

# Mejorar los sistemas de protección social para fomentar el desarrollo rural y la seguridad alimentaria



## 1. ¿Cuáles son los desafíos clave para mejorar los sistemas de protección social nacionales?

**La protección social contribuye a la reducción de la pobreza rural, a la seguridad alimentaria y a la resiliencia**

Si bien la proporción global de personas que viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza ha disminuido en los tres últimos decenios, casi mil millones siguen viviendo en condiciones de extrema pobreza y alrededor de 800 millones padecen de subalimentación crónica, de los cuales el 78 por ciento viven en zonas rurales.

Se ha reconocido a la protección social como una medida eficaz para reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria, así como fomentar el desarrollo rural. La ampliación de los sistemas de protección social para incluir a todas las personas, en especial a las más pobres y más vulnerables, es una de las metas propuestas por los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los datos muestran claramente los efectos positivos de la protección social, en especial en los hogares rurales pobres y vulnerables. Además de eliminar las barreras de tipo financiero y social para el acceso a los servicios sociales (educación, salud, nutrición y otros), la protección social también puede:

- Reducir la pobreza mediante la provisión de ingresos o de apoyo productivo a los hogares pobres y vulnerables.
- Mejorar la seguridad alimentaria al brindar un acceso directo e inmediato a una mayor cantidad y variedad de alimentos de más calidad.
- Eliminar los obstáculos de liquidez y crédito a fin de permitir a las explotaciones familiares a pequeña escala participar activamente e invertir en actividades agrícolas más productivas y rentables.
- Promover el desarrollo económico local mediante el estímulo

y aumento de la demanda de alimentos y de otros bienes y servicios.

- Elevar la productividad de la mano de obra, la empleabilidad y los ingresos, mediante un mayor acceso a la educación y los servicios sanitarios, así como a una mejor nutrición.
- Reducir los mecanismos de resistencia negativos, como comer menos o hacer menos comidas, o vender activos productivos; y
- Fomentar la ordenación sostenible de los recursos naturales.

### Recuadro 1: Programas de transferencia incondicional de efectivo y programas de transferencia incondicional en especie

Los programas de transferencia incondicional de efectivo y en especie proporcionan transferencias sin que los beneficiarios tengan que cumplir ninguna obligación específica. Los programas de transferencia incondicional de efectivo pueden producir un gran número de impactos sobre las actividades económicas y productivas tanto en los hogares pobres como en los hogares no pobres en las comunidades en las que los programas están implementados. En lugar de condiciones, algunos programas incluyen mensajes específicos que recomiendan cómo se deben emplear las transferencias. Por ejemplo, el Programa de Subsidios a la Infancia de Lesotho difundió mensajes especialmente claros sobre los gastos en ropa y zapatos para niños y otros gastos conexos, lo que se asegura que ha repercutido de forma particularmente importante en estos gastos (Pellerano et al., 2014). A menudo, estos tipos de transferencias se destinan a grupos demográficos vulnerables como los ancianos (pensiones sociales), los niños huérfanos o los niños en edad escolar. Existen alrededor de 130 programas de transferencia incondicional de efectivo, 37 de los cuales son programas de pensiones sociales. Estos programas son los más habituales en África (41 países), Europa Oriental y Asia central (29 países), y América Latina y el Caribe (28 países). Existen 92 países con programas de transferencia incondicional en especie, la mayoría de los cuales se encuentran en África (42) y América Latina y el Caribe (24). El mayor programa de transferencia incondicional de efectivo es el programa Di-Bao de China (75 millones de beneficiarios), seguido del Plan de Pensiones de Vejez Indira Gandhi de la India (21 millones). El mayor programa de transferencia incondicional en especie es el programa Gida Yardimi de Turquía (9 millones) y el programa de subvención de leche de México (6 millones).

Considerada en conjunto, la protección social puede contribuir a fortalecer la resiliencia al romper el círculo vicioso de mayor vulnerabilidad a la pobreza y la exclusión, así como a los desastres y las crisis. El acceso a la protección social previsible y periódica puede mejorar la capacidad de los hogares y las comunidades para lidiar con los desastres naturales y los causados por el hombre, incluso los relacionados con el cambio climático, así como dar respuesta a estos desastres.

Sin embargo, pese a los compromisos mundiales, regionales y nacionales por ampliar la cobertura de la protección social, aún es necesario que éstos se traduzcan en inversiones concretas para asegurar que la protección social alcance en efecto a la población rural pobre y vulnerable. El informe de la FAO de 2015 sobre el estado mundial de la agricultura y la alimentación expresa un cálculo conservador: 2 100 millones de personas reciben alguna forma de protección social. Sin embargo, los niveles de cobertura son los más bajos en las regiones con una mayor incidencia de la pobreza. En el África subsahariana y el Asia meridional sólo alrededor de 20 y 30 por ciento, respectivamente, de los habitantes más pobres reciben algún tipo de asistencia social.

### Enseñanzas extraídas de la elaboración y ejecución

Los efectos de la protección social dependen en gran medida de su elaboración y eficaz ejecución. Algunas de las principales enseñanzas extraídas de las experiencias nacionales incluyen:

**Alcance eficaz de las poblaciones vulnerables:** Las intervenciones en materia de protección social se valen de una combinación de métodos de selección para beneficiar a personas u hogares elegidos. Gran parte del éxito de los programas de protección social depende de cómo estos instrumentos son capaces de alcanzar eficazmente a los beneficiarios previstos. En otras palabras, los criterios de elegibilidad influirán en el tipo de efectos que podrían esperarse, y este criterio debería ser transparente y transmitirse eficazmente a los beneficiarios.

**La cuantía, el calendario y la previsibilidad de la protección social:** La protección social previsible y periódica es necesaria para que los beneficiarios de ésta sean capaces de planificar el consumo a lo largo del tiempo, hacer una gestión más eficaz de los riesgos, así como aumentar la confianza y la solvencia. Además, la cuantía de la transferencia determinaría los cambios en el consumo de alimentos, así como las repercusiones económicas y productivas. Los datos demuestran que las transferencias de efectivo, por ejemplo, deberían constituir por lo menos 20 por ciento de los ingresos per cápita de las familias.

**Vinculación con intervenciones agrícolas:** Los hogares rurales afrontan muchos obstáculos. Una mayoría de los habitantes pobres de las zonas rurales que padecen de inseguridad alimentaria se ganan su sustento con la agricultura y otros recursos naturales. La protección social ha demostrado su idoneidad en la reducción del hambre y la pobreza, en satisfacer las necesidades básicas de consumo y en la reducción de algunas de las ineficacias del mercado que afrontan los pequeños campesinos. Sin embargo, la protección social no puede abordar todos estos obstáculos. Las intervenciones agrícolas pueden favorecer el aumento en la productividad de los pequeños campesinos abordando las limitaciones estructurales que impiden a los hogares pobres acceder a los recursos de tierras y aguas, los insumos, los servicios financieros y de asesoramiento y los mercados. Unas intervenciones más coherentes y bien coordinadas en materia de protección social y agricultura pueden contribuir a proteger y fomentar el bienestar de los pequeños agricultores familiares, que conducen a más medios de vida sostenibles, al desarrollo rural y un progreso para salir de la situación de pobreza y hambre.

### Recuadro 2: Programas de alimentación escolar y Compras a los africanos para África (en inglés PAA)

Los modelos de elaboración y ejecución de los programas de alimentación escolar varían considerablemente en los distintos países. Muchos de los programas de alimentación escolar se combinan con programas para adquirir alimentos de agricultores locales, con la finalidad de promover el desarrollo rural, así como la protección social. El Brasil fue el primer país que elaboró un programa institucional de compra de alimentos al conectar una demanda garantizada para la producción de las explotaciones familiares en pequeña escala con una estrategia de seguridad alimentaria. La experiencia brasileña se está adaptando al contexto africano a mediante del Programa de compras a los africanos para África. La FAO con la colaboración del PMA y del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) apoya a Gobiernos africanos en la elaboración de programas de alimentación escolar con alimentos producidos localmente y vincular a los agricultores con esos mercados.

**Mercados:** la naturaleza de la economía local también es un elemento fundamental para la clase y el alcance de los efectos de los programas de protección social. Las evaluaciones de los efectos muestran que donde los mercados son más desarrollados, las consecuencias de las intervenciones en la esfera de la protección social sobre las estrategias en materia de medios de vida tienden a resultar más intensas.

**Desarrollar la capacidad de los países:** Para erradicar el hambre del mundo durante los próximos 15 años harán falta inversiones en las zonas rurales y urbanas, así como un



compromiso con la protección social, a fin de asegurar el acceso a los alimentos y mejorar los medios de vida. Por lo tanto, resulta decisivo desarrollar las capacidades de los países para fomentar y crear los elementos clave para alcanzar un desarrollo rural sostenible, en el que la protección social vaya de la mano de la planificación para el desarrollo en los ámbitos agrícola y rural.

## 2. ¿Cómo ayuda la FAO a estos países a afrontar estos desafíos??

### **La contribución de la FAO a los programas mundiales, regionales y nacionales en el fortalecimiento y ampliación de los sistemas de protección social**

La FAO habrá de contribuir desde su singular perspectiva sobre el nexo entre la protección social, la agricultura, el desarrollo rural, y la seguridad alimentaria y la nutrición. La FAO busca aunar esfuerzos con asociados para fortalecer las capacidades de los gobiernos en la elaboración, ejecución y supervisión de sistemas de protección social que beneficien a los hogares rurales y a los que dependen de medios de vida rurales. Asimismo, la FAO apoyará junto con asociados los vínculos necesarios con unos esfuerzos más amplios en materia de desarrollo rural y agrícola, así como en las esferas de seguridad alimentaria y nutrición.

En la práctica, la labor de la FAO en materia de protección social se implementa mediante las siguientes actividades principales:

**Diálogos sobre políticas:** La FAO apoya a los gobiernos y partes interesadas de los países para que integren la protección social en estrategias de desarrollo nacional y de seguridad alimentaria. Por ejemplo, en el **África occidental** y el **Sahel**, los Gobiernos de Burkina Faso, Chad, Níger y Senegal han solicitado asistencia para la promoción del programa de protección social en cada país, en apoyo a las poblaciones vulnerables de las zonas rurales. Actualmente la FAO está efectuando en cada uno de los países exámenes de políticas y programas para evaluar las sinergias entre la protección social, la agricultura y el desarrollo rural.

La FAO está también realizando una labor asociada con otras agencias de las Naciones Unidas para asegurar la participación de las partes interesadas en la agricultura en la formulación y ejecución de políticas de protección social, de modo que se asegure que estas políticas atiendan las necesidades de los hogares rurales pobres. Un ejemplo de ello fueron las consultas con representantes gubernamentales de alto nivel en **Kirguistán** bajo la Evaluación de la protección social basada en

el diálogo nacional (ABND) dirigida por la OIT con la finalidad de establecer un piso de protección social definido en este país.

En **Zambia, Kenya** y **Lesotho**, la FAO se ha unido a la UNICEF, en el apoyo a la ampliación de unos programas sociales de transferencia de efectivo nacionales, que contribuyen a fortalecer el efectivo económico para la protección social. En **Malawi** por intermedio del Programa interinstitucional sobre resiliencia (PNUD, UNICEF y PMA), la FAO está facilitando el diálogo sobre políticas sobre el fortalecimiento de los vínculos entre agricultura y protección social, mediante la evaluación de las repercusiones de las intervenciones combinadas, además de mejorar la coordinación en la ejecución del programa tanto en el ámbito nacional como en el de los distritos.

**Generación de datos:** La FAO genera datos sobre las repercusiones productivas de la protección social y el valor añadido de las intervenciones combinadas en los ámbitos agrícola y social para mejorar la resiliencia y la seguridad alimentaria de los hogares, así como para reducir la pobreza.

### **Recuadro 3: Marcar la diferencia en los países**

El programa De la protección a la producción (PtoP) ejecutado conjuntamente por la FAO y la UNICEF, contribuye a generar datos sólidos acerca de las repercusiones de los programas de transferencia de efectivo en el África subsahariana. El programa PtoP trata de comprender los posibles efectos de ese tipo de programas en la seguridad alimentaria, la nutrición, así como su contribución a los medios de vida rurales y al crecimiento económico de los hogares y las comunidades en Etiopía, Ghana, Kenya, Malawi, Lesotho, Zambia y Zimbabwe.

Los datos obtenidos por el equipo del programa PtoP han fomentado el interés en las sinergias con la agricultura, como medio para respaldar la inclusión y la promoción de los medios de vida. Por ejemplo, los hallazgos en Zambia cuestionaron la percepción acerca de las transferencias de efectivo como meras limosnas, al demostrar que éstas incrementaban el capital humano y los efectos productivos. Ello permitió al Ministerio de Desarrollo Comunitario citar al programa como un "motor para el crecimiento integrador", lo que va de acuerdo con el programa de políticas del nuevo gobierno. En Ghana, en su discurso sobre el presupuesto de julio de 2014, el Presidente se valió de datos obtenidos por el programa PtoP acerca de los efectos multiplicadores de las transferencias de efectivo para justificar el apoyo financiero continuado al programa de transferencia de efectivo denominado Mejora de los Medios de subsistencia para luchar contra la pobreza (LEAP).

Al centrarse en los efectos productivos, la FAO ha logrado ampliar el alcance de los actores interesados en la protección social, de suerte que éstos no sólo incluyan al sector del bienestar social, sino a los ministerios de finanzas y de agricultura.





La FAO está evaluando las repercusiones de las intervenciones en materia de protección social y de subvenciones a los insumos en **Malawi**, y explora la interacción entre la protección social y las prácticas agrícolas climáticamente inteligentes. En **Lesotho**, la FAO evaluó las repercusiones de combinar una intervención en huertos familiares con el Programa de subsidios infantiles.

**Promoción:** La FAO divulga conocimientos y promueve el intercambio de experiencias y buenas prácticas dentro de los países y entre distintos países, a fin de sensibilizar sobre la eficacia de la protección social. Pese al reconocimiento mundial de la función que desempeña la protección social en el desarrollo socioeconómico, siguen siendo visibles en los foros regionales y nacionales las cuestiones vinculadas con la dependencia, desincentivos a la participación en el mercado de trabajo, y los efectos negativos sobre la dinámica de género. La FAO ha demostrado que, en lugar de crear dependencia, los programas sociales de transferencias de efectivo social fueron capaces de generar efectos económicos y productivos incluso entre las personas con dificultades en el mercado de trabajo. Por consiguiente, contribuyó a modificar los discursos de las políticas nacionales en torno a la protección social, para lograr un mayor interés y compromiso de los altos niveles dentro de los gobiernos y, en última instancia, aumentar los programas de transferencias de efectivo. En las distintas regiones, en especial en África, la FAO también ha apoyado y estimulado diálogos de múltiples partes interesadas acerca de la necesidad de una mayor coherencia entre la agricultura y la protección social.

**Asociaciones:** La FAO reconoce que las asociaciones son esenciales y cruciales para su labor en materia de protección social. Por ello, la Organización facilita el establecimiento de asociaciones estratégicas mundiales, así como con organismos regionales y partes interesadas de los distintos países. El Banco Mundial, la OIT, la OMS, el PMA y la UNICEF son algunos de los principales asociados de la FAO. La FAO es un miembro activo del Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social (SPIAC-B), donde encabeza la creación de un instrumento de diagnóstico sobre seguridad alimentaria y sobre nutrición para los sistemas de protección social.

También se está prestando especial atención al fomento de la cooperación Sur-Sur. La FAO está facilitando el intercambio de conocimientos y experiencias entre los países en desarrollo en la formulación, ejecución y evaluación de programas de protección social en las zonas rurales.

### 3. ¿Por qué asociarse con la FAO?

La misión de la FAO se centra en eliminar el hambre, reducir la pobreza rural, volver más productiva a la agricultura y aumentar la resiliencia de los medios de vida rurales. Los datos han demostrado claramente que los mayores efectos se alcanzan cuando la protección social se vincula con las intervenciones en la producción en una estrategia para el desarrollo rural.

La FAO puede desempeñar una función crucial como mediadora y facilitadora en el diálogo entre los sectores agrícola social, del ordenamiento de los recursos naturales y los relacionados con la resiliencia. La FAO ha publicado recientemente el informe El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2015 que se centra en formas concretas sobre cómo la agricultura y la protección social pueden romper el ciclo de la pobreza rural.

La FAO puede fortalecer el argumento económico en favor de la protección social, al demostrar cómo en lugar de fomentar la dependencia, la protección social contribuye a reforzar los medios de vida y la resiliencia de los beneficiarios y de las comunidades donde viven. Los Gobiernos de los Estados Miembros pueden aprovechar los instrumentos de políticas elaborados por la FAO sobre cómo combinar la protección agrícola y social, y cómo fortalecer el interés en la seguridad alimentaria de los sistemas de protección social.

En el fondo, la FAO realiza una labor para determinar las necesidades sociales y económicas, así como las vulnerabilidades concretas de la población rural pobre, para asegurarse de que éstas se incluyan en la elaboración de los programas de protección social; asimismo, está abogando por un alcance eficaz de la protección social a todos los hogares rurales pobres, en todos los subsectores agrícolas, incluso la pesca y las comunidades que dependen de la explotación forestal.