el programa tiene como objetivo la 'independización' de 863 000 hogares, lo que significaría que más de cuatro millones de personas han salido de la pobreza extrema a través de este enfoque integrado (EuropeAid, 2012, p. 55).

***Rwanda: Programa Visión 2020 Umurenge***

"Visión 2020 Umurente", el programa de protección social más emblemático de Rwanda, se basa en experiencias pasadas que enseñan que las intervenciones aisladas de los ministerios pertinentes, los donantes o las organizaciones no gubernamentales no son suficientes para que la gente salga de la pobreza extrema (Gobierno de Rwanda, 2007, p. i). El programa consta de tres componentes. El componente de **apoyo directo** otorga transferencias incondicionales de efectivo a los hogares rurales más pobres que no tienen capacidad de trabajo. La evaluación mostró que el volumen de transferencias fue suficiente para contribuir a un aumento estadísticamente significativo del consumo de alimentos per cápita en los hogares participantes (Banco Mundial, 2010). El segundo componente es el de **obras públicas**, que paga salarios en efectivo a los hogares pobres con capacidad de trabajo a cambio de construir o mantener las infraestructuras comunitarias (caminos de acceso rurales, aulas) o realizar actividades que impulsen la productividad agrícola (terrazas, riego). En tercer lugar, el **sistema de crédito Ubudehe** concede préstamos a personas pobres, que también pueden constituir grupos de prestatarios con las personas que no son pobres para financiar microempresas (cría de aves de corral, carpintería). Cada participante en el programa recibe las transferencias de efectivo o los préstamos a través de una cuenta bancaria, que debe abrir en una institución financiera local y que facilita el acceso a servicios de ahorro y crédito. Mediante esta conjunción de intervenciones, el programa aúna la asistencia social a los grupos más vulnerables, la promoción de los medios de vida gracias a la creación de activos y las inversiones agrícolas por parte de los 'pobres productivos', la microfinanciación a los pobres y los que no son pobres, y la inclusión financiera de los hogares rurales más pobres.

## 3.3 Sistemas nacionales

Las estrategias nacionales de protección social a menudo incluyen objetivos de seguridad alimentaria, especialmente en economías de bajos ingresos dominadas por la agricultura orientada a la subsistencia. Conviene hacer la debida distinción entre las transferencias puntuales de dinero en

efectivo, alimentos o insumos, las transferencias regulares y los planes integrados (EuropeAid 2012). Las transferencias puntuales son más eficaces en contextos de emergencia o para potenciar los medios de vida, por ejemplo, proporcionando paquetes de insumos a los agricultores o ganado a los pastores, después de una sequía. Las transferencias regulares son cada vez más habituales en los países de bajos ingresos con grandes fallas en la cobertura de seguridad social y donde los gobiernos o los socios en el desarrollo ponen en marcha proyectos discrecionales no institucionalizados, a menudo de escala reducida y de duración limitada. Por el contrario, los planes integrados son derechos permanentes de todos los ciudadanos o residentes elegibles, garantizados por la ley, fiscal y políticamente sostenibles, y, por lo general, vinculados a servicios complementarios. Aunque los planes integrados son preferibles, el recurso a las transferencias regulares o puntuales, implementadas con apoyo financiero y técnico externo, puede ser inevitable, por lo menos durante un período transitorio. En esta sección se ilustra la fuerza de los enfoques sistémicos a través de experiencias del Brasil, la India y el África subsahariana.

### 3.3.1 Brasil

De conformidad con los principios reconocidos en el derecho humano a una alimentación adecuada y a la soberanía alimentaria, la seguridad alimentaria y nutricional se considera un objetivo estratégico de las políticas públicas del Brasil. Los recientes logros en la reducción de la inseguridad alimentaria están estrechamente vinculados con la organización de la sociedad civil para crear canales formales de participación en el diseño e implementación de las políticas sociales. El movimiento por la ética en la política, que llevó a la destitución del presidente Collor, inspiró la creación de 'Acción ciudadana contra el hambre y la pobreza y en pro de la vida' en 1993. Acción ciudadana está formado por cientos de organizaciones de la sociedad civil, incluidos sindicatos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones profesionales y empresariales. El movimiento impulsó la creación de más de 5 000 comités locales en todas las provincias brasileñas y el lanzamiento de una campaña nacional contra el hambre. El Instituto de Investigación Económica Aplicada elaboró un mapa del hambre para orientar las políticas públicas, que mostró que 32 millones de personas vivían en la pobreza extrema. Acción Ciudadana también fue decisivo en la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) en 1993, un consejo asesor, formado por funcionarios gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, responsable de diseñar las políticas y directrices en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

Ha habido programas con la función explícita de hacer frente a la inseguridad alimentaria y nutricional por lo menos desde la década de 1950 (por ejemplo, el Programa de alimentación escolar), pero es a partir de 1993 cuando se convierten en una prioridad política. En virtud de una recomendación del CONSEA, el Congreso brasileño aprobó la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición (LOSAN) en 2006. Como señala Rocha (2009), el derecho a la alimentación está ahora institucionalizado como una obligación del Estado. Esto fue seguido por la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), que es responsable de la creación e implementación de políticas para cumplir con los requisitos establecidos por la LOSAN. El SISAN está coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre y en él participan los gobiernos federal, estatal y local, así como miembros de la sociedad civil y el sector privado. El objetivo principal es el acceso a los alimentos, pero las políticas nacionales también están diseñadas para mantener la producción y la distribución de alimentos como metas fundamentales de una estrategia sostenible sobre seguridad alimentaria y nutrición. A continuación se describen algunos de los hitos más importantes.

En 2003, el Brasil puso en marcha el Programa Hambre Cero, como parte del Sistema Nacional y la Política de Seguridad Alimentaria y Nutrición. Hambre Cero comprende dos tipos principales de intervenciones: 1) la mejora del acceso de la población con bajos ingresos a los alimentos a través de transferencias de ingresos, alimentación escolar, etc, así como el aumento del salario mínimo y la promoción del empleo, y 2) el fortalecimiento de las explotaciones agrícolas familiares, que

constituyen la mayoría de las explotaciones agrícolas y proporcionan la mayor parte del suministro de alimentos para el mercado interno. Hambre Cero inicialmente se puso a cargo de un nuevo ministerio creado para luchar contra el hambre y abordar la seguridad alimentaria, el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre. En 2004, sin embargo, Hambre Cero y otros programas sociales se consolidaron y el nuevo ministerio se transformó en una Secretaría Nacional del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre. Existieron muchos programas de Hambre Cero durante muchos años, pero bajo el gobierno de Lula se ampliaron o se transformaron y lograron una mayor eficacia. Una característica clave es el fortalecimiento de los consejos sociales locales como agentes importantes en los ámbitos de la inseguridad alimentaria y la nutrición. La asociación entre la sociedad civil y el gobierno es una de las principales aportaciones del modelo brasileño. Los comités locales son responsables de supervisar y controlar cómo se gastan los recursos públicos en programas locales. Por ley, los gobiernos locales deben establecer un consejo social local para recibir los fondos, cuyos miembros deben proceder, al menos la mitad, de la sociedad civil.

El Programa nacional de alimentación escolar se creó en 1955. Es el programa de alimentación más antiguo del Brasil. Está administrado por el Ministerio de Educación, pero su implementación en las escuelas públicas y sin fines de lucro, así como en las guarderías, es responsabilidad de los Estados y municipios. El objetivo principal es suministrar el 30 % de las necesidades nutricionales diarias infantiles a los niños de los asentamientos indígenas y de los descendientes de antiguos esclavos (*quilombolas*) y el 15 % a todos los demás niños. En 2010, el Programa nacional de alimentación escolar tenía como beneficiarios a más de 45 millones de niños. Una característica distintiva del programa es la obligación de utilizar al menos el 30 % de los recursos en la compra de alimentos directamente de las granjas familiares. Un activo consejo social local es el componente más importante de los exitosos programas de alimentación escolar de todo el país (Weis *et al.,* 2005).

La descentralización de Bolsa Familia, el programa de transferencia condicional de dinero en efectivo más emblemático del Brasil, es también un aspecto importante de Hambre Cero. Los agentes municipales encargados del registro de los beneficiarios utilizan un cuestionario estandarizado para crear la base de datos de Bolsa Familia. Este registro único (Cadastro Único) ha generado un nutrido conjunto de datos sobre las condiciones de los pobres (ingresos, vivienda y otros) en todo el país. El registro único es un censo continuo de las personas pobres del Brasil y es utilizado también por otros programas gubernamentales. Bolsa Familia ha tenido impresionantes efectos sobre la seguridad alimentaria. Está bien focalizado: el 94 % de las transferencias llegó a las familias de los dos quintiles más pobres. La proporción de los ingresos de los hogares destinada a alimentos ha aumentado significativamente. Los hogares que recibieron transferencias de efectivo tuvieron un 52 % más de probabilidades de lograr la seguridad alimentaria. La malnutrición crónica se redujo un 30 % entre los niños menores de 6 años de edad y un 62 % entre los niños de 6 a 11 meses (Grosh *et al.*, 2008; OIT, 2009).

La prevalencia de la subnutrición en el Brasil pasó del 9 % en 2000-02 al 6 % en 2006-08 (FAO, 2011b). Dos son las razones principales de este éxito: un fuerte compromiso por parte del gobierno a fin de eliminar la inseguridad alimentaria y nutricional, y un enfoque integrado en el que la sociedad civil y el sector privado participan en la conceptualización, implementación, seguimiento y evaluación de los programas. Sin embargo, quedan aún muchos obstáculos para llegar a superar la inseguridad alimentaria de manera sostenible. Entre los diez desafíos individuados por el CONSEA (2009), la exclusión de los grupos marginados llevó al lanzamiento en mayo de 2012 de un programa complementario, Brasil Carinhoso, cuyo objetivo es llegar a unas 700 000 familias que viven en la pobreza extrema y carecen de la cobertura de otros programas.

### 3.3.2 India[23]

***La India desde la década de 1970***. La India en la década de 1970 se caracterizaba por una serie de rasgos muy diferentes a los de hoy: casi la mitad de la población era pobre; en su conjunto, era un país importador de cereales con déficit de alimentos; el crecimiento económico anual se mantenía por debajo del 3 % (irónicamente conocido como el 'ìndice de crecimiento hindú'); no había modernas tecnologías disponibles para la implementación de programas, y las infraestructuras financieras y bancarias no habían penetrado profundamente en las áreas rurales, donde vivía aproximadamente el 80 % de la población. Todas estas características han evolucionado favorablemente. La economía india ha experimentado un cambio radical desde 1970. El crecimiento económico ha aumentado, la incidencia de la pobreza ha ido disminuyendo paulatinamente, el 40 % de la población está ahora urbanizada, las zonas rurales han sido testigos de una importante expansión de puntos de venta bancarios y financieros y una rápida penetración de los teléfonos móviles, y las tecnologías de la información se han convertido en el sector de mayor crecimiento, el cual proporciona una gran parte de los ingresos en divisas. Los profundos cambios en el crecimiento y la transformación socioeconómica han originado también nuevas fuentes de vulnerabilidad, mientras que el antiguo núcleo duro de personas en situación de pobreza crónica (especialmente en las zonas de cultivo de secano) es el que ha resultado menos beneficiado. El sistema de protección social solo recientemente ha comenzado a adaptarse a los nuevos desafíos. Muchos problemas siguen en pie.

***¿Quiénes están expuestos a la inseguridad alimentaria?*** Entre las personas en situación de inseguridad alimentaria figuran las familias sin tierra y con capacidad de trabajo limitada, los agricultores marginales que poseen parcelas de tierra muy pequeñas, la mayoría de los hogares agrícolas y no agrícolas de las zonas rurales de secano, las viudas, las personas con discapacidad, los trabajadores de bajos ingresos empleados en sectores no organizados de las zonas rurales y urbanas, las personas marginadas que viven en su mayoría en los tugurios urbanos periféricos, y en especial las mujeres y los niños de todas estas categorías. A estos grupos con inseguridad alimentaria crónica desde hace largos años, se ha sumado un gran número de 'nuevos pobres', en su mayoría pobres transitorios que se sitúan por encima y por debajo del umbral de la pobreza en función de las fluctuaciones del empleo y los ingresos, una característica del nuevo dinamismo de la economía de la India de la última década. Algunas estimaciones sugieren que los pobres transitorios constituyen en la actualidad un porcentaje mayor que los pobres crónicos.

***La estrategia de protección social***. La India ha adoptado una estrategia tripartita para abordar la inseguridad alimentaria en el hogar. En primer lugar, hacer llegar efectivo o ingresos a manos de los pobres absolutos para que puedan obtener alimentos en el mercado. No hay escasez de alimentos, pero sí una pérdida de derechos: estos hogares padecen inseguridad alimentaria debido a la limitación de la demanda. En segundo lugar, reducir el precio de los alimentos mediante la distribución subvencionada de alimentos a los hogares con inseguridad alimentaria seleccionados. Estos programas, por lo tanto, operan desde el lado de la oferta y de la demanda. Mientras que el Sistema de distribución pública existe desde la Independencia, los programas orientados por la demanda constituyen un lento ajuste estratégico a las nuevas vulnerabilidades generadas por el crecimiento. Un tercer conjunto de programas tienen por finalidad proteger a los hogares contra las crisis, tanto *ex ante* como *ex post*.

En el primer grupo de programas que hacen llegar dinero en efectivo a las manos de los grupos vulnerables figuran los siguientes: Plan de pensiones de vejez Indira Gandhi, Plan de pensiones para personas discapacitadas, Plan de pensiones de viudedad, seguro gratuito de invalidez y accidentes para los pobres, previsión social, subvencionada en gran medida, para los trabajadores de los sectores no organizados, y subvenciones de vivienda destinadas a familias indigentes. Todos ellos son en su mayoría programas de protección, ya que ofrecen protección *ex ante* frente a situaciones

[23] Esta sección se basa en la publicación Social protection for a changing India (Banco Mundial, 2011a), escrita por un equipo dirigido por Philip O'Keefe del que formó parte Kalanidhi Subbarao.

de pérdida de ingresos (vejez, invalidez, pérdida del sostén familiar, viudez, etc.), y permiten a los hogares obtener alimentos en el mercado.

El segundo conjunto de programas existe desde hace varias décadas. Comprende el programa de subvenciones alimentarias conocido como el Sistema de distribución pública y el Programa de comida de media mañana para los niños de la escuela. El Sistema de distribución proporciona trigo y arroz subvencionados, queroseno y azúcar: la subvención varía en función de si un hogar está por debajo o por encima del umbral de la pobreza o en situación de indigencia, conocidos como hogares Annapurna. El programa de alimentación escolar proporciona comida caliente a niños que cursan los años 1 a 8 en escuelas públicas y subvencionadas. Dado que la India ha integrado recientemente un enfoque basado en derechos en la seguridad alimentaria, una nueva dimensión se ha sumado a estos programas. En una sentencia sobre la petición de un activista, la Corte Suprema instó al gobierno a considerar la prestación de acceso a los alimentos un derecho. En vista de ello, en 2011 se sometió al Parlamento el proyecto de ley sobre seguridad alimentaria nacional, cuyo fin es contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional en un enfoque que abarca todo el ciclo de la vida humana, garantizando el acceso a precios asequibles a alimentos adecuados en cantidad y calidad para que las personas puedan vivir con dignidad (Gobierno de la India, 2011, p. 1). Si se aprueba, dará derecho al 75 % de todos los habitantes rurales y al 50% de todos los habitantes urbanos a acceder a cereales subvencionados a través del Sistema de distribución pública. Las comidas gratuitas se suministrarán también a las mujeres embarazadas y madres lactantes. El proyecto de ley reconoce las dimensiones de género de la seguridad alimentaria, especialmente mediante la designación de la mujer de mayor edad de los hogares elegibles como cabeza del hogar a efectos de la emisión de cupones para alimentos.

Un tercer conjunto de programas, los programas de obras públicas, también existen en la India desde hace muchas décadas y también han pasado a un enfoque basado en los derechos a raíz de la aprobación de la Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural en 2005. Todos los hogares rurales que tengan necesidad de trabajar tienen derecho a solicitar una tarjeta de trabajo y registrarse en la oficina del consejo de aldea local. En un plazo de dos semanas se les debería procurar un empleo. Se garantiza el empleo en proyectos de obras públicas en tareas que exigen escasa o nula cualificación hasta un máximo de 100 días por hogar y año. La característica única de poder acceder a él en función de la demanda hace de este programa un instrumento eficaz de intervención contra la inseguridad alimentaria crónica, el hambre estacional y situaciones adversas como la pérdida del empleo o de la cosecha. El programa ofrece asistencia social, así como una especie de previsión social sustitutiva. Dado que el trabajo remunerado está garantizado y disponible en todo momento, las crisis provocadas por fenómenos como las inundaciones o las sequías no tienen por qué acarrear la pérdida repentina del derecho a la alimentación.

***¿En qué medida funciona la estrategia?*** La estrategia tiene muchas características positivas, aborda muchas facetas de la inseguridad alimentaria y cubre una serie de hogares vulnerables. En la actualidad existe un movimiento gradual hacia las transferencias de efectivo y la protección social basada en los seguros, como en los países de ingresos medianos. Hay dos problemas básicos que son dignos de mención. En primer lugar, el Sistema de distribución pública, el programa más antiguo y más importante desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, adolece de numerosas deficiencias, tal y como se ha descrito anteriormente. Entre estas destacan la ineficiencia de los organismos paraestatales que administran la adquisición y distribución de cereales alimentarios, las desviaciones de fondos y la corrupción, una selección inadecuada de los beneficiarios y unos gastos de funcionamiento muy elevados. El programa de almuerzos escolares también se resiente de la mala calidad de las comidas y la corrupción. La gobernanza es, en la práctica, la deficiencia crítica de todos los programas de protección social. Se teme que, a menos que se aborden los problemas de las desviaciones de fondos, la ineficiencia y los altos costos, la expansión de estos programas conforme al nuevo mandato del 'derecho a la alimentación' no podrá garantizar la seguridad alimentaria efectiva de los hogares vulnerables.

El segundo problema es la inercia política para hacer algo respecto a las deficiencias observadas, las cuales pueden solucionarse. Se puede mejorar el enfoque de la focalización de los programas, pueden utilizarse sistemas de seguimiento basados en las tecnologías de la información y nuevas tecnologías (por ejemplo, identificación biométrica y la actual iniciativa de la tarjeta de identificación única) para prevenir el fraude, el fraude mismo podría ser castigado severamente, podrían reforzarse una serie de mecanismos innovadores como las auditorías sociales y clausurarse algunos programas tristemente disfuncionales. Si bien todas estas posibilidades existen, el movimiento hacia la reforma es lento y las coacciones políticas de los gobiernos de coalición no dejan presagiar una reforma inmediata del sistema de protección social, el cual, en teoría, parece válido para un país en rápida transformación como la India.

### 3.3.3 África subsahariana

El incremento de la prioridad de la protección social en los programas de desarrollo de África se ha asociado con cambios significativos en las políticas: de la ayuda alimentaria a las transferencias de efectivo, de las medidas de emergencia a corto plazo a las intervenciones planificadas a largo plazo, de los proyectos administrados por los donantes a los programas gubernamentales o, al menos, a las asociaciones entre gobierno y donantes. Estos cambios suponen el reconocimiento de que la pobreza crónica y la inseguridad alimentaria tienen causas estructurales que requieren intervenciones sistemáticas y no puntuales (McCord y Slater, 2010). El Marco de política social para África de la Unión Africana, adoptado en 2008, aboga por una rápida extensión de la cobertura de protección social y hace suyo un consenso creciente según el cual un paquete mínimo de protección social esencial debería incluir asistencia sanitaria básica y prestaciones para los niños, los trabajadores informales, los desempleados, las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad (Unión Africana, 2008, p. 17).

Sin embargo, existen diferencias significativas en toda África. En los países de ingresos medianos como Sudáfrica y Namibia, se han establecido sistemas contributivos de seguridad social junto con planes de asistencia social administrados por el gobierno, como las prestaciones por hijos y las pensiones sociales, que están legislados y se financian mediante impuestos. En países con ingresos muy bajos como Etiopía y Malawi, la cobertura de la seguridad social es menor dado que hay menos personas con empleo formal, mientras que la dependencia de la ayuda internacional es mucho mayor y la inseguridad alimentaria constituye un desafío inmediato. La protección social en estos contextos está dominada por el apoyo a los pequeños agricultores mediante subvenciones a los insumos rurales y programas de obras públicas rurales. Normalmente, la implementación de estos programas es responsabilidad de los ministerios de agricultura o desarrollo rural y no de los ministerios de bienestar social, y los gobiernos y los donantes nutren preocupaciones acerca de la vinculación de la protección social con el crecimiento y la 'independización', en parte debido a que tienen presupuestos limitados y ciclos de proyecto de 1-5-años. Estos dos enfoques de la protección social se han descrito como el 'modelo de África austral' y el 'modelo de África central', respectivamente (Niño Zarazúa *et al.*, 2010). Namibia y Etiopía proporcionan ejemplos ilustrativos de cada uno.

El Gobierno de Namibia ha puesto en marcha programas de asistencia social durante décadas, entre ellos la pensión de vejez no contributiva, la prestación por discapacidad, la subvención de manutención infantil y la prestación para cuidadores de acogida. La administración de las pensiones sociales y las prestaciones por discapacidad es responsabilidad del Ministerio de Salud y Servicios Sociales, mientras que las subvenciones infantiles están administradas por el Ministerio de Igualdad de Género y Bienestar Infantil, y financiadas por los ingresos fiscales del gobierno. Aunque ninguno de estos programas aborda explícitamente la inseguridad alimentaria, se reconoce que la pandemia del VIH/SIDA ha incrementado el nivel de vulnerabilidad de las familias pobres al haber, entre otras cosas, aumentado el número de huérfanos y de hogares con un salto generacional, y que las transferencias de efectivo permiten a los beneficiarios satisfacer sus necesidades de alimentos y otras necesidades básicas. En los años de sequía, los pensionistas sociales utilizan estos ingresos

para comprar alimentos para ellos y para los familiares afectados por la sequía, a veces a crédito (Devereux, 2002). Además, el Ministerio de Educación Básica ejecuta el Programa de alimentación escolar, cuyo objetivo es mejorar el rendimiento de los estudiantes pobres. La educación primaria es gratuita y obligatoria en Namibia.

La protección social en Etiopía está explícitamente centrada en la inseguridad alimentaria. Desde 2005, el Programa de seguridad alimentaria comprende el Programa de red de protección productiva —subdividido en el componente de obras públicas, destinado a la construcción de infraestructura comunitaria y a la generación de activos agrícolas, y el componente de apoyo directo, que brinda asistencia social a los más pobres— y el Programa de generación de activos de los hogares, que empodera a los hogares rurales para incrementar los ingresos, la producción de alimentos y los activos, mediante el apoyo de las actividades de subsistencia, los servicios de extensión y acceso a los servicios financieros. Se prevé que los hogares que reciben conjuntamente transferencias, por conducto del Programa de red de protección productiva, y apoyo a los medios de vida, a través del Programa de generación de activos de los hogares, puedan lograr la 'independización' y pasar de la inseguridad alimentaria crónica a la autosuficiencia alimentaria (Gobierno de la República Democrática Federal de Etiopía, 2009). El Programa de seguridad alimentaria ha sido implementado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y está financiado en gran parte por instituciones financieras y donantes internacionales. Algunos programas de asistencia social de pequeña escala están a cargo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el cual elaboró una Estrategia nacional de protección social en 2011 en la que propone el uso de varios instrumentos, a saber: redes sociales de seguridad, programas del mercado laboral, planes de previsión social, programas para mejorar el acceso a los servicios básicos y prestación de un apoyo especial a las personas en difícil situación.

## 3.4 Marcos conceptuales

Un enfoque que está cobrando impulso como marco integral es el 'régimen básico de protección social', que se presentó anteriormente y que se describe a continuación seguido de una propuesta de carácter complementario: el 'régimen básico de seguridad alimentaria'.

### 3.4.1 Régimen básico de protección social

El 'régimen básico de protección social' surgió como respuesta de las Naciones Unidas a la crisis alimentaria, energética y financiera mundial que alcanzó su punto culminante alrededor de 2008. Respondió también al creciente impulso, sustentado por los datos, de la concepción de la protección social como un poderoso conjunto de intervenciones que pueden contribuir a proteger la seguridad alimentaria de los hogares en el corto plazo y al crecimiento económico y la reducción de la pobreza en el largo plazo. El 'régimen básico' es un paquete mínimo de políticas sociales que tiene como objetivo hacer extensivo a todos un cierto nivel de seguridad social. Se integra en un marco que considera todo el ciclo de la vida, lo que significa que los individuos de todas las edades deberían gozar, cualesquiera que sean sus circunstancias personales, de una seguridad de ingresos básica, así como de acceso a los servicios sociales esenciales. La seguridad de los ingresos debería garantizarse mediante transferencias sociales apropiadas como las prestaciones por hijos, las prestaciones por discapacidad o las pensiones sociales para los pobres que no trabajan, así como mediante garantías de empleo o apoyo a la renta para los trabajadores pobres y desempleados. El acceso universal a servicios sociales esenciales como salud, educación, agua y saneamiento y la seguridad alimentaria también debería estar garantizado (OIT, 2011). El régimen básico tiene tanto una dimensión 'horizontal' (cobertura o acceso) como una dimensión 'vertical' (calidad de la prestación).

El 'régimen básico de protección social' fue criticado al inicio por considerarse un proyecto que se estaba extendiendo a países de todo el mundo sin tener en la debida consideración los diferentes

contextos o los procesos políticos nacionales en curso. Sin embargo, si bien el objetivo de lograr la protección social integral para todos está claramente especificado, cada país decide las vías y estrategias para llegar a alcanzarlo. La implementación debería basarse en las políticas sociales existentes, prestando la debida atención al contexto local —por ejemplo, los recursos fiscales y las prioridades en materia de políticas—, y la titularidad del proceso debería ser nacional. No obstante, el 'régimen básico de protección social' es un enfoque basado de forma explícita en los derechos. Proporciona orientaciones a los Estados miembros de las Naciones Unidas y a los socios en el desarrollo para apoyar a los países en la incorporación de los derechos humanos en los ámbitos de la seguridad social y los servicios sociales esenciales.

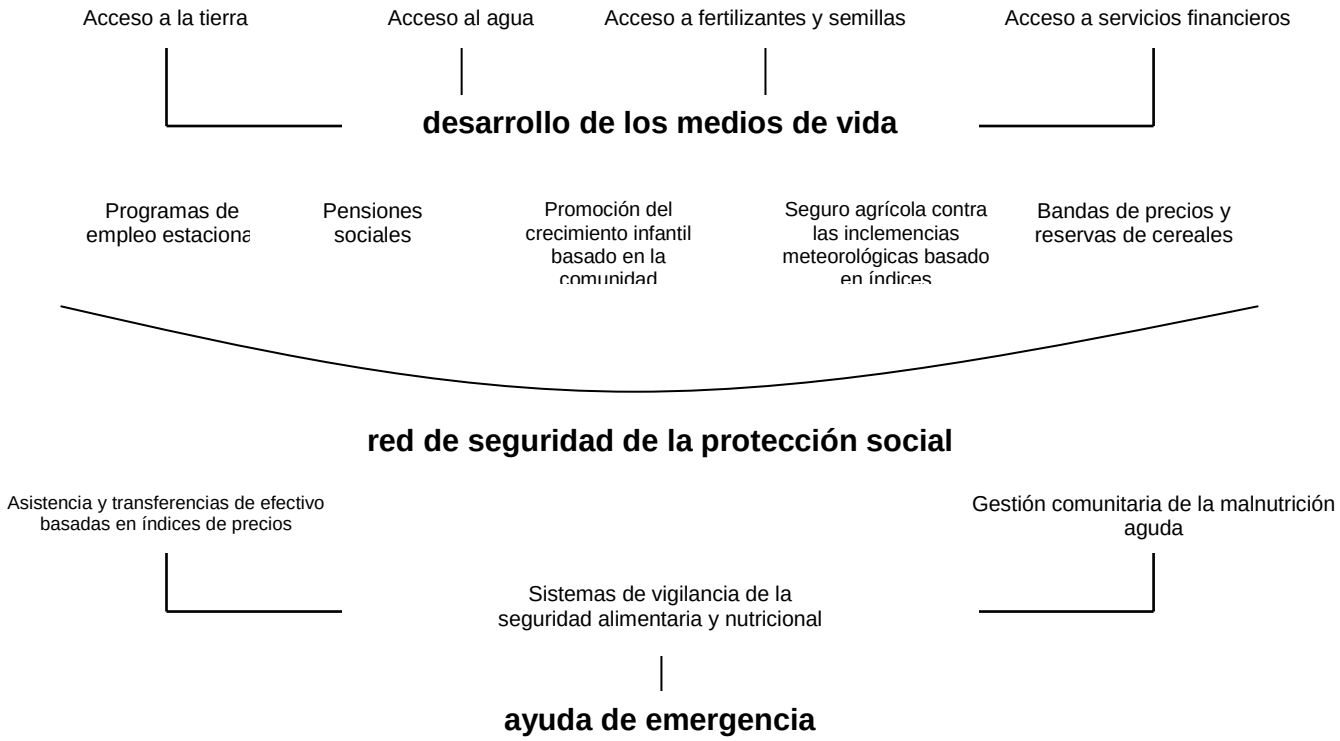
### 3.4.2 Régimen básico de seguridad alimentaria

El 'régimen básico de protección social' establece un paquete mínimo de medidas para lograr el derecho a la seguridad social o la protección social para todos. A continuación se propone un paquete complementario de medidas, el denominado 'régimen básico de seguridad alimentaria', cuyo objetivo es apoyar a los países para que puedan cumplir con su responsabilidad de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada. El 'régimen básico de seguridad alimentaria' reconoce que la alimentación es una necesidad básica para la supervivencia —el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre es el único derecho declarado derecho fundamental en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales— y propone un paquete mínimo de medidas que garanticen la seguridad alimentaria para todos. Si bien hay coincidencias obvias entre los dos programas, el 'régimen básico de seguridad alimentaria' se centra explícitamente en las medidas necesarias para asegurar o proteger el acceso individual a los alimentos, aspecto que reviste particular importancia en países o regiones afectadas por un déficit crónico de alimentos o crisis alimentarias ocasionales.

Como se señaló anteriormente, la inseguridad alimentaria tiene varias dimensiones (crónica, estacional y transitoria) y varias causas (deficiencias o carencias en la producción, el comercio, el trabajo o las transferencias que inciden en el derecho a la alimentación). El 'régimen básico seguridad alimentaria' pondría en marcha una serie de mecanismos para abordar todas y cada una de estas dimensiones y causas, con arreglo al contexto nacional de seguridad alimentaria. Es importante destacar que no todos los componentes del 'régimen básico de seguridad alimentaria' son instrumentos de protección social. Además, el 'régimen básico de seguridad alimentaria' no es un paquete modelo y no debería aplicarse o propugnarse de manera uniforme en todos los países. Su fuerza reside en su objetivo de erradicar el hambre y no en estar constituido por un conjunto específico de instrumentos. En cada país es preciso definir la apropiada conjunción de protección social y otras intervenciones que permita lograr la seguridad alimentaria para toda persona en todo momento de la manera más rentable. La definición se basará en evaluaciones de las necesidades que se actualizarán periódicamente y podría cambiar con el tiempo.

El 'régimen básico de seguridad alimentaria' debería estar basado en los derechos y se vería reforzado en gran medida si se incorporara en una 'ley marco', que fue propuesta por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como un instrumento importante en la implementación de una estrategia nacional sobre el derecho a la alimentación. En una ley marco para el 'régimen básico de seguridad alimentaria' deberían figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso En el desarrollo de los puntos de referencia y la legislación marco, los Estados Partes deberían alentar la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil (Observación General n.º 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, párrafo 29).

**Figura 4. Marco de intervención para la lucha contra el hambre estacional**




*Fuente:* Devereux *et al.*, 2008, p. 41.

Un posible modelo para la construcción de un 'régimen básico de seguridad alimentaria' es el Marco de intervención para la lucha contra el hambre estacional (Devereux *et al.,* 2008), que fue propuesto como una respuesta a la estacionalidad, pero que tiene también aplicaciones más amplias en otras manifestaciones de la inseguridad alimentaria. El marco tiene tres niveles (Figura 4). El primero está constituido por un conjunto de programas de asistencia social y nutrición de escala ampliable que deberían establecerse siempre para hacer frente a situaciones de emergencia. Podría incluir asistencia alimentaria y transferencias de efectivo basadas en índices de precios. El segundo nivel es la 'red de seguridad de protección social', que incluye mecanismos de asistencia y de seguros —planes de obras públicas estacionales y de garantía de empleo, seguros contra las inclemencias meteorológicas basados en índices, gestión de las reservas de cereales—, diseñados para impedir que las personas se vean abocadas al hambre y la miseria. El tercer nivel comprende medidas para promover la agricultura —acceso a la tierra, agua, fertilizantes y semillas, y servicios financieros— que podrían aplicarse en programas tanto de desarrollo agrícola como de protección social (por ejemplo, subvenciones a los insumos).

# 4 CUESTIONES DE IMPLEMENTACIÓN TRANSVERSALES

En este capítulo se examinan diversas cuestiones y desafíos que surgen en el proceso de diseño e implementación de los programas de protección social y que se encuentran entre los problemas que se plantean con más frecuencia los responsables de la formulación de políticas y los analistas. Se abordará, así, cómo focalizar los programas con precisión, cómo evitar la 'dependencia' o si la protección social es asequible, temas sobre los que existe un conjunto de datos cada vez más nutrido.

## 4.1 Focalización

La 'focalización' es un mecanismo que determina qué personas son elegibles para un programa de apoyo y cuáles no. En cambio, un programa de carácter universal (por ejemplo, una subvención general de los precios de los alimentos) es accesible a todos los ciudadanos y residentes de un país. Si los programas de protección social deben estar focalizados o ser universales es un debate de larga data, al igual que el debate, basado en un reducido número de datos, acerca de cómo puede realizarse una focalización más precisa y eficaz en función de los costos.

Existen tres poderosas razones a favor de la focalización. En primer lugar, el logro de los objetivos del programa: si un programa de transferencia de efectivo tiene como finalidad reducir la inseguridad alimentaria, tiene sentido transferir dicho dinero en efectivo solo a las personas que padecen esa situación. En segundo lugar está el argumento pragmático de que los responsables de la formulación de políticas siempre se enfrentan a restricciones presupuestarias, por lo que la maximización de los impactos del gasto público requiere focalizar los siempre limitados recursos donde más se necesitan. En tercer lugar, hay que mencionar el imperativo político o ideológico de la equidad redistributiva: la transferencia de recursos de los ricos a los pobres reduce la desigualdad y aumenta el bienestar.

No obstante, también hay varios argumentos de peso contra la focalización. Primero, el hecho de que la focalización, inevitablemente, entraña dos tipos de errores: los **errores de inclusión** o de 'desviación' —transferencia de recursos a personas no elegibles o no necesitadas, lo cual es señal de ineficiencia y costoso por el derroche de recursos que supone— y los **errores de exclusión** o 'subcobertura' —no realización de transferencia de recursos a personas elegibles, lo cual es inicuo y puede tener incluso consecuencias funestas (por ejemplo, durante una crisis alimentaria)—. Los errores de exclusión surgen bien por errores en el proceso de focalización, bien porque el presupuesto de los programas es insuficiente para llegar a todos los beneficiarios elegibles. Dado que los errores de exclusión pueden tener costos humanitarios, Cornia y Stewart (1993) argumentaron que deberían tener una ponderación superior a la de los errores de inclusión, pero los responsables políticos que se enfrentan a limitaciones presupuestarias tienden a centrarse más en estos últimos.

Los críticos de la focalización también alegan que los programas universales o no focalizados son la única manera de garantizar que todos los que necesitan protección social la reciban realmente (en términos técnicos, garantizar cero errores de exclusión). Por esta razón, los programas universales también se ven favorecidos por una perspectiva basada en los derechos. Sin embargo, el derecho a la protección social no requiere necesariamente la concesión de transferencias libres a todo el mundo. El derecho a la seguridad de los ingresos en la vejez, por ejemplo, se puede lograr mediante una combinación de pensiones públicas y privadas, complementada por las pensiones sociales para las personas mayores que no estén cubiertas por los regímenes contributivos de seguridad social.

El tercer punto es que la focalización conlleva costos de distinto tipo, y cualquier análisis de la eficacia de la focalización debe tener en cuenta los costos totales y no solo los costos administrativos.

- Los **costos administrativos** son los gastos reales realizados para determinar cuáles son los beneficiarios elegibles y cuáles no. Los mecanismos más afinados (por ejemplo, el examen de medios individual) suelen ser más caros, pero son también en teoría más precisos que los mecanismos más rudimentarios, como la focalización geográfica (cobertura total de una zona de inseguridad alimentaria), que son más baratos pero menos precisos.

- Los **costos privados** de la focalización son los gastos y el tiempo que los solicitantes emplean en registrarse en un programa, incluidos los costos de transporte y los tiempos de espera. Si estos costos de 'acceso' son demasiado altos, pueden hacer que haya personas elegibles que queden excluidas involuntariamente.

- Los **costos sociales** surgen de la división de las comunidades en 'beneficiarios' y 'no beneficiarios', lo que podría minar la cohesión social y el capital social: esta división podría dar lugar a la estigmatización de los beneficiarios y despertar el rencor y la envidia de los no beneficiarios. Las transferencias públicas podrían también frenar las transferencias privadas, erosionando así los sistemas informales de apoyo a la comunidad basados en redes sociales.

- Los **costos políticos** de la focalización fueron sucintamente descritos por Amartya Sen, quien afirmó que los beneficios destinados exclusivamente a los pobres a menudo acaban siendo pobres beneficios (Sen, 1995: 14). En otras palabras, los programas universales generan un apoyo político más amplio que las transferencias focalizadas estrictamente en los más pobres. Otro riesgo es que el proceso de focalización pueda estar politizado. Recursos como la ayuda alimentaria podrían canalizarse bien a favor de los partidarios del gobierno o bien para comprar el apoyo político de los opositores.

Hay muchas maneras de determinar cuáles son los beneficiarios elegibles para un programa de protección social o seguridad alimentaria. Cada uno de ellos presenta ventajas y desventajas.

- El **examen de medios** se basa en una evaluación de los ingresos y activos de cada persona. En teoría, este es el mecanismo más preciso. Sin embargo, requiere información personal detallada que debe verificarse y actualizarse periódicamente, ya que los solicitantes tienen interés en declarar menos ingresos de los que realmente tienen y los medios de vida de los pobres suelen ser variables e impredecibles, y esto hace que sus costos de implementación sean extremadamente altos. La **comprobación indirecta de los medios de vida**, en la que se utiliza una combinación de características observables que están asociadas con la pobreza (como la calidad de la vivienda o el acceso a la electricidad), no es un método tan preciso, pero es considerablemente más barato.

- La **focalización basada en la comunidad** hace uso de los conocimientos locales: se les pide a los residentes que individuen a los miembros más pobres o más vulnerables de la comunidad. Si bien este mecanismo es potencialmente más preciso y menos costoso que otros, es necesario que la comunidad esté cohesionada, por lo que generalmente funciona mejor en las zonas rurales que en las urbanas. Además, es susceptible de 'captura por la elite' y requiere, en consecuencia, un atento diseño y una estrecha supervisión para asegurarse de que esté bien implementado.

- La **focalización por categorías** define la elegibilidad en función de parámetros fáciles de observar y difíciles de manipular o falsificar que tienen correlación con la pobreza o la inseguridad alimentaria Las categorías habituales de segmentación se basan en la edad (por ejemplo, las personas de edad avanzada), el sexo (hogares encabezados por mujeres) o la discapacidad. Otro ejemplo es la **focalización geográfica**, que consiste en la concesión de beneficios a todas las personas que residen en un área determinada. La focalización por categorías resulta atractiva para los administradores de los programas, ya que es relativamente barata, pero los errores de focalización pueden ser numerosos. Así, por ejemplo,

no todos los hogares encabezados por mujeres están en situación de inseguridad alimentaria (error de inclusión), mientras que muchos hogares encabezados por hombres sí lo están (error de exclusión).

- La **autofocalización** o autoselección se logra aumentando los costos de acceso a los beneficios o disminuyendo el valor de los beneficios para disuadir a las personas que no son pobres. Esto puede implicar: la exigencia de trabajo duro y el pago de salarios bajos en los programas de obras públicas; que los receptores de alimentos o efectivo tengan que hacer cola en determinados momentos para recibir las transferencias en puntos de pago establecidos, o la transferencia de productos básicos de calidad inferior (por ejemplo, trigo de baja calidad o maíz amarillo). Este mecanismo plantea problemas éticos y puede tener además efectos contraproducentes al reducir los efectos del programa. Por ejemplo, la merma de los salarios en las obras públicas podría hacer que los ingresos que los participantes reciben fueran insuficientes para reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria.

A menudo, los mecanismos de focalización se usan conjuntamente en lugar de por separado, y los datos parecen indicar que esto mejora su precisión (Coady *et al*., 2004b). Por ejemplo, un programa de ayuda en caso de sequía primero podría definir los distritos afectados por la sequía (focalización geográfica), después ofrecer un empleo en las obras públicas a las personas en situación de inseguridad alimentaria que pueden trabajar (autofocalización), así como comida gratis o transferencias de efectivo a las personas aquejadas de inseguridad alimentaria que no pueden trabajar, como los hogares encabezados por niños y las personas mayores sin ayuda (focalización por categorías).

Un examen integral de la focalización en más de 100 programas de transferencias sociales no encontró datos que confirmaran que un mecanismo de focalización es más preciso que otro. No hay un método que sea claramente preferible para todos los tipos de programas o todos los contextos nacionales. En la muestra de programas analizada, el 80 % de la variabilidad en el desempeño de la focalización se debió a diferencias *dentro de* un método y solo el 20 % fue debido a diferencias *entre* los métodos. (Coady *et al.*, 2004b, p. 2). La elección del mecanismo de focalización depende del contexto y está en función, principalmente, de los objetivos del programa, mientras que la precisión de la focalización depende de la rigurosidad con que se aplica.

Como se comentó antes en este informe, el debate sobre si las intervenciones deben estar focalizadas o ser universales en relación con los instrumentos de seguridad alimentaria es un debate recurrente, en especial por lo que se refiere a las subvenciones alimentarias y las subvenciones a los insumos agrícolas. Los datos respaldan el uso de la focalización, ya que los programas focalizados generalmente destinan, en comparación con los programas de transferencias universales, mayores flujos de recursos a los pobres y a quienes padecen inseguridad alimentaria, aunque esto no siempre es así (Coady *et al.*, 2004a, p. 2). Por último, hay que señalar que se dispone de información limitada sobre la eficacia en función de los costos de los diferentes métodos de focalización y este es un ámbito donde las inversiones para lograr un mayor conocimiento podrían reportar importantes beneficios.

## 4.2 Modalidades

¿Las transferencias sociales deberían ser transferencias de efectivo, de alimentos o de otros recursos en especie? ¿O sería preferible que los beneficiarios recibieran un vale que les permitiera adquirir un conjunto limitado de productos básicos?[24] La teoría económica sugiere que el dinero en efectivo es preferible a las transferencias en especie, ya que no distorsiona las opciones de producción o de consumo individual. Las transferencias de efectivo ofrecen a los receptores la

[24] Esta sección se basa en Margolies y Hoddinott (2012), los cuales realizan un examen pormenorizado de esta controvertida cuestión y proporcionan bibliografía adicional y estudios de caso.

libertad de elegir las necesidades que desean satisfacer, ya sean estas alimentos u otras necesidades, como la escolarización y los gastos relacionados con la salud (Hanlon *et al.*, p. 2010). La distribución de dinero en efectivo puede estimular la producción agrícola local y las actividades no agrícolas. Además, la distribución de efectivo es a menudo más barata que la distribución de alimentos u otros productos básicos. Estudios realizados al respecto muestran que los costos administrativos de las transferencias en especie son entre un 20 % y un 25 %más altos que los de las transferencias de efectivo (Cunha *et al*., 2010; Ahmed *et al.*, 2010b).

Las consideraciones anteriores parecen sugerir que no debería haber ninguna controversia, que las transferencias de efectivo siempre deberían preferirse. Sin embargo, hay cuatro factores que se oponen a esta afirmación tan simplista. En primer lugar, la transferencia de dinero en efectivo requiere el buen funcionamiento de los mercados de alimentos locales. Barrett *et al.* (2007) plantean las siguientes cuestiones: ¿Tienen los receptores previstos de las transferencias de efectivo acceso físico a los mercados? ¿Pueden los comerciantes llevar suministros adicionales a los mercados locales sin aumentar los precios? ¿Son competitivos los mercados de alimentos que encuentran los consumidores? Si la respuesta a cualquiera de estas preguntas es “no”, es probable que el poder de compra de las transferencias de efectivo pueda verse reducido debido a precios de los alimentos más altos. La crisis mundial de los precios de los alimentos de 2007-08 centró la atención sobre el hecho de que las transferencias de dinero en efectivo rara vez están asociadas a índices, por lo que pierden rápidamente su valor cuando los precios de los alimentos aumentan a causa de la inflación, la estacionalidad o la falta de suministro. En 2006 se puso en marcha un enfoque innovador en Malawi, donde el proyecto Dowa de transferencias de efectivo de emergencia realizó un seguimiento de los precios de los alimentos durante una sequía localizada y ajustó los pagos de transferencias de efectivo todos los meses para mantener un poder adquisitivo constante. En 2007-08 se ensayó con resultados positivos en el programa de socorro de emergencia ante la sequía de Swazilandia otra innovación, que consistía en realizar las transferencias sociales la mitad en efectivo y la otra mitad en alimentos. Por el contrario, en Etiopía la falta de ajuste del Programa de red de protección productiva a la subida de los precios de los alimentos —los precios de los alimentos se triplicaron en tres años, pero las transferencias de efectivo del programa aumentaron solo en un 33 % durante ese mismo período— dio lugar a un giro en las preferencias de los beneficiarios a favor de los alimentos y en contra del dinero en efectivo (Sabates-Wheeler y Devereux, 2010).

En segundo lugar, las transferencias de alimentos y las de dinero en efectivo parecen tener diferentes efectos sobre el consumo de alimentos. Haciendo uso de métodos no experimentales, Ahmed y Shams (1994) y del Ninno y Dorosh (2003) observaron que en Bangladesh la propensión marginal a consumir alimentos procedentes de las transferencias de alimentos es mayor que con las de dinero en efectivo, un resultado que registran también Ahmed *et al.* (2010a). Por otro lado, un análisis de la asistencia alimentaria y en efectivo realizado en Sri Lanka tras el tsunami de 2005 puso de manifiesto que, en relación con los hogares que habían recibido alimentos, los hogares que recibieron una cantidad equivalente de dinero en efectivo eran más propensos a mejorar la diversidad de sus dietas, comprar más carne, productos lácteos y alimentos elaborados (Sharma, 2006). Sin embargo, los pagos en efectivo se realizaron dos veces por semana, mientras que los pagos de alimentos se entregaron a granel en dos ocasiones puntuales, por lo que no es posible distinguir entre los efectos atribuibles a la modalidad de transferencia y las diferencias debidas al calendario de entrega. Un detallado análisis de costos-beneficios llevado a cabo en las zonas rurales de Malawi, que también puso en marcha un programa de transferencias conjuntas de alimentos y dinero en efectivo, reveló que en los hogares que habían recibido dinero en efectivo se observaban mejoras considerables en el consumo de alimentos y la diversidad de la dieta, lo que implica que las transferencias de dinero (en lugar de alimentos) no conllevan necesariamente una reducción del consumo de alimentos (Audsley *et al*., 2010).

En tercer lugar, como principio general, los receptores de la asistencia deberían poder opinar de alguna forma sobre el tipo de asistencia que prefieren recibir. En Etiopía, Berhane *et al.* (2012)

encontraron que, aunque la mayoría de los beneficiarios del Programa de red de protección productiva preferían recibir alimentos en lugar de dinero en efectivo, estas preferencias no eran estables en el tiempo. Las preferencias se desplazaron del dinero en efectivo a los alimentos entre 2006 y 2008 como consecuencia del rápido aumento de los precios de los alimentos, especialmente en los primeros seis meses de 2008 (como se señaló anteriormente), pero esta tendencia se invirtió en la mayoría de las regiones entre 2008 y 2010, cuando los precios de los alimentos disminuyeron. En el Programa de alimentos para la creación de activos de Bangladesh, casi el 75 % de los participantes expresaron su preferencia por que se les pagara en alimentos en lugar de en dinero en efectivo (Ahmed *et al.,* 2010b). Ahmed *et al.* (2010a) observan que los beneficiarios más pobres prefieren las transferencias de alimentos, aunque esta preferencia es menos pronunciada entre los que son (relativamente) menos pobres. Además, mientras que los hombres suelen preferir las transferencias de efectivo, en muchos países las mujeres suelen preferir los alimentos, probablemente debido a su rol predominante de administradoras de los alimentos en el seno de la familia (Holmes *et al.,* 2009).

En cuarto lugar, en las décadas de 1970 y 1980, una serie de países introdujeron los cupones para alimentos como parte de los esfuerzos para contrarrestar los ajustes macroeconómicos (Jamaica) o para reemplazar las subvenciones alimentarias generalizadas (Sri Lanka) (Edirisinghe, 1987; Ezemenari y Subbarao, 1999). Aunque los cupones para alimentos cayeron posteriormente en desuso, en los últimos cinco ha habido un renovado interés por ellos. Los costos administrativos de entregar un vale son menores que los de suministrar alimentos. Al igual que el dinero en efectivo, conceden poder adquisitivo a las comunidades locales, pero como su uso está restringido a ciertos productos básicos, existen menos temores de que puedan ser objeto de apropiación indebida o de uso inadecuado. En un estudio de intervención aleatoria realizado en el Ecuador, Hidrobo *et al.* (2012) hallaron que el costo de suministrar vales fue similar al costo de suministrar dinero en efectivo, pero los vales tuvieron un mayor impacto en la calidad de la dieta. El Programa Mundial de Alimentos ha usado vales para entregar ayuda alimentaria en determinados lugares, como el sur de Somalia, donde las condiciones de seguridad impiden la entrega de alimentos o dinero en efectivo. Sin olvidar que la bibliografía especializada sobre los efectos de los vales está en desarrollo, los vales parecen especialmente indicados para las zonas urbanas donde hay mercados que funcionan bien y comerciantes que tienen la capacidad, y sobre todo el capital de trabajo, para manejar los vales.

**Recuadro 13. Burkina Faso: vales de alimentos en las áreas urbanas**

Los aumentos del precio de los alimentos de 2007-08 afectaron gravemente a la población urbana pobre, que depende de los mercados en lugar de la producción para su seguridad alimentaria. Como respuesta, Burkina Faso puso en marcha un programa de vales de alimentos en todas las áreas urbanas, con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA). La focalización se implementó en dos etapas. Primero, las áreas urbanas pobres fueron preseleccionadas mediante indicadores cuantitativos de la pobreza. Después, dentro de cada área seleccionada, las familias pobres fueron identificadas mediante indicadores indirectos tales como la calidad de la vivienda, la propiedad de activos, medios de transporte y estado de salud. De 200 000 hogares urbanos, se seleccionaron 31 500 (16 %). Cada familia recibió seis vales, cada uno de 3 USD, que fueron distribuidos por la Cruz Roja. La transferencia ascendía al 45 % de los ingresos mensuales de un hogar vulnerable. Los vales podían ser canjeados en las tiendas que tenían un contrato con el PMA. Una evaluación preliminar indica que el programa estaba bien focalizado, con un error de inclusión muy bajo y un error de exclusión del 22 %. El acceso de los beneficiarios a los alimentos aumentó significativamente, en un momento en el que tenían también que hacer frente a un deterioro de la situación del empleo. Sin embargo, se han encontrado varios problemas operativos, en particular la escasa capacidad de los responsables de la implementación.

*Fuente:* PMA, 2010.

## 4.3 Dependencia

Los gobiernos de todo el mundo son con frecuencia reacios a la introducción de la protección social, en particular de las transferencias sociales, porque les preocupa la posibilidad de creación de dependencia entre los beneficiarios. Están movidos por el argumento de que la entrega de transferencias regulares de efectivo o alimentos hará que las personas pierdan su motivación para trabajar en pro de la autosuficiencia, que la posibilidad de vivir de dádivas hará que crezca el número de personas que prefieren elegir este estilo de vida de 'ocio' y que esto, en última instancia, se convertirá en un lastre fiscalmente insostenible para el crecimiento económico. En este informe se sostiene que el debate sobre la 'dependencia' confunde dos cosas completamente distintas y que las preocupaciones sobre los efectos disuasorios se han exagerado.

En cada comunidad y en cada sociedad hay algunos miembros que no pueden valerse por sí mismos y necesitan el apoyo de los demás. El Estado tiene la obligación de atender las necesidades de subsistencia de estas personas mediante la asistencia social y los miembros 'dependientes' de la comunidad tienen derecho a esperar este apoyo. En cierto sentido, la protección social existe precisamente debido a esta interdependencia entre los miembros de la sociedad que tienen necesidades y los miembros que tienen capacidad para satisfacer estas necesidades. Las transferencias sociales también pueden aliviar la presión sobre los familiares que antes prestaban apoyo a los receptores a pesar de ser igualmente pobres y vulnerables. Por estas razones, estamos de acuerdo con Lentz *et al.* (2005, p. 12) cuando afirman que ayudar a los individuos, las comunidades y las organizaciones a satisfacer las necesidades básicas que de otra manera no podrían satisfacer —-fomento de la dependencia positiva— es sin duda deseable. Sin embargo, hay también una forma de 'dependencia negativa'. Se usa el término 'síndrome de dependencia' para referirse a aquellas situaciones en las que la gente altera deliberadamente su comportamiento o sus características para poder optar a la protección social o para seguir siendo elegible en lugar de salir del programa.

La preocupación más frecuente de los responsables políticos es que la entrega de transferencias a los beneficiarios haga que se vuelvan 'perezosos' o, dicho de manera más precisa, que reduzcan el esfuerzo de trabajo. Este tema ha sido ampliamente estudiado en el contexto de las transferencias condicionales de efectivo. Los datos disponibles son coincidentes y muestran que los efectos disuasorios negativos sobre la oferta de mano de obra adulta entre los hogares beneficiarios son en su mayor parte modestos y a menudo nulos. Los estudios realizados por Parker y Skoufias (2000) sobre Oportunidades en México, Edmonds y Schady (2009) sobre el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador y Ferreira *et al.* (2009) sobre el CEESP en Camboya, no hallaron pruebas de efectos disuasorios sobre la mano de obra adulta. Britto y Medeiros (2008) observaron que los dos grandes programas de transferencias de efectivo en el Brasil (BPC y Bolsa Familia) no producen efectos negativos sobre la oferta de mano de obra adulta. Un estudio panel de PROGRESA, en México, encontró que las mujeres y los hombres utilizan realmente algunas de las transferencias de dinero para buscar trabajo y que algunos se fueron de las empresas familiares para trabajar en el sector privado con un sueldo más alto (Skoufias y di Maro, 2006)[25].

Estos datos no son exclusivos de las transferencias condicionales de efectivo. La idea de que la entrega de transferencias en efectivo regulares puede hacer que los receptores elijan permanecer ociosos no está respaldada por los datos de la subvención de asistencia infantil (incondicional) de

[25] Hay estudios que documentan efectos negativos sobre la oferta de mano de obra adulta, pero la magnitud de dichos efectos suele ser reducida. Según Damon y Glewe (2007), los hogares participantes en un programa de transferencia condicional de efectivo trabajan de 2 a 7 horas menos a la semana que los hogares análogos no participantes. Maluccio y Flores (2005) observaron que la Red de Protección Social de Nicaragua estaba relacionada con una reducción significativa del número de horas trabajadas por los hombres adultos (pero no por las mujeres) la semana precedente. De Brauw *et al.* (2012) hallaron que aunque la participación en Bolsa Familia reduce la oferta de mano de obra para el sector formal, esta reducción queda compensada por el aumento de la oferta de mano de obra para el sector informal.

Sudáfrica, donde los adultos de los hogares receptores tienen más probabilidades de buscar y encontrar trabajo —usando algo de dinero de la subvención para pagar el transporte y el cuidado de los niños— que los de los hogares pobres que no reciben estas subvenciones (Samson *et al.,* 2004). Cuando en una comunidad de Namibia se puso en marcha con carácter experimental una subvención de renta básica, el desempleo bajó del 64 % al 52 % en seis meses porque los receptores invirtieron parte de las prestaciones en microempresas del sector informal (panificación, corte y confección) y sus vecinos tenían más dinero para comprar estos bienes y servicios. La dependencia se redujo también de otras formas. Las mujeres obtuvieron una mayor independización financiera y sexual de los hombres y los trabajadores con bajos salarios tuvieron capacidad para exigir salarios justos y condiciones de trabajo dignas a sus empleadores (Basic Income Grant Coalition, 2008). Estos hechos sugieren que las transferencias de efectivo pueden reducir la dependencia de los receptores de sus familiares y vecinos, y, eventualmente, incluso del Estado, la dependencia de las mujeres de los hombres, y la dependencia de los trabajadores con salarios bajos de los empresarios explotadores.

Las preocupaciones sobre los efectos disuasorios han sido durante mucho tiempo un tema central de los debates en torno a la ayuda alimentaria. Se argumenta que la ayuda alimentaria reduce los precios de los alimentos locales y resta incentivos a los agricultores para producir alimentos para el mercado. Los agricultores podrían llegar incluso a sustituir los cultivos alimentarios con cultivos comerciales más lucrativos, lo que implicaría una reducción de la cosecha nacional y mayores niveles de importaciones de alimentos y ayuda alimentaria en los años siguientes. Además, la distribución de la ayuda alimentaria, ya sea como ayuda de emergencia, alimentos por trabajo o alimentación escolar, aleja las oportunidades de negocio de los comerciantes locales y frena la aparición de un mercado competitivo. Sin embargo los datos existentes no confirman estas hipótesis (Abdulai *et al.,* 2005). Los participantes en el Programa de red de protección productiva de Etiopía fueron capaces de *incrementar* su nivel de producción de cultivos (Berhane *et al.*, 2012).

Otra preocupación es que las transferencias puedan 'desplazar' el dinero procedente de remesas privadas, organizaciones comunitarias u organizaciones no gubernamentales. Los datos, una vez más, son contrastantes. Albarrán y Attanasio (2003) encontraron alguna prueba de lo anterior en el programa Oportunidades, en México, y Nielsen y Olinto (2008) en Nicaragua. Davis y Teruel (2000), sin embargo, no encontraron pruebas de 'desplazamiento' en Oportunidades y Berhane *et al.* (2012) no hallaron tampoco ningún dato que confirmara que las transferencias privadas estuvieran siendo desplazadas por el Programa de red de protección productiva en Etiopía.

Solo hay indicios no significativos y datos anecdóticos que respalden la idea negativa de que la protección social genera un síndrome de dependencia generalizado al alentar a los receptores a trabajar menos o a comportarse estratégicamente para poder optar a la asistencia social. En lugar de generar dependencia, las intervenciones de protección social bien diseñadas pueden fomentar el empoderamiento e incrementar la autosuficiencia y la participación en el mercado laboral en lugar de reducirlas. Las preocupaciones sobre los efectos disuasorios no deberían impedir que los responsables políticos implementen programas de protección social que reduzcan la inseguridad alimentaria. No obstante, esto no significa que no se deba prestar atención a estos efectos. Es evidente que si las transferencias son excesivamente generosas, los incentivos para trabajar pueden verse afectados negativamente. Hasta la fecha, sin embargo, la concesión de transferencias excesivamente generosas no parece estar generalizada: los programas con prestaciones demasiado bajas son más frecuentes que los programas con prestaciones demasiado altas (Grosh *et al.*, 2008, p 10).

## 4.4 Independización

Con el término'independización' se hace referencia a un proceso mediante el cual los receptores de las transferencias de efectivo o de alimentos pasan de una situación de dependencia de la asistencia externa a una condición en la que ya no necesitan estas transferencias, por lo que pueden salir del programa (Devereux, 2010, p. 9). La independización de los programas de protección social representa una preocupación para los gobiernos y los organismos donantes por la sostenibilidad fiscal a largo plazo de las transferencias sociales y porque quieren evitar la creación de 'dependencia' de los destinatarios de estas transferencias. La independización se considera a veces un antídoto contra el 'síndrome de dependencia'. Para los financiadores constituye una estrategia de salida que supone que el programa tenga plazos precisos y términos y presupuestos fijos. Las críticas en torno al concepto de 'independización' afirman que contradice el principio de que la protección social es un derecho que no puede ser limitado o ni estar ligado a un proyecto concreto. Además, como se señaló al hablar de la dependencia, hay algunos grupos, como los pensionistas, que no deberían ser considerados candidatos a la independización.

Hay otros factores que determinan la complejidad del tema. En primer lugar, la variabilidad de los medios de vida de los pobres podría hacer que los hogares se movieran dentro y fuera de los márgenes de elegibilidad para la protección social de un período a otro. La independización es un concepto lineal, que supone que la escala de ingresos de las personas asciende, pero los medios de vida son dinámicos y, a menudo, impredecibles, especialmente en las zonas en situación de inseguridad alimentaria. En segundo lugar, es posible que este efecto yoyó `pudiera ser exacerbado por el mecanismo en sí: las transferencias que reciben empujarían a los beneficiarios por encima del umbral de elegibilidad, pero si se retiran las transferencias caerían por debajo del umbral de nuevo. En tercer lugar, los hogares que son conscientes de los criterios de elegibilidad y de los umbrales de independización podrían adoptar el comportamiento estratégico de permanecer por debajo del umbral.

Además, debe hacerse una importante distinción entre la independización 'umbral' —el participante ha alcanzado un nivel de ingresos o activos con el cual viene considerado no elegible para la asistencia social— y la independización 'sostenible', un concepto más dinámico que implica: a) la capacidad de generar flujos suficientes de alimentos e ingresos en el futuro, y b) la capacidad de resiliencia contra futuras crisis (Devereux, 2010, p 9). Cruzar el umbral de ingresos o activos en un momento determinado no implica necesariamente que el hogar tenga capacidad de resiliencia y pueda seguir manteniéndose por encima del umbral en el futuro. Esta doble vertiente se pone explícitamente de manifiesto en el enfoque de independización de los hogares del Programa de red de protección productiva de Etiopía, en el que el concepto se define como una transición de la 'situación de inseguridad alimentaria crónica' a una 'alimentación suficiente'. En él se afirma además que un hogar se ha independizado cuando, en ausencia de la recepción de transferencias a través del Programa de red de protección productiva, puede satisfacer sus necesidades alimentarias durante todos y cada uno de los 12 meses del año y es capaz de hacer frente a crisis de modesta entidad (Food Security Coordination Bureau., 2007, p. 1).

Aunque esta es una buena definición de trabajo de la seguridad alimentaria, el reto consiste en definir 'las necesidades alimentarias' y la capacidad de un hogar 'para hacer frente a crisis de modesta entidad' en términos operativos, con indicadores sencillos pero sólidos que puedan ser controlados con facilidad y precisión. Teniendo esto en mente, la independización del Programa de red de protección productiva está basada en un conjunto de 'puntos de referencia' de independización, es decir, paquetes de activos (ganado, herramientas agrícolas, tenencia de la tierra) que las familias necesitan para cubrir su déficit alimentario anual (Gilligan *et al.,* 2007). Estos paquetes de activos se convirtieron en efectivo por un valor equivalente que varió de región a región, dado que existen diferencias geográficas en la calidad de la tierra (y por lo tanto, en la capacidad de los hogares para generar ingresos) y en el acceso a los mercados de alimentos. Una limitación de

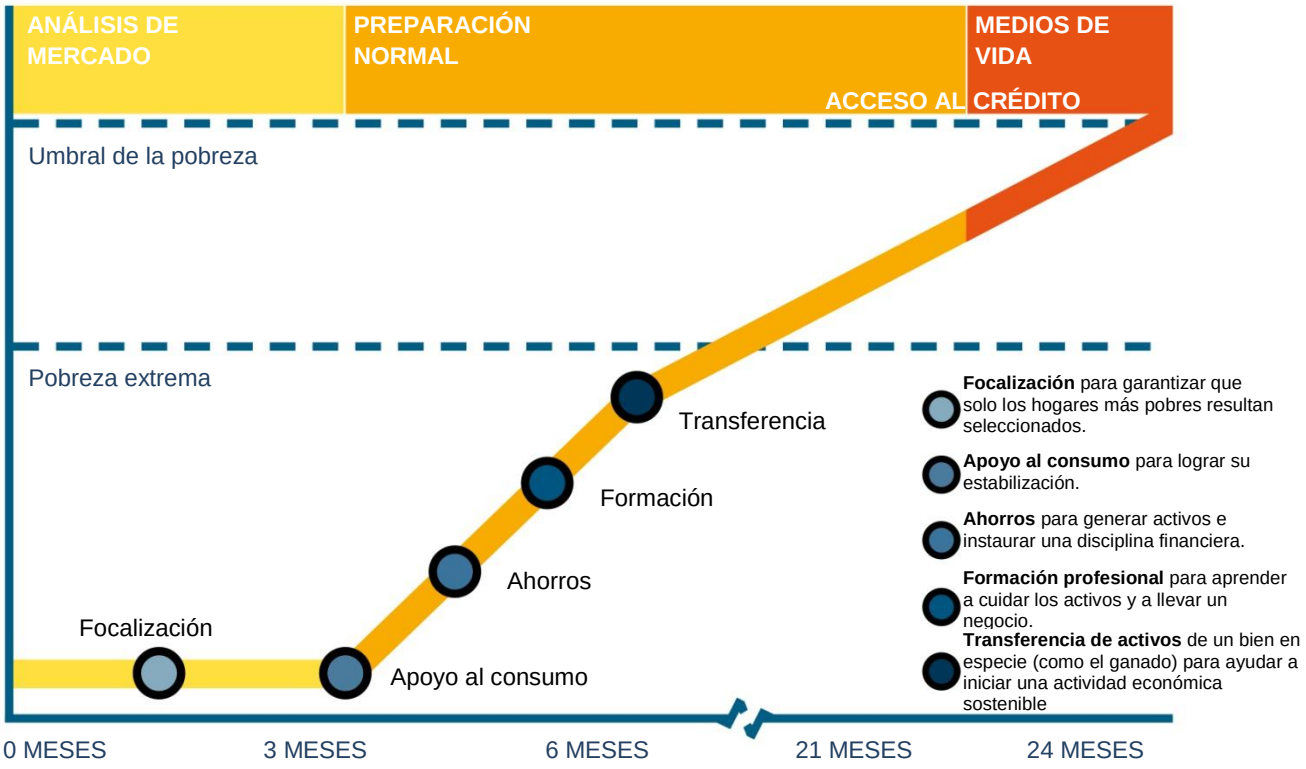
este enfoque es que, en el contexto etíope de inflación relativamente alta, estos puntos de referencia requieren recalibración constante.

La independización del programa Visión 2020 Umurenge de Rwanda se basa en un ejercicio participativo de 'mapeo social', que se realiza cada año como parte del proceso de focalización y refocalización del programa. Mediante este proceso se clasifican todos los hogares de cada comunidad rural en una categoría de riqueza de las seis definidas localmente. Los hogares clasificados en las dos categorías 'Ubudehe' más pobres son elegibles para el programa: para las obras públicas si pueden trabajar o para el apoyo directo si no pueden. Si un hogar se clasifica en la categoría 3 o superior, ya no son elegibles para el programa. Este enfoque tiene el mérito de estar orientado por la comunidad y estar basado en un conocimiento local profundo en lugar de en indicadores 'objetivos' que pueden ser falsificados o manipulados. Sin embargo, hay datos que muestran las oscilaciones de entrada y salida de la elegibilidad de un año a otro (Asselin, 2010) y existe el riesgo de que este mecanismo basado en la comunidad se distorsione con el tiempo, ya que en la actualidad el ser clasificado en una categoría 'Ubudehe 1 o 2 conlleva sustanciales beneficios.

Si bien las evaluaciones de los programas de transferencia de efectivo confirman que algo de este dinero a menudo se invierte en medios de vida (Barrientos y Scott, 2008), la mayor parte se destina a necesidades de consumo básicas y el efecto de la inversión no basta para generar una trayectoria de independización por sí solo. Por esta razón, tanto en Etiopía como en Rwanda, la independización se promueve mediante una combinación de transferencias de efectivo (tanto libres como a cambio de trabajo) y apoyo a los medios de vida: paquetes como los kits de apicultura para producir miel para la venta en Etiopía o microcrédito para actividades de generación de ingresos como la cría de aves de corral para vender pollos y huevos en Rwanda. Hasta la fecha, existen pocos datos empíricos independientes sobre si se ha producido o no una independización exitosa. En Rwanda, el componente de microcrédito se puso en marcha solo en 2010 y, aunque muchos hogares del programa Visión 2020 han salido de las categorías Ubudehe 1 y 2, el número total de hogares elegibles permanece constante o va incluso en aumento dado que algunos de los hogares independizados resultan de nuevo elegibles después de un año o dos.

En Bangladesh, el programa de la organización no gubernamental BRAC “Ensanchando las fronteras de la lucha contra la pobreza”, que se describió con anterioridad, concedió transferencias de efectivo regulares, activos productivos y capacitación, sobre todo a las mujeres rurales que viven en la pobreza extrema. En su primera fase (2002-06), el programa logró que la mayor parte de los 100 000 hogares participantes se independizara de la 'pobreza extrema' para entrar en la 'pobreza moderada'. La inseguridad alimentaria autonotificada se redujo del 60 % al 15 % y la ingesta de calorías aumentó de 1 750 a 2 145 kcal/día (Matin *et al.*, 2008). El procedimiento de independización del BRAC se ilustra a continuación (Figura 5).

**Figura 5. Modelo de 'independización' del BRAC**




*Fuente:* adaptado de Hashemi y de Montesquiou (2011, p. 3).

Para concluir, se puede afirmar que la independización de los participantes es un objetivo razonable para los responsables políticos, preocupados por la minimización de la dependencia y por la gestión de los costos de los programas de protección social. Sin embargo, el proceso hacia la independización debe hacerse con precaución. A diferencia de la focalización, todavía no existe un nutrido conjunto de datos sobre el tema que pueda servir de orientación a los diseñadores de programas para elaborar mecanismos de 'independización' apropiados. Es preciso reconocer que algunas personas no pueden 'independizarse' nunca, que traspasar un umbral no significa necesariamente que el hogar será autosuficiente en el futuro y que una 'independización' prematura podría dejar a las personas en peor situación que antes si sus redes informales de apoyo se rompen debido a su participación en el programa. Vista esta situación, los responsables de la formulación de políticas deberían centrarse en la función esencial de la protección social: garantizar que los hogares pobres y vulnerables estén efectivamente asegurados en todo momento contra la caída por debajo de un nivel mínimo de subsistencia, en vez de empujarlos por encima de este nivel para intentar que salgan del programa en el menor tiempo posible.

## 4.5 Asequibilidad

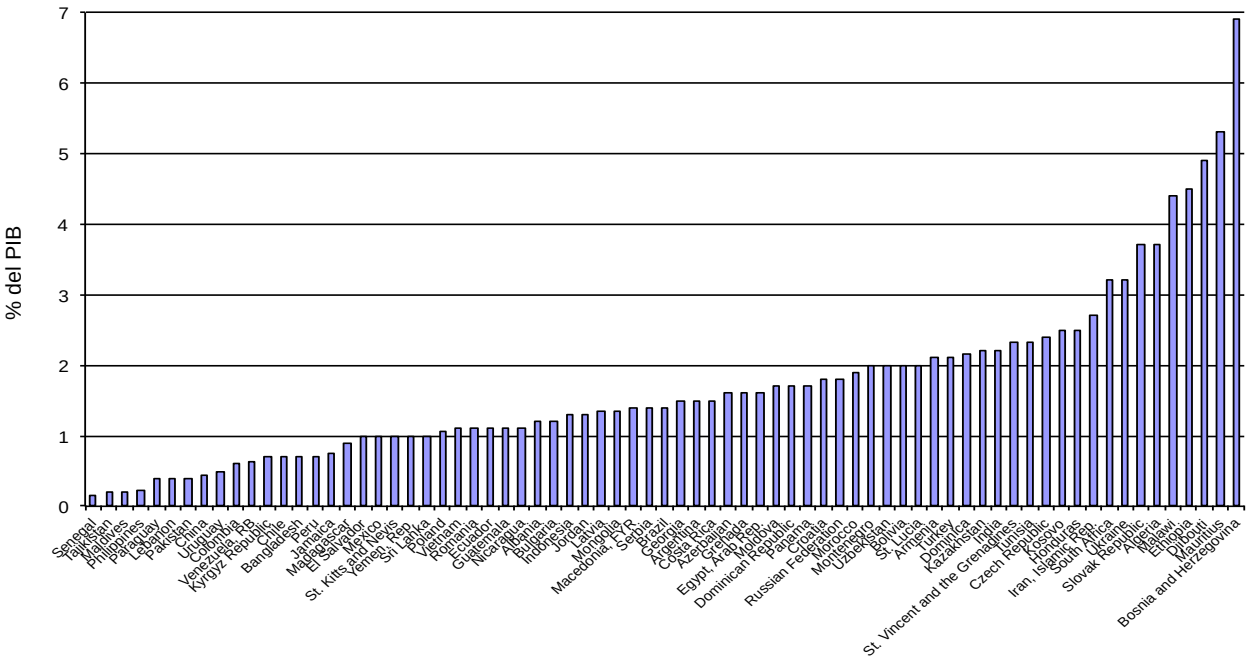
Los debates en torno a la implementación de los programas de protección social inevitablemente derivan hacia la cuestión crucial de la financiación. ¿Es la protección social integral asequible para los países de ingresos bajos? Es habitual oír afirmar a los responsables políticos que, aunque la idea de introducir o extender el sistema de protección social les gusta, sencillamente no tienen el margen fiscal necesario para hacerlo. La cuestión de los costos también se invoca como una razón para no basar la protección social en los derechos: los derechos económicos, sociales y culturales son considerados inasequibles por muchos gobiernos. En tales declaraciones se confunden las limitaciones con las opciones.

Pal *et al.* (2005) simulan tres situaciones hipotéticas de protección social básica. En la situación III, basada en el programa de transferencias sociales de dinero en efectivo de Zambia, el 10 % de

hogares en situación de mayor indigencia reciben una transferencia monetaria de 13,71 USD, a paridad del poder adquisitivo, al mes. Pal *et al.* observaron que, en los cuatro países africanos considerados (Burkina Faso, el Camerún, Guinea y el Senegal), el costo oscilaría entre el 0,15 % y el 0,30 % del PIB. Es importante tener en cuenta que, si bien esto podría reducir la inseguridad alimentaria entre los más pobres, no eliminaría la inseguridad alimentaria en estos países. Pero, a pesar de su modesta entidad, ¿esta intervención sería asequible?
En 2010, estos cuatro países destinaron entre el 1,3 % y el 1,6 % del PIB a gastos militares (SIPRI, 2012) y otros países del África subsahariana y de otras zonas registraron porcentajes mucho más altos aún. Por lo tanto, incluso en los países muy pobres, las transferencias sociales podrían, en principio, financiarse mediante la reasignación de los recursos públicos existentes.

Los programas más ambiciosos costarían más. Grosh *et al.* 2008) citan una serie de estudios sobre los costos fiscales de las pensiones universales en el África subsahariana. En función de la categoría de edad y del volumen de las transferencias, los costos oscilarían entre el 0,1 % y el 10,6 % del PIB (Grosh *et al.,* 2008; véase también Kakwani y Subbarao, 2007). La OIT (2008) considera que los costos de un plan de empleo o de seguridad de los ingresos en un grupo seleccionado de países de Asia y el Africa subsahariana podría oscilar entre el 0,3 % y el 0,9 % del PIB, mientras que los costos de un paquete básico de protección social (pensiones de vejez y prestaciones por discapacidad de carácter universal, prestaciones familiares básicas, acceso universal a los servicios esenciales de asistencia sanitaria y asistencia social o un plan de empleo garantizado de 100 días) varía del 4 % a más del 10 % del PIB (OIT, 2008, p. 10). Por último, Lustig (2012) estima que los recursos necesarios para situar a todas las personas por encima del umbral de los 2,50 USD, a paridad del poder adquisitivo, en la Argentina, Bolivia, el Brasil, México y el Perú serían igual al 0,15 %, el 1,48 %, el 0,41 %, el 0,28 % y el 0,53 % del PIB, respectivamente[26].

**Figura 6. Gastos en asistencia social como porcentaje del PIB**




*Fuente:* Base de datos de la OCDE (http://stats.oecd.org), una recopilación de datos sobre 87 países tomados de las revisiones del gasto público del Banco Mundial o de otros estudios similares.

[26] Para las cuestiones relacionadas con las fuentes de financiación, véanse Pal *et al.* (2005); Barrientos (2007); Grosh *et al.* (2008).

¿Cómo se comparan estas cifras con los niveles reales de gasto? La Figura 6 muestra los gastos en asistencia social[27] como porcentaje del PIB para 87 países para los cuales hay datos disponibles[28]. Como puede observarse, el gasto en asistencia social es muy heterogéneo y oscila desde cerca de cero hasta un 7 %; la mayoría de los países están situados en el intervalo que va del 1 % al 3%. Es inusual, pero no imposible, que los países destinen más del 5 % del PIB a programas de asistencia social. Uno de esos países es Mauricio, muchas veces considerado un ejemplo de desarrollo. Mauricio tiene una economía próspera y ha mantenido también un sistema integral de bienestar social desde su independencia, lo que demuestra que no existe una inevitable compensación recíproca entre crecimiento económico e inversión en protección social (Bunwaree, 2007).

Los gobiernos pueden financiar los programas de protección social mediante cuatro fuentes: reasignación de gastos de otros sectores, subida de impuestos, financiación internacional en forma de subvenciones o préstamos. Grosh *et al.* (2008) señalan que cada una de ellas tiene ventajas e inconvenientes y hay legítimos debates sobre la mejor manera de equilibrar los gastos entre los sectores económicos, otros sectores sociales y la protección social. Podría, por ejemplo, reportar ventajas ir aumentando el gasto en protección social con el tiempo, como ha hecho, con resultados satisfactorios, un número de países que han ido creando sistemas de protección social a partir de uno o dos programas de pequeña escala. Sin embargo, la afirmación de que no deberían implantarse planes de protección social ya que son inasequibles es simplemente indefendible. Todos los gobiernos tienen recursos y toman decisiones acerca de cómo utilizarlos. Una mayor parte de esos recursos deberían destinarse a la protección social.

## 4.6 Ampliación

Una respuesta frecuente a la crisis alimentaria de 2008 fue acudir a las redes de seguridad sociales para proteger a los más afectados. Sin embargo, en la práctica, las redes de seguridad son mucho menos habituales que las intervenciones relacionadas con el mercado, tales como las restricciones o prohibiciones a las exportaciones, la liberación de las existencias públicas a precios subvencionados y el uso de subvenciones a los insumos (HLPE, 2011). Incluso en países con una red de seguridad que funciona bien, como México, la respuesta inmediata fue la decisión de aplicar subvenciones a los precios, mientras que el ajuste de la red de seguridad, Oportunidades, al valor en efectivo llegó mucho más tarde (Lustig, 2008; Grosh *et al.,* 2011). Aunque esto refleja en parte consideraciones de economía política —ante un aumento tan rápido de los precios, muchos gobiernos sintieron la necesidad de 'hacer algo' y la liberación de existencias o el control de los precios pudo hacerse por decreto ejecutivo—, revela también un problema más profundo: la falta de conocimientos sobre la mejor manera de ampliar la escala de una red de seguridad en respuesta a una situación de crisis.

A efectos del presente informe, la ampliación o escalabilidad implica tres cosas: establecer un nuevo programa de protección, incorporar a los nuevos pobres (resultado, por ejemplo, de la subida de precios de los alimentos) o aumentar el volumen de las transferencias para compensar, al menos parcialmente, a los beneficiarios existentes por la pérdida de poder adquisitivo cuando la red de seguridad es una cantidad fija de dinero en efectivo. Las redes de seguridad nuevas (o modificadas) deberán incluir mecanismos de calificación flexible y de certificación rápida y deberían centrarse en la mejora de la productividad de la agricultura de subsistencia para la población pobre de las zonas rurales y periurbanas (Lustig, 2008; de Janvry y Sadoulet 2011).

Para saber cuál es la mejor manera de ampliar la escala, es preciso considerar dos clases de problemas. En primer lugar, es necesario comprender la naturaleza de la crisis, ya que los diferentes

[27] Dependiendo del país, la asistencia social comprende transferencias de efectivo, subvenciones a los precios focalizadas, tiendas de racionamiento de alimentos, exenciones de cuotas, socorro en casos de catástrofe, fondos de inversión social, microcrédito, etc.

[28] Para muchos países no se dispone de datos, mientras que para otros los datos más recientes pueden remontarse a la década de 1990.

tipos de crisis tienen consecuencias diferentes en los distintos subgrupos de población. Las catástrofes naturales (tsunamis, inundaciones, terremotos, huracanes) dañan o destruyen los bienes de la familia, reducen el trabajo asalariado y las oportunidades de generación de ingresos no agrícolas y pueden reducir el acceso a los insumos o incidir negativamente en la capacidad de los agricultores de vender sus productos. Sin embargo, siempre que tales crisis estén localizadas y los mercados de alimentos estén razonablemente bien integrados, no deberían provocar un aumento de los precios de los alimentos. Por el contrario, un aumento de los precios mundiales de los alimentos que se transmita a los mercados locales de alimentos no necesariamente incidirá negativamente en los activos o actividades, pero reducirá el poder adquisitivo[29]. En segundo lugar, es importante saber si la crisis afecta a hogares que tienen ya una red de seguridad o a hogares que no la tienen.

Es sorprendente el escaso conocimiento sistemático que se tiene sobre la mejor forma de ampliar la escala de las redes de seguridad en respuesta tanto a las crisis en general como a las crisis de precios de los alimentos en particular. Mientras que una búsqueda en Google por las palabras clave 'crisis alimentaria mundial 2008' y 'redes de seguridad social' genera más de 100 000 enlaces, no existen hasta el momento, al parecer, evaluaciones rigurosas de las respuestas de las redes de seguridad ante la crisis alimentaria de 2008.

Esto no significa que no se sepa nada sobre las cuestiones relativas a la ampliación. El Programa de red de protección productiva de Etiopía está en funcionamiento desde 2005. A lo largo del tiempo, el Gobierno de Etiopía y los donantes han realizado considerables esfuerzos para desarrollar la capacidad de responder mediante el programa a las crisis localizadas, sobre todo a las crisis provocadas por las sequías. Esto se ha traducido en inversiones en la capacidad institucional de nivel local para informar sobre las crisis provocadas por fenómenos meteorológicos adversos cuando se producen y para desarrollar un plan de contingencia en caso de que se produzcan. Una parte del presupuesto se reserva para tales contingencias. Los funcionarios locales tienen flexibilidad para usarlo ya sea para incrementar las prestaciones para los beneficiarios actuales, aumentando el número de días de las obras públicas, o para identificar, mediante la focalización de base comunitaria, e incluir temporalmente en el programa a nuevos beneficiarios que se hayan visto afectados por la crisis. Este enfoque no funciona perfectamente, pero ha demostrado tener un gran potencial para hacer frente a las crisis de aparición lenta provocadas por fenómenos meteorológicos como las sequías (Berhane *et al.*, 2012). Por el contrario, el Programa de red de protección productiva tiene solo una capacidad limitada para hacer frente a las crisis de precios de alimentos.

La experiencia del programa constituye un ejemplo ilustrativo de una cuestión más general señalada por Grosh *et al.* (2011, p. 6), quienes afirman que el sencillo criterio cualitativo que ellos usan para juzgar la preparación en caso de crisis alimentaria es si un país cuenta con uno o más programas focalizados en la pobreza de amplia cobertura o escalables y con sólidos sistemas administrativos que puedan utilizarse como red de seguridad de respuesta. En otras palabras, si los gobiernos solo empiezan a considerar la necesidad de una red de seguridad *después* de que se haya producido la crisis, lo más probable es que sea demasiado tarde para poder hacer algo efectivo.

A continuación se señalan una serie de implicaciones. En primer lugar, en un mundo cada vez más propenso a las crisis, donde puede haber mayores fluctuaciones en los precios de los alimentos o donde el cambio climático aumenta la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, la oportunidad de tener redes de seguridad permanentes se ve reforzada. En segundo lugar, las redes de seguridad nuevas o adaptadas deberían ser capaces de hacer dos cosas y hacerlas rápidamente: incorporar a los nuevos pobres (resultado, por ejemplo, de la subida de precios de los alimentos) y, cuando proceda, aumentar el volumen de las transferencias para compensar, al menos parcialmente, a los beneficiarios existentes por la pérdida de poder adquisitivo. En tercer lugar, las evaluaciones regulares de la vulnerabilidad —tales como las evaluaciones detalladas de vulnerabilidad y seguridad alimentaria del Programa Mundial de Alimentos, que generan información sobre cuáles son los tipos

[29] Para más información, véase Hoddinott y Quisumbing (2010).

de hogares más propensos a verse afectados por los distintos tipos de crisis— ofrecen a los responsables políticos información práctica, por ejemplo, al identificar cuáles deberían ser las localidades o grupos objetivo en caso de que se produjera una crisis.

Por último, los presupuestos de los programas sociales de protección deberían incluir un componente de contingencia que permita otorgar pagos adicionales a los beneficiarios existentes y a los nuevos en caso de que se produjera una crisis. Esto es conforme a la Observación General n.º 19 sobre el derecho a la seguridad social, que establece que: “Se debe velar especialmente por que el sistema de seguridad social pueda responder en las situaciones de emergencia, por ejemplo desastres naturales, conflictos armados y malas cosechas.” (CDESC, 2008, párrafo 50).

## 4.7 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un principio fundamental para llevar a la práctica la integración de un enfoque basado en los derechos humanos en la seguridad alimentaria y la protección social en todos los niveles. En la Observación General n.º 12 se establece que: “Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. [...] Los defensores nacionales del pueblo y las comisiones de derechos humanos deben ocuparse de las violaciones del derecho a la alimentación.” (CDESC, 1999, párrafo 32). En cuanto a la implementación, en la Observación General n.º 19 se establece que: “Los beneficiarios de los planes de seguridad social deben poder participar en la administración del sistema [de seguridad social]. El sistema debe establecerse en el marco de la legislación nacional y garantizar el derecho de las personas y las organizaciones a recabar, recibir y distribuir información sobre todos los derechos ofrecidos por la seguridad social de manera clara y trasparente” (párrafo 26). En el párrafo 27 se afirma que: “Las prestaciones deben concederse oportunamente, y los beneficiarios deben tener acceso físico a los servicios de seguridad social con el fin de obtener las prestaciones y la información.”

Estos principios están siendo introducidos en los programas de protección social —de manera más efectiva en los programas administrados por el gobierno que, para garantizar la seguridad alimentaria y la protección social, establecen un 'contrato social' justiciable (exigible legalmente) entre el Estado y los ciudadanos o residentes—, pero también en los proyectos financiados e implementados por los donantes y las organizaciones no gubernamentales. El efecto de la mejora del acceso a la protección social —de un un sistemas de dádivas con carácter discrecional a un derecho exigible— no puede infravalorarse y no solo desde el punto de vista ético (empoderamiento de los demandantes y respeto de su dignidad y derechos), sino también desde el punto de vista instrumental (mejora del acceso a los servicios y de la prestación de los mismos). Los estudios de caso de Sudáfrica y Kenya servirán para ilustrar estas cuestiones.

**Recuadro 14. Sudáfrica: el derecho justiciable a la asistencia social**

La subvención de asistencia infantil se introdujo en Sudáfrica en 1998, en virtud de una enmienda a la Ley de asistencia social. En 2011 llegó a 11 millones de niños, por lo que es el programa de transferencia de dinero en efectivo de mayor envergadura de África. La subvención de asistencia infantil se considera un éxito en cuanto a su focalización, cobertura y positivos efectos en el bienestar de los niños, entre ellos la seguridad alimentaria. En una evaluación con datos de panel se observó una reducción estadísticamente significativa en la autonotificación del estado de hambre entre los niños que recibían la subvención, en comparación con los niños no beneficiarios de hogares pobres análogos (Samson *et al.*, 2011).

Proudlock (2011) muestra cómo el rápido crecimiento de la asimilación y extensión en el programa de los criterios de elegibilidad (límite de edad, examen de medios y requisitos de documentación de identidad) se vio facilitado por campañas de la sociedad civil que comprendían la defensa, la puesta en marcha de investigaciones, e incluso llevar al gobierno a los tribunales. Un elemento clave fue que el reconocimiento del derecho constitucional jurídicamente exigible a la asistencia social en la Constitución de Sudáfrica y el reconocimiento del derecho legal a la subvención en la legislación nacional proporcionaron a la sociedad civil el fundamento necesario para obligar al gobierno a rendir cuentas sobre la concesión de estos derechos.

**Recuadro 15. Kenya: mecanismos de interposición de reclamaciones en los programas de transferencias de efectivo**

El Programa de red de seguridad contra el hambre ha concedido transferencias regulares en efectivo a 60 000 hogares pobres y en situación de inseguridad alimentaria de los distritos pastoriles del norte de Kenya desde 2008, con el objetivo de reducir la pobreza extrema, la malnutrición y la dependencia de la ayuda alimentaria. A pesar de ser un proyecto piloto financiado por donantes con una cobertura limitada y un ciclo de financiamiento de 4 años, el Programa de red de seguridad contra el hambre ha introducido varios mecanismos innovadores basados en los derechos. Se ha creado un comité de derechos independiente en cada comunidad del programa, ante el cual pueden presentar quejas sobre el programa tanto los beneficiarios como los no beneficiarios (por ejemplo, individuos que piensan que son elegibles, pero que han sido excluidos), y se ha nombrado un coordinador de los derechos de protección social en cada distrito.

La Carta de derechos y responsabilidades funda el programa en los principios de derechos humanos de rendición de cuentas, no discriminación, participación, empoderamiento e igualdad de género. Las normas para la entrega de transferencias se especifican en la Carta de servicios a los ciudadanos: los pagos deben hacerse en su totalidad y puntualmente, los puntos de pago deben estar situados a una distancia razonable de los hogares de los receptores, todas las quejas deben ser atendidas en un plazo de 30 días, todos los residentes locales tienen derecho a información sobre el programa y a ser tratados con respeto (Devereux y Blanco, 2010).

# CONCLUSIONES

Existen fuertes sinergias entre la protección social y la seguridad alimentaria. Los programas de asistencia social eficaces pueden aliviar la inseguridad alimentaria crónica o el hambre, mientras que la previsión social basada en la demanda o de escala ampliable y los programas de redes de seguridad pueden abordar la inseguridad alimentaria transitoria causada por la estacionalidad o la vulnerabilidad a las crisis que afectan a los medios de vida.

Este informe se basa en datos empíricos sobre los efectos de una serie de programas de protección social en la seguridad alimentaria. Los datos presentados constituyen un argumento convincente para realizar mayores inversiones en la protección social. Este informe también se funda en un enfoque basado en los derechos humanos. Se argumenta en él que el derecho a la alimentación y el derecho a la protección social son complementarios y que la realización de ambos no es solo un imperativo moral y legal, sino que es también esencial para lograr los objetivos políticos fundamentales de crecimiento económico y desarrollo humano.

Los programas de protección social con objetivos de seguridad alimentaria se aplican en diferentes ámbitos del derecho a la alimentación: producción (por ejemplo, subvenciones a los insumos), trabajo (programas de obras públicas), comercio (subvenciones a los precios de los alimentos, gestión de reservas de cereales), y transferencias (alimentación escolar, alimentación complementaria, transferencias de efectivo). No existe un mecanismo de protección social o un paquete de medidas que sea mejor que los otros. La selección del mecanismo o paquete más adecuado depende de los objetivos de la intervención, mientras que sus efectos dependerán de la calidad del diseño y la implementación.

Una respuesta integral de protección social a la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad requiere un enfoque estratégico y un conjunto coherente de medidas, no solo un único instrumento o un programa aislado. Asimismo, es importante el establecimiento de vínculos entre las políticas de protección social y otros sectores —agricultura, educación, salud, nutrición—, así como la institucionalización de la protección social en los sistemas de gobierno, a ser posible respaldada por una legislación que confiera a los ciudadanos y los residentes elegibles el derecho a interponer recursos.

Por último, los responsables políticos pueden aprender mucho de las experiencias de otros países. En este informe se sintetizan numerosos estudios de caso de África, Asia y América Latina. Todos esos programas comparten dilemas similares sobre el diseño: cómo realizar una focalización precisa, cómo evitar la dependencia, qué modalidad adoptar, y así sucesivamente. La protección social es un programa político en rápida evolución y continuamente surgen prácticas innovadoras que se podrían adaptar a los contextos locales, por ejemplo, el rediseño de los proyectos de obras públicas como planes de garantía de empleo o la introducción de mecanismos de rendición de cuentas como los mecanismos de reclamaciones y auditorías sociales.

Las recomendaciones concretas se presentan en la primera parte de este informe, en dos secciones. La primera sección está destinada al examen de los responsables de la formulación de políticas, mientras que la segunda está destinada al CFS. Confiamos en que estas recomendaciones, y este informe en su conjunto, representen en cierta medida una contribución para lograr garantizar la realización del derecho a una alimentación adecuada para todos.

# REFERENCIAS


Abdulai, A., Barrett, C. y Hoddinott, J. (2005). Does food aid really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa, World Development 33(10): 1689-1704.

Adato, M. y Hoddinott, J. (2010). Conditional cash transfer programs: A “magic bullet”?, en Adato, M. y Hoddinott, J. (eds.) Conditional cash transfers in Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Adelman, S., Gilligan, D. y Lehrer, K. (2008). How effective are food for education programs? A critical assessment of the evidence from developing countries, Food Policy Review 9. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Adelman, S., Gilligan, D., Konde-Lule, J. y Alderman, H. (2012). School feeding reduces anemia prevalence in adolescent girls and other vulnerable household members in a cluster randomized controlled trial in Uganda. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Adu-Afarwuah, S., Lartey, A., Brown, K., Zlotkin, S., Briend, A. y Dewey, K. (2007). Randomized comparison of 3 types of micronutrient supplements for home fortification of complementary foods in Ghana: Effects on growth and motor development, American Journal of Clinical Nutrition 86: 412-420.

Aguero, J., Carter, M. y Woolard, I. (2007). The impact of unconditional transfers on nutrition: the South African Child Support Grant. Brasilia: International Poverty Centre.

Ahmed, A. (2004). Impact of feeding children in school: Evidence from Bangladesh. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Ahmed, A. y Shams, Y. (1994). Demand elasticity in rural Bangladesh: An application of the AIDS model, Bangladesh Development Studies 22: 1-21.

Ahmed, A., Gilligan, D., Hoddinott, J. Peterman, A. y Roy, S. (2010a). Evaluating vouchers and cash-based transfers: Informe inicial definitivo. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Ahmed, A., Quisumbing, A., Nasreen, M., Hoddinott, J. y Bryan, E. (2010b). Comparing food and cash transfers to the ultra-poor in Bangladesh, IFPRI Research Monograph 163. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Albarran, P. y Attanasio, O. (2003). Limited commitment and crowding out of private transfers: evidence from a randomized experiment, Economic Journal, 2003: C77-C85.

Alderman, H. (2002). Subsidies as a safety net: Effectiveness and challenges’, Social Protection Discussion Paper 0224. Washington DC: Banco Mundial.

Alderman, H. y Haque, T. (2006). Countercyclical safety nets for the poor and vulnerable, Food Policy 31: 372-383.

Alderman, H. y Lindert, K. (1998). The potential and limitations of self-targeted food subsidies, World Bank Research Observer 13(2): 213-29.

Alderman, H., Gilligan, D. y Lehrer, K. (2012). The impact of food for education programs on school participation in northern Uganda. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Andresen, E., Wandel, M., Eide, W.B., Herselman, M. e Iversen, P. (2009). Delivery of the Nutrition Supplementation Programme in the Cape Town metropolitan area from the perspective of mothers of under-fives: A qualitative study, South African Journal of Child Health 3(3): 90-95.

Asselin, L-M. (2010). VUP targeting and poverty surveys 2009. Kigali: VUP Monitoring and Evaluation Team, MINALOC.

Audsley, B., Halme, R. y Balzer, N. (2010). Comparing cash and food transfers: A cost-benefit analysis from rural Malawi, in Revolution: For food aid to food assistance. Roma: Programa Mundial de Alimentos.

Baird, S., McIntosh, C. y Özler, B. (2011). Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment, Quarterly Journal of Economics 126(4): 1709-1753.

Banco Mundial. (1990). Informe sobre el desarrollo mundial 1990: la pobreza. Washington DC: Oxford University Press.

Banco Mundial. (2001). Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza. Washington DC: Oxford University Press.

Banco Mundial. (2010). Aide memoire, Republic of Rwanda Preparation Mission, Third Community Living Standards Grant (CLSG-3), 1324 de septiembre de 2010. Washington DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2011a). Social protection for a changing India. Washington DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2011b). Tonga: Social protection issues paper. Elaborado por el Ministerio de Finanzas y Planificación Nacional, Gobierno de Tonga. Washington DC: Banco Mundial.

Bardhan, P. y Mookherjee, D. (2011). Subsidized Farm Input Programs and Agricultural Performance: A Farm-Level Analysis of West Bengal's Green Revolution, 1982-1995, American Economic Journal: Applied Economics 3(4): 186-214.

Barrett, C., Lentz, E. y Maxwell, D. (2007). A market analysis and decision tree tool for response analysis: Cash, local purchase and/or imported food aid? The Decision Tree Tool, Atlanta: CARE.

Barrientos, A. (2007). Financing social protection, BWPI Working Paper 5. Manchester: Brooks World Poverty Institute.

Barrientos, A. y Scott, J. (2008). Social transfers and growth: A review, BWPI Working Paper 52. Manchester: Brooks World Poverty Institute.

Basic Income Grant Coalition (2008). Towards a Basic Income Grant for all, Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report. Windhoek: Namibia NGO Forum (NANGOF).

Begum, H., Mascie-Taylor, C. y Nahar, S. (2006). The impact of food supplementation on infant weight gain in rural Bangladesh; An assessment of the Bangladesh Integrated Nutritional Program (BINP), Public Health Nutrition 10(1): 49-54.

Behrman, J. y Hoddinott, J. (2005). Program evaluation with unobserved heterogeneity and selective implementation: The Mexican Progresa impact on child nutrition, Oxford Bulletin of Economics and Statistics 67: 547-569.

Berhane, G., Hoddinott, J., Kumar, N., Taffesse, A., Diressie, M., Yohannes, Y., Sabates-Wheeler, R., Handino, M., Lind, J., Tefera, M. y Simma, F. (2012). Evaluation of Ethiopia's Food Security Program: Documenting progress in the implementation of the Productive Safety Nets Programme and the Household Asset Building Programme. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

BID. (2000). Protección social para la equidad y el crecimiento. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Black Sash (2010). Social assistance: A reference guide for paralegals. Pretoria: Black Sash.

de Brauw, A. y Hoddinott, J. (2011). Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico, Journal of Development Economics 96(2): 359-37.

de Brauw, A., Gilligan, D., Hoddinott, J., Moreira, V. y Roy, S. (2012). 'The impact of Bolsa Familia on child, maternal, and household welfare', mimeografía. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Breisinger, C., van Rheenen, T., Ringler, C., Nin Pratt, A., Minot, N., Aragon, C., Yu, B., Ecker, O. y Zhu, T. (2010). Food security and economic development in the Middle East and North Africa: Current state and future perspectives, Discussion Paper 00985. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Britto, T. y Medeiros, M. (2008). Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia. Brasilia: International Poverty Centre.

Brunori, P. y O'Reilly, M. (2010). Social protection for development: A review of definitions. Documento elaborado en el marco del Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010. Bruselas: Comisión Europea.

Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. y Drake, L. (2009). Rethinking school feeding: Social safety nets, child development, and the education sector. Washington DC: Banco Mundial.

Bunwaree, S. (2007). The ballot Recuadro and social policy in Mauritius, en Bangura, Y. (ed.). Democracy and Social Policy. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Byerlee, D., Jayne, T. y Myers, R. (2006). Managing food price risks and instability in a liberalizing market environment: Overview and policy options, Food Policy 31(4): 275-287.

Cafiero, C. y Gennari, P. (2011). The FAO indicator of the prevalence of undernourishment, mimeografía. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Caldes, N., Coady, D. y Maluccio, J. (2006). The cost of poverty alleviation transfer programs: A comparative analysis of three programs in Latin America, World Development 34(5): 818-837.

CDESC. (1999). Observación General n.º 12: El derecho a una alimentación adecuada. E/C.12/1999/5. Nueva York: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Dispoonible en: http://www.observatoriopoliticasocial.org/index.php?option=com_zoo&view=category&layout=category&Itemid=651.

CDESC. (2008). Observación General n.º 19: Derecho a la seguridad social. E/C.12/GC/19. Nueva York: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Disponible en: http://www.observatoriopoliticasocial.org/index.php?option=com_zoo&view=category&layout=category&Itemid=651.http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b17b5b39c.html

Chantarat, S., Mude, A. y Barrett, C. (2009). Willingness to pay for index based livestock insurance: Results from a field experiment in northern Kenya. Documento de trabajo. Cornell University.

Chirwa, E., Mvula, P., Dorward, A. y Matita, M. (2011). Gender and intra-household use of fertilizers in the Malawi Farm Input Subsidy Programme, FAC Working Paper 028. Brighton: Future Agricultures Consortium.

Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. (2004a). Targeting outcomes redux, World Bank Research Observer 19(1): 61-85.

Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. (2004b). The targeting of transfers in developing countries: Review of experience and lessons. Washington DC: Banco Mundial e IFPRI.

Coll-Black, S., Gilligan, D., Hoddinott, J., Kumar, N., Taffesse, A. y Wiseman, W. (2012). Targeting food security interventions in Ethiopia: The Productive Safety Net Programme, in Dorosh, P. y Rashid, S. (eds.) Food and Agriculture in Ethiopia: Progress and Policy Challenges. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.

Comisión de Planificación, Gobierno de la India (2006). Report of the Working Group for the Eleventh Five Year Plan on Crop Husbandry, Agricultural Inputs, Demand and Supply Projections and Agricultural Statistics. Nueva Delhi: Gobierno de la India.

CONSEA. (2009). Building up the National Policy and System for Food and Nutrition Security: The Brazilian Experience. Brasilia. Disponible en: www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publiucacoes-arquivos/construcao-do-sistema-e-da-politica-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-a-experiencia-brasileira-ingles.

CORE Group. (2003). Positive Deviance/Hearth – A resource guide for sustainably rehabilitating malnourished children; Child Survival Collaborations and Resources Group, Nutrition Working Group. Disponible en: www.positivedeviance.org/pdf/hearth_book.pdf.

Cornia, G. y Stewart, F. (1993). Two errors of targeting, Journal of International Development 5(5): 459-496.

Cunha, J., de Giorgi, G. y Jayachandran, S. (2010). The price effects of cash versus in-kind transfers, mimeo. Monterey, CA: Naval Postgraduate School.

Damon, A. y Glewwe, P. (2007). Three proposals to improve education in Latin America and the Caribbean: Estimates of costs and benefits to each strategy. St. Paul; Universidad de Minnesota.

Dandekar, K. (1983). Employment Guarantee Scheme: Employment opportunities for women. Pune: Gokhle Institute of Politics and Economics.

Davis, B. y Teruel, G. (2000). An evaluation of the impact of PROGRESA cash payments on private inter-household transfers. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Dercon, S. (ed.) (2005). Insurance Against Poverty, UNU-WIDER Studies in Development Economics. Oxford: Oxford University Press.

Dev, M., Subbarao, K., Galab, S. y Ravi, C. (2007). Safety net programmes: Outreach and effectiveness, Economic and Political Weekly, 1 September 2007: 3555-3565.

Devereux, S. (2002). Can social safety nets reduce chronic poverty? Development Policy Review 20(5): 657-675.

Devereux, S. (2008). The impact of droughts and floods on food security and policy options to alleviate negative effects', en Otsuka, K. y Kalirajan, K. (eds.) Contributions of agricultural economics to critical policy issues: Proceedings of the twenty-sixth conference of the International Association of Agricultural Economists. Malden, MA: Blackwell.

Devereux, S. (2010). Dependency and graduation, Frontiers of Social Protection Brief 5. Johannesburgo: Programa regional contra el hambre y la vulnerabilidad.

Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection, IDS Working Paper 232. Brighton: Instituto de Estudios sobre Desarrollo.

Devereux, S. y Solomon, C. (2006). Employment creation programmes: The international experience. Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper 24. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Devereux, S. y Tiba, Z. (2007). Malawi's first famine: 2001-2, en Devereux, S. (ed.), The 'new famines': Why famines persist in an era of globalisation. Londres: Routledge.

Devereux, S. y White, P. (2010). Social protection in Africa: Evidence, politics and rights, Poverty and Public Policy 2(3): 53-77.

Devereux, S., McGregor, A. y Sabates-Wheeler, R. (2011). Introduction: Social protection for social justice, IDS Bulletin 42(6): 1-9.

Devereux, S., Vaitla, B. y Hauenstein Swan, S. (2008). Seasons of hunger: Fighting cycles of quiet starvation among the world's rural poor. Londres: Pluto Press.

Dorward, A., Chirwa, E., Boughton, D., Crawford, E., Jayne, T., Slater, R., Kelly, V. y Tsoka, M. (2008). Towards "smart" subsidies in agriculture? Lessons from recent experience in Malawi, ODI Natural Resource Perspectives 116. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.

Dutta, P., Murgai, R., Ravallion, M. y van de Walle, D. (2012). Does India's Employment Guarantee Scheme guarantee employment? Washington DC: Banco Mundial.

Edirisinghe, N. (1987). The food stamp scheme in Sri Lanka, IFPRI Research Report 58. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Edmonds, E. y Schady, N. (2009). Poverty alleviation and child labor, Working Paper 15345. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Edwards, S. y Lustig, N. (eds.) (1997). Labor markets in Latin America: Combining social protection with market flexibility. Washington DC: Brookings Institution.

Eide, A. (1984). The International Human Rights System, en Eide, A., Eide, W.B., Goonatilake, S., Gussow, J. y Omawale, J. (eds.) Food as a Human Right. Tokio: Universidad de las Naciones Unidas.

Eide, W.B. y Kracht, U. (eds.) (2005). Food and Human Rights in Development, Vol. I: Legal and institutional dimensions and selected topics. Antwerpen-Oxford, Intersentia, 565.

Ellis, F. (2010). Policy options for reducing risk and instability in staple food markets, Frontiers of Social Protection Brief n.º 6. Johannesburgo: Programa regional contra el hambre y la vulnerabilidad.

Equipo de tareas de alto nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria. (2011). Summary of the Updated Comprehensive Framework for Action (CFA). Disponible en: http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/SUMMARY_UCFA_EN.pdf.

EuropeAid. (2012). Social transfers in the fight against hunger: A resource for development practitioners, Tools and Methods Series: Documento de referencia CE. Bruselas (Bélgica): Comisión Europea.

Ezemenari, K. y Subbarao, K. (1999). Jamaica's food stamp programme, Policy Research Working Paper 2207. Washington DC: Banco Mundial.

FAO. (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma: FAO. Disponible en: www.fao.org/DOCREP/003/W3613S/W3613S00.HTM.

FAO. (2005). Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, elaboradas por un Grupo de Trabajo Intergubernamental abierto y aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127.º período de sesiones, noviembre de 2004. Disponible en: http://www.fao.org/righttofood/publi_01_es.htm.

FAO. (2010). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010. Roma: FAO.

FAO. (2011a). Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos. Guía para la acción normativa y programática a nivel país para afrontar el aumento de los precios de los alimentos. Roma: FAO.

FAO. (2011b). Hambre. Roma: FAO. Disponible en: www.fao.org//hunger/hunger-home/es/.

Ferreira, F., Filmer, D y Schady, N. (2009). Own and sibling effects of conditional cash transfer programs: Theory and evidence from Cambodia, Policy Research Working Paper 5001. Washington DC: Banco Mundial.

Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). Conditional cash transfers: Reducing current and future poverty. Washington DC: Instituto del Banco Mundial.

FMI. (2011). Perspectivas de la economía mundial. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Freeland, N. (2007). "Superfluous, pernicious, atrocious and abominable?" The case against conditional cash transfers', IDS Bulletin 38(3): 75-78.

Food Security Coordination Bureau. (2007). Productive Safety Net Programme: Graduation guidance note. Addis Abeba: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

HLPE. (2011). Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria. Un informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel en Seguridad Alimentaria y Nutrición en seguridad alimentaria y nutrición. Julio 2011. Roma: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Informe-1-volatilidad-de-los-precios-Julio-2011.pdf.

HLPE. (2012). Key elements, Roma. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Key-elements-online-2012-05-30.pdf.

Gibson, J. y Rozelle, S. (2002). How elastic is calorie demand? Parametric, non-parametric and semi-parametric results for urban Papua New Guinea, Journal of Development Studies 38(6): 23-46.

Gilligan, D., Hoddinott, J. y Taffesse, A. (2007). Benchmarks for Ethiopia's Food Security Program: Methods, results and commentary. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Gilligan, D., Hoddinott, J. y Taffesse, A. (2008). The impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and its linkages. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Giné, X. (2009). Experience with weather-index based insurance in India and Malawi, IFPRI 2020 Focus Brief 7, Focus 17, Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Giné, X. y Yang, D. (2009). Insurance, credit, and technology adoption: Field experimental evidence from Malawi, Journal of Development Economics 89(1): 1-11.

Giné, X., Townsend, R. y Vickery, J. (2008). Patterns of rainfall insurance participation in rural India, World Bank Economic Review 22(3): 539-66.

Gobierno de la India. (2011). The National Food Security Bill, 2011, Bill n.º 32 de 2011. Nueva Delhi: Gobierno de la India.

Gobierno de la República Democrática Federal de Etiopía. (2009). Food Security Programme, 2010-2014. Addis Abeba: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Gobierno de Rwanda. (2007). Vision 2020 Umurenge: An integrated local development program to accelerate poverty eradication, rural growth, and social protection, EDPRS Flagship Program Document. Kigali: Gobierno de Rwanda.

Grantham-McGregor, S., Chang, S. y Walker, S. (1998). Evaluation of school feeding programs: Some Jamaican examples, American Journal of Clinical Nutrition 67(Suppl): 785S-9S.

Grosh, M., Andrews, C., Quintana, R. y Rodríguez-Alas, C. (2011). Assessing safety net readiness in response to food price volatility, SP Discussion Paper 1118. Washington DC: Banco Mundial.

Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. y Ouerghi, A. (2008). For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets. Washington DC: Banco Mundial.

Hanlon, J., Barrientos, A. y Hulme, D. (2010). Just give money to the poor: The development revolution from the global South. Sterling, VA: Kumarian Press.

Hashemi, S. y de Montesquiou, A. (2011). Reaching the poorest: Lessons from the graduation model, Focus Note 69. Washington DC: Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre.

Hazell, P., Pomerada, C. y Valdes, A. (1986). Crop insurance in developing countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Hidrobo, M., Hoddinott, J., Margolies, A. Moreira, V. y Peterman, A. (2012). Impact evaluation of cash, food vouchers, and food transfers among Colombian refugees and poor Ecuadorians in Carchi and Sucumbíos. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Hoddinott, J. y Quisumbing, A. (2010). Methods for microeconometric risk and vulnerability assessment, en Fuentes-Nieva, R. y Seck, P. (eds.). Risk, vulnerability and human development: On the brink. Londres: Palgrave Macmillan y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Hoddinott, J. y Skoufias, E. (2004). The impact of PROGRESA on food consumption, Economic Development and Cultural Change 53(1): 37-61.

Hoddinott, J. y Wiesmann, D. (2010). The impact of conditional cash transfer programs on food consumption, capítulo 11, en Adato, M. y Hoddinott, J. (eds.) Conditional cash transfers in Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Hoddinott, J., Maluccio, J., Behrman, J., Flores, R. y Martorell, R. (2008). Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults, The Lancet 371: 411-416.

Hoddinott, J., Skoufias, E. y Washburn, R. (2000). The impact of PROGRESA on consumption: Report submitted to PROGRESA. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Holmes, R., Jones, N. y Marsden, R. (2009). Gender vulnerabilities, food price shocks and social protection responses, ODI Background Note. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.

Holzmann, R., Sherburn-Benz, L. y Tesliuc, E. (2003). Social risk management: the World Bank's approach to social protection in a globalizing world, Washington DC: Banco Mundial.

ILRI. (2011). Pastoralists in drought-stricken northern Kenya receive insurance payouts for massive livestock losses. Instituto Internacional de Investigación en Ganadería. http://www.ilri.org/ilrinews/index.php/archives/7310. último acceso: 22 de julio de 2011.

Jacoby, H. (2002). Is there an intrahousehold 'flypaper effect'? Evidence from a school feeding programme, Economic Journal 112: 196-221.

de Janvry, A., Sadoulet, E. y Vakis, R. (2008). Protecting vulnerable children from uninsured risks: A new role for conditional cash transfer programs?. Universidad de Berkeley, California, y Banco Mundial.

de Janvry, A. y Sadoulet, E. (2011). Subsistence farming as a safety net for food-price shocks, Development in Practice 21(4-5): 449-456.

Jayne, T., Zulu, B. y Nijhoff, J. (2006). Stabilizing food markets in eastern and southern Africa, Food Policy 31(4): 328-341.

Kakwani, N. y Subbarao, K. (2007). Poverty among the elderly in sub-Saharan Africa and the role of social pensions, Journal of Development Studies 43(6): 987-1008.

Kazianga, H., deWalque, D. y Alderman, H. (2008). Educational and health impacts of two school feeding schemes: Evidence from a randomized trial in rural Burkina Faso, World Bank Policy Research Working Paper 4976. Washington DC: Banco Mundial.

Khoza, S. (2005). The role of framework legislation in realising the right to food: Using South Africa as a Case Study of this New Breed of Law', en Wenche Barth Eide y Uwe Kracht (eds.), Food and Human Rights in Development, vol. I: Legal and institutional dimensions and selected topics. Antwerpen-Oxford: Intersentia.

Kristjansson, B., Petticrew, M., Macdonald, B., Krasevec, J., Janzen, L., Greenhalgh, T., Wells, G. A., MacGowan, J., Farmer, A. P., Shea, B., Mayhew, A., Tugwell, P. y Welch, V. (2009). School feeding for improving the physical and psychosocial health of disadvantaged students (Review). The Cochrane Collaboration, Cochrane Library, 2009, 1. Disponible en: www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Articles/SR_SchoolFeeding.pdf.

Künnemann, R. y Leonard, R. (2008). A human rights view of social cash transfers for achieving the millennium development goals. Evangelischer Entwicklungsdienst, Brot für die Welt, FIAN y Medico International. Disponible en: www.eed.de//fix/files/doc/EED_BfdW_socialcashtransfers_08_eng.pdf.

Kushwaha, K.P. (ed.) (2010). Reaching the under 2s – Universalising delivery of nutrition interventions in District Lalitpur, Uttar Pradesh. Departamento de Pediatría, B.R.D. Facultad de Medicina, Gorakhpur, Uttar Pradesh, India. Disponible en: http://ebookbrowse.com/reaching-the-under-2s-universalising-delivery-of-nutrition-interventions-in-district-lalitpur-up-pdf-d241260093.

Latham, M. (2010). The great vitamin A fiasco, Commentary. World Nutrition 1(1). Disponible en: www.wphna.org/wn_commentary.asp# (solo vía web).

Latham, M., Jonsson, U., Sterken, E. y Kent, G. (2011). RUTF Stuff: Can the children be saved by fortified peanut-paste? World Nutrition 2(2). Disponible en: www.wphna.org/downloadsfeb2011/11-02%20WN3%20Comm%20RUTF%20pdf.pdf (solo vía web).

Lentz, E., Barrett, C. y Hoddinott, J. (2005). Food aid and dependency: Implications for emergency food security assessments. Estudio para el proyecto Fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia (SENAC). Roma: Programa Mundial de Alimentos.

Levy, S. (ed.) (2005). Starter Packs: A strategy to fight hunger in developing countries? Lessons from the Malawi Experience 19982003. Wallingford: CABI Publishing.

Lin, C., Manary, M., Maleta, K., Briend, A. y Ashorn, P. (2008). An energy-dense complementary food is associated with a modest increase in weight gain when compared with a fortified porridge in Malawian children aged 618 months, Journal of Nutrition 138: 593-598.

Lustig, N. (ed.) (1995). Coping with austerity: Poverty and inequality in Latin America. Washington DC: Brookings Institution.

Lustig, N. (2000). Crises and the poor: Socially responsible macroeconomics, Economia: The Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association 1(1): 1-45.

Lustig, N. (ed.) (2001). Shielding the poor: Social protection in the developing world. Washington DC: Brookings Institution.

Lustig, N. (2008). Thought for food: the causes and consequences of rising food prices, Working Paper 155. Washington DC: Center for Global Development.

Lustig, N. (coord.) (2012). Fiscal policy and income redistribution in Latin America: Challenging the conventional wisdom, Economics Department Working Paper. Nueva Orleans: Universidad de Tulane. (Argentina: C. Pessino; Bolivia: G. Molina, W. Jiménez, V. Paz, E. Yáñez; Brasil: C. Pereira, S. Higgins; México: J. Scott; Perú: M. Jaramillo).

Lutter, C., Rodrıguez, A., Fuenmayor, G., Avila, L., Sempertegui, F. y Escobar, J. (2008). Growth and micronutrient status in children receiving a fortified complementary food, Journal of Nutrition 138(2): 379-388.

Maluccio, J. y Flores, R. (2005). Impact evaluation of a conditional cash transfer program: The Nicaraguan Red de Proteccion Social, IFPRI Research Report 141. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Maluccio, J., Hoddinott, J., Behrman, J., Martorell, R., Quisumbing, A. y Stein, A. (2009). The impact of nutrition during early childhood on education among Guatemalan adults, Economic Journal 119(April): 734-763.

Margolies, A. y Hoddinott, J. (2012). Mapping the impacts of food aid: Current knowledge and future directions. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Marzo, F. y Mori, H. (2012). Crisis response in social protection, Social Protection and Labor Discussion Paper 1205. Washington DC: Banco Mundial.

Matin, I., Sulaiman, M. y Rabbani, M. (2008). Crafting a graduation pathway for the ultra poor: Lessons and evidence from a BRAC programme, CPRC Working Paper 109. Manchester: Centro de Investigación sobre la Pobreza Crónica.

McCord, A. (2008). The social protection function of short-term public works programmes in the context of chronic poverty, capítulo 8, en Barrientos, A. y Hulme, D. (eds.), Social Protection for the Poor and Poorest: Risk, Needs and Rights. Londres: Palgrave Macmillan.

McCord, A. y Slater, R. (2010). The state of social protection in southern Africa and the role of the international community: A synthesis of perspectives from the region. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.

McEwen, H., Kannemeyer, C. y Woolard, I. (2009). Social assistance grants: Analysis of the NIDS wave 1 dataset, NIDS Discussion Paper 10. Johannesburgo: National Income Dynamics Study.

Milazzo, A. (2009). Conditional cash transfers: An annotated bibliography. Washington DC: Banco Mundial.

Miller, C., Tsoka, M. y Reichert, K. (2011). Impacts on children of cash transfers in Malawi, capítulo 6, en Handa, S., Devereux, S y Webb, D. (eds.), Social Protection for Africa's Children. Londres: Routledge.

Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales / Organismo Alemán para la Cooperación Técnica. (2006). Evaluation Report: Kalomo Social Cash Transfer Scheme. Lusaka: Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales.

Ministerio de Salud de la República de Uganda. (Sin fecha). Infant and young child feeding counselling in the community: Training of community volunteers. Disponible en: www.scribd.com/doc/83948087/Training-of-Community-Volunteers-Infant-Young-Child-Feeding-Counselling-Uganda.

Minot, N. y Benson, T. (2009). Fertilizer subsidies in Africa, Issue Brief 60. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Molyneux, M. (2007). Two cheers for CCTs, IDS Bulletin 38(3): 69-74.

Naciones Unidas. (1987/1989). The right to adequate food as a human right. Informe final de 1987 preparado por A. Eide, Relator Especial encargado de examinar la cuestión del derecho a una alimentación suficiente como derecho humano, Subcomisión de las Naciones Unidas sobre Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías. E/CN.4/Sub.2/1987/23; publicado en 1989 en Human Rights Study Series n.º 1. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Nueva York: Naciones Unidas.

Nielsen, M. y Olinto, P. (2008). Do conditional cash transfers crowd out private transfers? Evidence from randomized trials in Honduras and Nicaragua, mimeo. Princeton NJ: Departamento de Economía, Universidad de Princeton.

del Ninno, C. y Dorosh, P. (2003). Impacts of in-kind transfers on household food consumption: Evidence from targeted food programmes in Bangladesh, Journal of Development Studies, 40(1): 48-78.

del Ninno, C., Dorosh, P. y Subbarao, K. (2007). Food aid, domestic policy and food security: Contrasting experiences from South Asia and sub-Saharan Africa, Food Policy 32: 413-435.

Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hulme, D. y Hickey, S. (2010). Social protection in sub-Saharan Africa: Will the green shoots blossom? BWPI Working Paper 116. Manchester: Brooks World Poverty Institute.

OIT. (2008). Can low-income countries afford basic social security?, Social Security Policy Briefing Paper 3. c Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en: http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy3e.pdf.

OIT. (2009). Bolsa Família in Brazil: Context, concept and impacts. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en: http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/109B09_28_engl.pdf.

OIT. (2010). Effects of non-contributory social transfers in developing countries: a compendium. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en: http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=17116.

OIT. (2011). Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf.

OIT / OMS. (2009). Iniciativa del Piso de Protección Social. Sexta Iniciativa de la JJE en respuesta a la crisis financiera económica y global y su impacto en el trabajo del sistema de las Naciones Unidas- Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo y Organización Mundial de la Salud.

OMS. (1981). International Code of Marketing of Breastmilk Substitutes. Ginebra: Organización Mundial de la Salud Disponible en: http://www.who.int/nutrition/publications/infantfeeding/9241541601/en/

OMS. (2003). Estrategia mundial para la alimentación del lactante y del niño pequeño. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

Oshaug, A., Eide, W.B. y Eide, A. (1994). Human rights: A normative basis for food and nutrition-relevant policies, Food Policy 19: 491-516.

Otsuki, K. y Arce, A. (2007). Brazil: A desk review of the National School Feeding Programme, mimeografía. Wageningen: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Wageningen.

Pal, K., Behrendt, C., Leger, F., Cichon, M. y Hagemejer, K. (2005). Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Parker, S. y Skoufias, E. (2000). The impact of PROGRESA on work, leisure, and time allocation. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Pinstrup-Andersen, P. (1988). Food subsidies in developing countries: Costs, benefits and policy options. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Plan International. (2006) PD Hearth in Kenya, the Kilifi experience. Disponible en: www.positivedeviance.org/projects/no%20contact%20info%20Kenya%20PD%20hearth%20PDI%20in%20KILIFI.pdf.

PMA. (2010). Revolution: From food aid to food assistance: Innovations in overcoming hunger. Roma: Programa Mundial de Alimentos.

PMA. (2012a). Feeding the Future nutrition education spreads best practice throughout Laos, PDR, WFP News. Disponible en: www.wfp.org/news/news-release/feeding-future-nutrition-education-spreads-best-practice-throughout-lao-pdr.

PMA. (2012b). Update of WFP's safety nets policy: The role of food assistance in social protection, Policy Issues Agenda Item 5. Sesión anual de la Junta Ejecutiva, 4-8 de junio. Roma: Programa Mundial de Alimentos.

Proudlock, P. (2011). Lessons learned from the campaigns to expand the Child Support Grant in South Africa, capítulo 8, en Handa, S., Devereux, S. y Webb, D. (eds.) Social Protection for Africa's Children. Londres: Routledge.

Radhakrishna, R. y Subbarao, K. (1997). India's Public Distribution System: A national and international perspective, Discussion Paper 380. Washington DC: Banco Mundial.

Rao, C., Ray, S. y Subbarao, K. (1988). Unstable agriculture and droughts: Implications for policy. Delhi: Vikas.

Ravallion, M. y Wodon, Q. (2000). Does child labor displace schooling? Evidence in behavioral responses to an enrollment subsidy, Economic Journal 110(462): 158-175.

Red internacional de acción sobre alimentos de lactantes. (2012). IBFAN statement on the promotion and use of commercial fortified foods as solutions for child malnutrition, Indian Pediatrics 49: 295-296.

Robalino, D., Rawlings, L. y Walker, I. (2012). Building social protection and labor systems, Social Protection and Labor Discussion Paper 1202. Washington DC: Banco Mundial.

Rocha, C. (2009). Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil, Development Policy Review, 27(1): 51-66.

Ruel, M., Menon, P., Habicht, J-P., Loechl, C., Bergeron, G., Pelto, G., Arimond, M., Maluccio, J., Michaud, L. y Hankebo, B. (2008). Age-based preventive targeting of food assistance and behaviour change and communication for reduction of childhood undernutrition in Haiti: A cluster randomised trial, The Lancet 371: 588-595.

Sabates-Wheeler, R. y Devereux, S. (2010). Cash transfers and high food prices: Explaining outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme, Food Policy 35(4): 274-285.

Sabates-Wheeler, R. y Kabeer, N. (2003). Gender equality and the extension of social protection, Extension of Social Security (ESS) Paper 16. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Samson, M., Heinrich, C., Kaniki, S., Regalia, F., MacQuene, K., Muzondo, T., van Niekerk, I. y Williams, M. (2011). Impacts of South Africa's Child Support Grant, capítulo 7, en Handa, S., Devereux, S. y and Webb, D. (eds.) Social Protection for Africa's Children. Londres: Routledge.

Samson, M., Lee, U., Ndlebe, A., MacQuene, K., van Niekerk, I., Gandhi, V. y Harigaya, T. (2004). The social and economic impact of South Africa's social security system. Informe encargado por el Ministerio de Desarrollo Social, República de Sudáfrica. Pretoria: Economic and Policy Research Institute (EPRI).

Save the Children. (2012). A chance to grow: How social protection can tackle child malnutrition and promote economic opportunities. Londres: Save the Children.

Schroeder, D., Martorell, R., Rivera, J., Ruel, M. y Habicht, J-P. (1995). Age differences in the impact of nutritional supplementation on growth, Journal of Nutrition 125(4S): 1051S-1059S.

Sen, A. (1981). Poverty and famines. Oxford: Clarendon Press.

Sen, A. (1995). The political economy of targeting, en van de Walle, D. y Nead, K. (eds.) Public spending and the poor: Theory and evidence. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Sepúlveda, M. y Nyst, C. (2012). The human rights approach to social security. Helsinki: Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia. Disponible en: http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=250472&nodeid=34606&contentlan=1&culture=fi-FI.

Sguassero, Y., de Onis, M. y Carroli, G. (2005). Community-based supplementary feeding for promoting the growth of young children in developing countries, Cochrane Database of Systematic Reviews 2005, 4. Art. No.: CD005039. DOI: 10.1002/14651858.CD005039.pub2.

Sharma, M. (2006). An assessment of the effects of the cash transfer pilot project on household consumption patterns in tsunami-affected areas of Sri Lanka. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Sharma, V. y Thakur, H. (2010). Fertilizer subsidy in India: Who are the beneficiaries?, Economic and Political Weekly 45(12): 68-76.

SIPRI. (2012). SIPRI military expenditure database. Stockholm International Peace Research Institute. Disponible en: http://www.sipri.org/databases/milex, último acceso 25 de julio de 2012.

Skoufias, E. y di Maro, V. (2006). Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty, Policy Research Working Paper, 3973. Washington DC: Banco Mundial.

Standing, G. (2007). Social protection, Development in Practice, 17(4): 511-522.

Subbarao, K. (1985). Incentive policies and regional disparity in Indian agriculture, Development and Change 16: 523-544.

Subbarao, K. (1986). Institutions, infrastructure and regional variations in India's input delivery system, in Agricultural markets in the semi-arid tropics: Proceedings of an international workshop. Hyderabad: Instituto Internacional de Investigación de Cultivos para las Zonas Tropicales Semiáridas (ICRISAT).

Subbarao, K., Bonnerjee, A., Braithwaite, J., Carvalho, S., Ezemenari, K., Graham, C. y Thompson, A. (1996). Social safety nets and poverty reduction: Lessons from cross-country experience. Washington DC: Banco Mundial.

Subbarao, K., del Ninno, C., Andrews, C. y Rodríguez-Alas, C. (eds.) (2012). Public works as a safety net: Design, evidence and implementation, Directions in Development series. Washington DC: Banco Mundial.

Subramanian, S. y Deaton, A. (1996). The demand for food and calories, Journal of Political Economy 104(1): 133-162.

Sumberg, J. y Sabates-Wheeler, R. (2011). Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives, Food Policy . 36(3): 341-349.

UNICEF. (2009). Seguimiento de los progresos en la nutrición de los niños y las madres. Una prioridad en materia de supervivencia y desarrollo. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Disponible en: http://www.unicef.org/spanish/publications/index_51656.html.

UNICEF. (2012). Integrated Social Protection Systems Enhancing Equity for Children, UNICEF Social Protection Strategic Framework. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Disponible en: http://www.unicef.org/socialprotection/framework/files/Consultation_Report_THEMATIC-External_Consultation_(PHASE_2)-MARCH2012.pdf.

Unión Africana. (2008). Social Policy Framework for Africa. Addis Abeba: Unión Africana.

Unión Europea. (2010). Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010: La protección social para el desarrollo inclusivo: una nueva perspectiva en la cooperación de la UE con África. San Domenico di Fiesole: Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Instituto Universitario Europeo. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/documents/erd_2010_social_protection_for_inclusive_development_es.pdf

Vargas-Hill, R., Kumar, N. y Hoddinott, J. (2011). Adoption of weather-index insurance: Learning from willingness to pay among a panel of households in rural Ethiopia, IFPRI Discussion Paper 1088. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Viadro, C., Stratton, S., Asfaw, Y. y Ahibru, A. (2008). Mothers' Support Groups in Ethiopia. A peer support model to address the needs of women living with HIV. IntraHealth International. Disponible en: www.intrahealth.org/~intrahea/files/media/health-systems-and-hrh/Mothers%20Support%20Groups.pdf.

Webb, P. (1995). Employment programs for food security in rural and urban Africa: Experiences in Niger and Zimbabwe, capítulo 7, en von Braun, J. (ed.) Employment for Poverty Reduction and Food Security. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Weis, B., Chaim, N. y Belik, W. (2005). Manual de Gestão Eficiente da Merenda Escolar. São Paulo: Apoio Fome Zero.

West, K., Klemm, R. y Sommer, A. (2010). Vitamin A saves lives. Sound science, sound policy, Commentary. World Nutrition 1(5): 211-229. Disponible solo via web en: http://www.wphna.org/wn_commentary_westklemmsommer_oct2010.asp.

# AGRADECIMIENTOS

El Grupo de alto nivel desea expresar su más vivo agradecimiento a cuantos han contribuido con sus valiosas aportaciones y comentarios a las dos consultas electrónicas abiertas, la primera sobre la propuesta del alcance del estudio, y la segunda sobre un proyecto avanzado (V0) de este informe. La lista de colaboradores, así como las actas completas de estas consultas están disponibles en línea en el sitio web del Grupo: http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/es/.

El Grupo agradece asimismo los importantes comentarios realizados por los revisores anónimos sobre el proyecto final de este informe.

Por último, los miembros del equipo de proyecto desean dar las gracias a las siguientes personas (en orden alfabético) por su contribución intelectual en la elaboración de este informe: Dalton Babukiika, Tove Berg, Asbjørn Eide, Arun Gupta, Ivan Ikwayo, Per Ole Iversen, Monica Olafsen, Claudiney Pereira, Grace Rukanda, Liv Elin Torheim, Elisabeth Sterken y Line Vogt.

# APÉNDICES

## A1. Fuentes fundamentales en materia de protección social en favor de la seguridad alimentaria desde la perspectiva de los derechos humanos

*Puede consultarse una versión más extensa de este Apéndice como apéndice en línea del informe en el sitio web del Grupo de alto nivel: http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/.*

### Datos sobre el derecho internacional en materia de derechos humanos y la práctica: una breve introducción

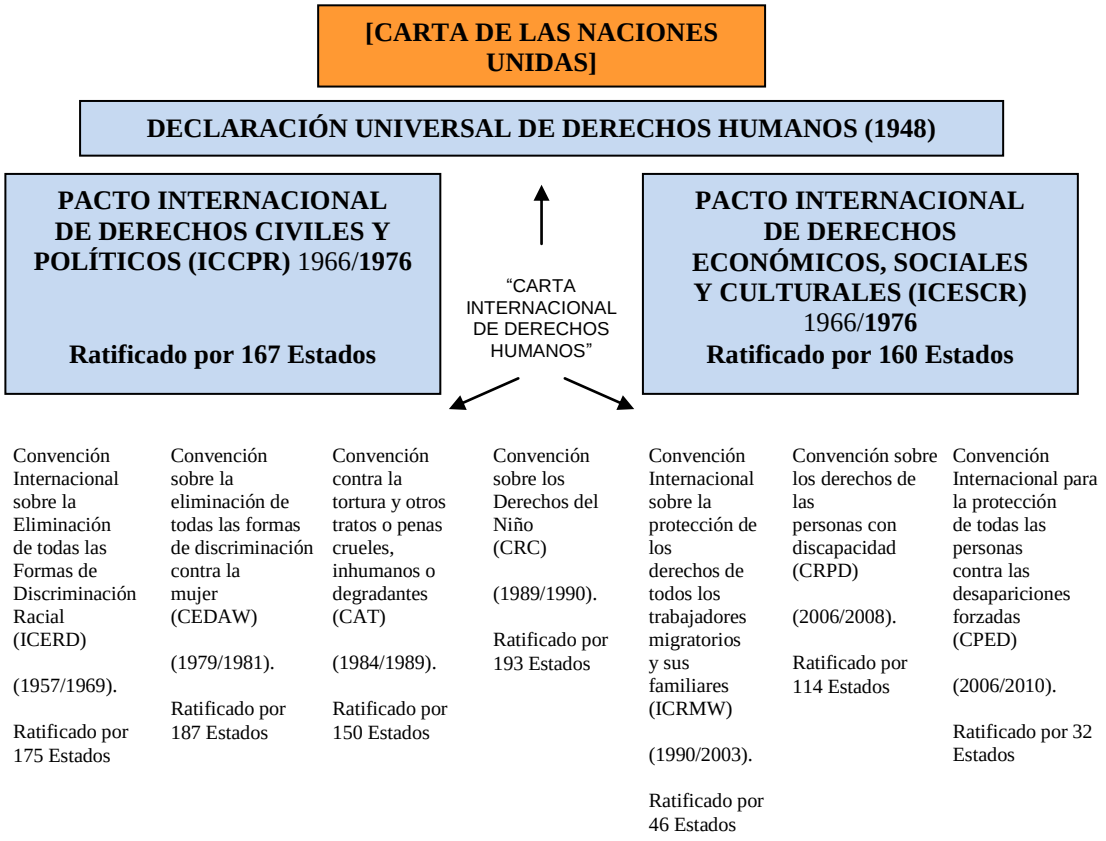
Este estudio adopta un enfoque basado en los derechos humanos para abordar la protección social en favor de la seguridad alimentaria (véase la Sección 1.4). Es posible que no todos los lectores estén plenamente familiarizados con el sistema internacional de protección y promoción de los derechos humanos que constituye la plataforma de este tipo de enfoque. En este Apéndice se proporciona información que puede ser utilizada en la evaluación o la planificación de las medidas de protección social para la seguridad alimentaria dentro de una perspectiva de derechos humanos y ofrece un fundamento para algunas de las recomendaciones formuladas.

Este estudio se centra en los derechos humanos a la alimentación y la protección social, pero ningún derecho puede considerarse aisladamente de las normas internacionales de derechos humanos, los principios y los procedimientos incorporados en el derecho internacional en materia de derechos humanos. Para que el lector comprenda el potencial de este enfoque para trabajar en el ámbito de la protección social en favor de la seguridad alimentaria, en este Apéndice se presentan brevemente algunas de sus principales características y se proporcionan algunos detalles sobre estos dos derechos específicos y sus interpretaciones. Se facilitan también otras lecturas y enlaces a documentos básicos que pueden consultarse por vía electrónica.

La Carta de las Naciones Unidas, aprobada en 1945, establece la promoción de los derechos humanos como uno de los tres principales objetivos de las Naciones Unidas: la paz y la seguridad, la justicia y los derechos humanos, y la cooperación para el desarrollo económico y social. En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se enuncian y definen los derechos humanos, que fueron elaborados en posteriores instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto jurídicamente vinculantes (convenciones) como no vinculantes (declaraciones). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituyen, junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta Internacional de Derechos Humanos. Las convenciones posteriores se centran en los derechos en relación con determinados temas y grupos de población, entre ellos las mujeres y los niños. En la Figura 7 pueden verse las principales convenciones de derechos humanos con carácter vinculante, los años de su adopción y entrada en vigor, y el número de Estados que las han ratificado al 1 de junio de 2012. Todas las convenciones son independientes y ninguna de las convenciones especiales (siete hasta la fecha) se subordinan a uno u otro de los Pactos. Se pueden consultar en la página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos[30].

[30] www2.ohchr.org/spanish/law/.

**Figura 7. Panorama de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos**




*Fuente:* basado en Eide y Kracht (2005).

La jurisprudencia y la práctica han evolucionado de conformidad con estas convenciones y declaraciones. Órganos autorizados de las Naciones Unidas elegidos para realizar la vigilancia de la implementación de los derechos contemplados en las convenciones han ofrecido elaboradas interpretaciones de las disposiciones legales. Ha surgido un marco conceptual para analizar e identificar las correspondientes obligaciones de los Estados Partes en relación con la adopción de la legislación y las medidas de política necesarias, se han establecido procedimientos para vigilar el cumplimiento de las convenciones por los Estados Partes, se ha acordado observar una serie de principios en el diseño e implementación de políticas desde una perspectiva de derechos humanos, y se han propuesto medidas legislativas facultativas y de otra índole para garantizar la sostenibilidad y facilitar las reclamaciones, quejas y recursos en caso de violación o vulneración de los derechos humanos, así como mecanismos para la rendición de cuentas. Cada uno de estos aspectos se describe brevemente a continuación.

## Sobre las normas jurídicas y su interpretación en las Observaciones Generales

Tanto el derecho a una alimentación adecuada como el derecho a la seguridad social están contemplados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Posteriormente, se consolidaron en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966[31]. El Artículo 9 del Pacto establece lo siguiente: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el

[31] http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm.

derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.” En el Artículo 11.1, los Estados Partes reconocen el derecho a una alimentación adecuada como parte del “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, *incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados*, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.” En el Artículo 11.2 se reconoce *el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre* y se insta a adoptar “individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan”.

Las formulaciones demasiado vagas de estos y otros derechos como normas jurídicas contenidas en el Pacto (y en otras convenciones vinculantes en materia de derechos humanos) fueron nuevamente interpretadas en sendas Observaciones Generales sobre cada uno de los derechos y sobre su significado e implicaciones para los Estados que los han ratificado (Estados Partes). Para cada convención, existe un comité independiente de expertos elegidos por los Estados miembros de las Naciones Unidas que tiene el mandato de vigilar el cumplimiento de su contenido por los Estados Partes de acuerdo con estas interpretaciones. Las Observaciones Generales, por lo tanto, también facilitan orientaciones sobre la implementación a los gobiernos y constituyen la base para que la sociedad civil pueda exigirles responsabilidades. En la Observación General n.º 12 de 1999 se interpreta el derecho a una alimentación adecuada[32], y en la Observación General n.º 19 de 2007 se interpreta el derecho a la seguridad social.[33].

Tomando como base, entre otras cosas, la Observación General n.º 12, y de conformidad con la recomendación de la segunda Cumbre Mundial sobre la Alimentación del año 2002, los gobiernos interesados desarrollaron ulteriormente una serie de directrices prácticas sobre el derecho a la alimentación, que fueron aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004[34].

## Obligaciones de los Estados y vigilancia de la implementación

En el Artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se delinean los compromisos que deberán asumir los Estados Partes para lograr la plena realización de los derechos que en él se contemplan. “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Los conceptos de “progresivamente” y “hasta el máximo de los recursos de que se disponga” son fundamentales para la comprensión de la realización de los derechos humanos, incluidos el derecho a la alimentación y el derecho a la seguridad social (o protección social), como un *proceso* que puede llevar algún tiempo pero que va en la dirección correcta y no como la vana esperanza del pleno logro en el corto plazo.

El Artículo 9 sobre seguridad social y el Artículo 11 sobre alimentación deben ser leídos a la luz de esta disposición, que es la base de las obligaciones. Los diferentes tipos o niveles de obligaciones de los Estados Partes (véase la Sección 1.4 de este informe) son *respetar, proteger* y *realizar o satisfacer*. A su vez la obligación de realizar o satisfacer entraña tanto la obligación de *facilitar* como

[32] http://www.observatoriopoliticasocial.org/index.php?option=com_zoo&view=category&layout=category&Itemid=651.
[33] http://www.observatoriopoliticasocial.org/index.php?option=com_zoo&view=category&layout=category&Itemid=651.
[34] www.fao.org/righttofood/publi_es.htm.

la obligación de *proporcionar*[35]. Estos tipos o niveles quedan recogidos, por lo que se refiere al derecho a una alimentación adecuada, en la Observación General n.º 12 (párrafo 15).

- La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso.
- La obligación de *proteger* requiere que el Estado adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.
- La obligación de *realizar (facilitar)* significa que los estados deben procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.
- Por último, siempre que una persona o un grupo no pueda disfrutar del derecho a una alimentación adecuada con los medios a su disposición, los Estados tienen la obligación de *satisfacer (proporcionar)* ese derecho directamente.

La matriz del derecho a una alimentación adecuada fue desarrollada por varios investigadores a finales de 1980 para orientar la puesta en práctica específica de este marco de obligaciones en relación con las condiciones de seguridad alimentaria locales y de los hogares (Oshaug *et al.,* 1994;. véase la

Figura 8)[36]. Las medidas de protección social para el derecho a la alimentación, como se indica en el presente estudio, pertenecerían al nivel 'proporcionar' o 'facilitar' de las obligaciones del Estado. Un enfoque sistémico de la seguridad alimentaria podría hacer uso de todo el conjunto de obligaciones, contextualizado y especificado para cada atributo de seguridad alimentaria en consonancia con las recomendaciones de este informe. Matrices similares podrían construirse para otros componentes de los medios de vida.

Los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se comprometen a presentar, en conformidad con el Artículo 16, informes sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados para asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el mismo. Este sistema de notificación obligatoria se ha diseñado principalmente para ayudar a cada Estado Parte en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto y sirve para lograr una variedad de objetivos (enumerados en la Observación General n.º 1, párrafos 2-9). La vigilancia internacional es responsabilidad de los comités del Pacto (órganos de tratados) y se basa en los informes nacionales periódicos obligatorios y a menudo también en informes alternativos o paralelos de la sociedad civi y en trabajos de investigación específicos. El objetivo es entablar un diálogo constructivo con los gobiernos acerca de la existencia de dificultades particulares y otras razones para el incumplimiento de las disposiciones legales. En las 'Observaciones finales' se incluyen recomendaciones sobre medidas adicionales para que los gobiernos puedan corregir o mejorar la situación antes del plazo de presentación del próximo informe periódico. Todo el material es de libre

[35] Con origen en un seminario de la Universidad de las Naciones Unidas celebrado en Noruega en 1981 (Eide, 1984), este marco de obligaciones para los Estados se propuso inicialmente en un estudio sobre el derecho a una alimentación adecuada realizado para la Subcomisión de las Naciones Unidas sobre Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías en 1987 y publicado en 1989 (Naciones Unidas, 1987/1989). Se utilizó por primera vez en conexión con una observación general en la Observación General n.º 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada en 1999 y en todas las sucesivas observaciones emanadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas y otros trabajos de investigación o documentos sobre las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.

[36] Concebida en su origen en 1986 por Oshaug *et al.* (1994); en el presente estudio se ha ajustado para su plena conformidad con la definición del contenido fundamental del derecho a una alimentación adecuada de la Observación General n.º 12.

acceso en la página web[37] de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

**Figura 8. La matriz sobre el derecho a la alimentación**

| Características de la seguridad alimentaria de los hogares / Tipo de obligaciones del Estado | **Seguridad alimentaria de los hogares** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Alimentación adecuada | | | Suministro sostenible de alimentos adecuados | Acceso estable a una alimentación adecuada |
| | Desde el punto de vista alimentario (cantidad, calidad nutricional) | Libre de sustancias nocivas e inocua para el consumo | Aceptable en una determinada cultura | Sistemas alimentarios sostenibles desde el punto de vista ambiental y económico | Acceso físico, social y económico a los alimentos dentro de los medios de vida del hogar; no interferencia con el disfrute de otros derechos humanos |
| **Respetar** | | | | | |
| **Proteger** | | | | | |
| **Realizar Facilitar** | | | | | |
| **Proporcionar** | | | | | |

*Fuente:* adaptado de Oshaug *et al.* (1994).

Los Relatores Especiales de las Naciones Unidas nombrados por el Consejo de Derechos Humanos son un sistema de procedimientos especiales para profundizar en la comprensión de derechos específicos y de las correspondientes obligaciones del Estado y para vigilar ulteriormente y examinar el desempeño y los problemas de países concretos mediante visitas a los mismos. De particular interés en este contexto, son el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (en la actualidad, el prof. Olivier De Schutter) y el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (Dra. Magdalena Sepúlveda Carmona). Su trabajo y los informes de visitas a los países se pueden consultar por vía electrónica[38].

## Principios generales para el proceso de integración de los derechos humanos en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales

A principios de la década de 2000, se empezó a desarrollar una serie de principios para la integración de un enfoque basado en los de derechos humanos en las cuestiones de desarrollo y en actividades de diversa índole. Un proceso dirigido por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) condujo a la adopción en 2003 de la Declaración para un entendimiento común de las Naciones Unidas sobre la integración de enfoques basados en los derechos humanos en las labores de cooperación y programación para el desarrollo[39]. En 2006 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos emitió los Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza[40]. Ambos enuncian los principios destinados a orientar la realización de todas las políticas basadas en los

[37] www.ohchr.org/spanish/law/.

[38] http://www.srfood.org/index.php/es y http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiessp.pdf.

[39] Desarrollado en el contexto de reforma de las Naciones Unidas; publicado en el Estado mundial de la infancia 2004 del UNICEF; disponible en: www.unicef.org/sowc04/files/AnnexB_sp.pdf.

[40] Disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesp.pdf.

derechos humanos y la implementación de programas con el mismo enfoque. Basándose en estos principios y en la enseñanzas adquiridas durante la implementación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación 2004, la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO propone utilizar los principios 'PANTHER', acrónimo que corresponde a las iniciales en inglés de los siguientes principios de derechos humanos: participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho[41]

Algunos de estos principios son particularmente relevantes para el diseño e implementación de medidas de protección social en favor de la seguridad alimentaria y la fusión posterior de las consideraciones sobre el derecho a la alimentación y sobre el derecho a la protección social puede hacer que los principios sean aún más útiles. Diversos países han hecho uso de todos estos principios o de algunos de ellos e incluso han establecido principios adicionales en la reciente legislación sobre seguridad alimentaria. Este es el caso, por ejemplo, de Nicaragua, Guatemala y el Brasil.

## Recursos y rendición de cuentas

En la Observación General n.º 9, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas aborda la aplicación interna del Pacto[42], así como la cuestión de los recursos de los titulares de derechos en caso de violación de un derecho o incumplimiento de las obligaciones correspondientes.

> “El derecho a un recurso efectivo no debe interpretarse necesariamente en el sentido de que exige siempre un recurso judicial. Los recursos administrativos en muchos casos son adecuados, y quienes viven bajo la jurisdicción de un Estado Parte tienen la expectativa legítima de que, sobre la base del principio de buena fe, todas las autoridades administrativas, al adoptar decisiones, tendrán en cuenta las disposiciones del Pacto. Esos recursos administrativos deben ser accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces. También es conveniente muchas veces establecer un derecho último de apelación judicial con respecto a los procedimientos administrativos de este tipo. Por el mismo motivo, hay algunas obligaciones, como las referentes a la no discriminación (aunque sin limitarse en modo alguno a ellas), respecto de las cuales parecería indispensable el establecimiento de algún tipo de recurso judicial para que pudieran considerarse cumplidas las prescripciones del Pacto. En otras palabras, cuando un derecho reconocido en el Pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del poder judicial, es necesario establecer recursos judiciales.” (Observación General n.º 9, párrafo 9).

La Observación General n.º 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada y la Observación General n.º 19 sobre el derecho a la seguridad social reconocen el derecho de las personas o grupos a acceder a recursos judiciales o de otra índole en caso de violación de estos derechos (véanse ambas observaciones generales para más detalles). Las disposiciones garantizan el derecho humano a los recursos que se convierten al mismo tiempo en mecanismos para exigir al Estado, y a los titulares de las obligaciones en la práctica, responsabilidades sobre sus promesas y hechos, por ejemplo, respecto a la implementación de los derechos de protección social. Permiten la interposición de *reclamaciones* legítimas si los titulares de derechos que tienen derecho a participar en un programa consideran que han sido injustamente excluidos o si el programa no cumple las expectativas. Es más probable que la efectividad de los recursos relacionados con un programa sea mayor cuando hay una cultura nacional sobre los mecanismos de interposición de recursos y rendición de cuentas en general.

[41] www.fao.org/righttofood/publi12/rtf-fs2_es.pdf.

[42] http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/23d7540a3e482c1c802566f20058e610?OpenDocument&Click=.

## El ordenamiento jurídico interno y el concepto de *legislación marco*

En el Artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece que:

> "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, *inclusive en particular la adopción de medidas legislativas*[43], la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

Diferentes medidas legislativas son concebibles. Una opción es una 'ley marco' sobre la protección social en favor de la seguridad alimentaria o sobre la protección social en general. Esta opción es relativamente nueva, pero ha adquirido importancia y aparece con frecuencia en las últimas Observaciones Generales. Khoza (2005) examinó la utilidad de una ley de este tipo en la realización del derecho a la alimentación, valiéndose como base para el análisis del entorno jurídico de Sudáfrica. En ese estudio, Khoza describe el propósito general de una ley marco: contar con un proceso de implementación complejo y definido de forma sistemática que sirva como punto de partida en la búsqueda de lagunas o vacíos en los marcos legislativos actuales y que contribuya, por tanto, a la formulación de políticas y legislación específica en determinadas áreas de necesidad (Khoza, 2005, p. 194).

La Observación General n.º 12 afirma lo siguiente sobre el fundamento jurídico de las estrategias nacionales relativas al derecho a la alimentación:

> "Al aplicar las estrategias específicas de cada país señaladas supra, los Estados deben establecer referencias verificables para la subsiguiente vigilancia nacional e internacional. En relación con ello, los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación. En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso Los Estados Partes al preparar las referencias y la legislación marco deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil" (Observación General n.º 12, párrafo 29).

La noción de legislación marco también se introduce en la Observación General n.º 19 sobre el derecho a la seguridad social;

> "Los Estados Partes podrían considerar conveniente aprobar una legislación marco para hacer efectivo el derecho a la seguridad social. Esta legislación podría incluir: a) los objetivos o metas que han de alcanzarse y los plazos para lograrlos; b) los medios que podrían utilizarse para alcanzar este fin; c) la colaboración prevista con la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales; d) las instituciones encargadas del proceso; e) los mecanismos nacionales para la vigilancia del proceso; y f) los procedimientos de reparación y recurso." (Observación General n.º 19, párrafo 72).

La Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, aporta información recabada de sus visitas a una serie de países, a los que fue invitada, en relación con la importancia de fundar las medidas de protección social en la legislación nacional.

[43] Énfasis añadido.

La Relatora Especial observó que en aquellos países en los que los programas de protección social ya existían y estaban respaldados por medidas legislativas o constitucionales e implementados de conformidad con un marco de derechos humanos, los individuos y los hogares con mayor riesgo de dificultades económicas disfrutaban de una mayor tutela de sus derechos y, por lo tanto, eran capaces de confiar en los mecanismos de protección social para mitigar los efectos sociales y económicos de las crisis. Este fue el caso de una serie de países de América Latina que cuentan con sistemas de protección social bien desarrollados y con apoyo adecuado. Cuando no había mecanismos de protección social basados en derechos humanos implantados previamente, las inversiones de los Estados en la protección social pudieron responder en menor medida a los efectos de la crisis económica, si bien proporcionaron una forma importante de apoyo a los más afectados por la crisis (Sepúlveda y Nyst 2012).

## Otras fuentes

Para mayor información, puede consultarse: 1) el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos[44] para las fuentes generales sobre los derechos humanos en el desarrollo, 2) el sitio específico del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación [45] y 3) el sitio web del Equipo del Derecho a la Alimentación de la FAO[46]. Este último contiene una gran cantidad de recursos, entre otros un centro de conocimiento con un curso de autoaprendizaje electrónico sobre el derecho a la alimentación, una caja de herramientas metodológicas para una serie de aspectos relacionados con la implementación, actualizaciones periódicas sobre la incorporación del derecho a la alimentación en planes y estrategias subnacionales, y mucho más.

[44] www.ohchr.org/spanish/law/.

[45] www.srfood.org/index.php/es.

[46] http://www.fao.org/righttofood/index_es.htm.

## A2. Ciclo de proyecto del Grupo de alto nivel de expertos

El Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (HLPE) se creó en 2009 como parte del proceso de reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) con las siguientes funciones: evaluar y analizar el estado actual de la seguridad alimentaria y la nutrición y sus causas subyacentes; realizar análisis científicos y basados en conocimientos y prestar asesoramiento sobre cuestiones específicas relacionadas con las políticas, utilizando la investigación, los datos y los estudios técnicos de alta calidad existentes; determinar las nuevas cuestiones que se plantean y ayudar a los miembros a establecer prioridades entre las medidas y las principales esferas de actividad a las que se preste atención en el futuro.

El Grupo de alto nivel recibe su mandato del CFS, al que presenta sus informes. Los informes, estudios y recomendaciones del Grupo de alto nivel son independientes de las posiciones de los gobiernos para informar y alimentar el debate con análisis integrales y asesoramiento.

La estructura del Grupo de alto nivel consta de dos componentes:

- Un Comité Directivo integrado por 15 expertos internacionales de renombre en distintos campos relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición, seleccionados por la Mesa del CFS. Los miembros del Comité Directivo del Grupo de alto nivel participan en él a título personal y no en representación de sus gobiernos, instituciones u organizaciones.
- Equipos específicos de proyectos, seleccionados y dirigidos por el Comité Directivo, que se encargan de analizar cuestiones concretas y presentar informes al respecto.

Para garantizar la legitimidad y la credibilidad científica del proceso, así como su transparencia y apertura a todas las formas de conocimiento, el Grupo de alto nivel actúa conforme a reglas muy específicas, acordadas por el CFS.

Los informes son elaborados por equipos de proyectos seleccionados y nombrados por el Comité Directivo, bajo cuya orientación y supervisión trabajan, para un tema específico y por un período determinado.

El ciclo de proyecto para los informes, a pesar de la extrema brevedad de los plazos, incluye etapas claramente definidas que comprenden: la elaboración de la cuestión política y la petición formulada por el CFS, su formulación científica por el Comité Directivo, el trabajo de un equipo de proyecto sobre un tema específico y durante un plazo determinado, consultas externas abiertas para enriquecer la base de conocimientos, una revisión científica externa (Figura 9).

El proceso promueve un diálogo científico entre el Comité Directivo y el equipo de proyecto durante todo el ciclo de proyecto, así como con los miembros de la lista de expertos del Grupo de alto nivel y todos los expertos involucrados e interesados en todo el mundo, de manera que se contemplen distintos puntos de vista científicos.

Esta es la razón por la que el Grupo lleva a cabo dos consultas externas por informe: la primera, sobre el alcance del estudio; la segunda, sobre el primer proyecto de informe (V0). Esto proporciona una oportunidad para abrir el proceso a las aportaciones de todos los expertos interesados y a la lista de expertos del Grupo (en la actualidad hay 1 200), así como a todas las partes interesadas. Las distintas contribuciones, incluido el conocimiento social, se someten después a la consideración del equipo de proyecto y pasan a enriquecer el acervo de conocimientos.

El proyecto de informe es objeto de una revisión independiente basada en datos. Posteriormente, se ultima y se debate, hasta llegar a su aprobación por el Comité Directivo durante una reunión presencial.

El informe aprobado por el Comité Directivo se transmite al CFS, se hace público y sirve para fundamentar las deliberaciones y debates del CFS.

Toda la información sobre el Grupo de alto nivel, su procedimiento e informes anteriores están disponibles en el sitio web del Grupo: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/es/.

**Figura 9. Ciclo de proyecto del Grupo de alto nivel de expertos**

**CFS** Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
**Grupo de alto nivel de expertos** Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición
**CDG** Comité Directivo del Grupo de alto nivel de expertos
**EP** Equipo de proyecto del Grupo de alto nivel de expertos

*Fuentes:* HLPE, 2012.

**Foto de portada:** ©FAO/G.Napolitano

CFS Comité de Seguridad Alimentaria Mundial

**HLPE**
*Grupo de alto nivel de expertos*

Secretariat HLPE c/o FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

Sitio web: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe
Correo-e: cfs-hlpe@fao.org