



Desayuno escolar Foto: Reporte MDG 2011

## HACIA LA ELIMINACIÓN DEL HAMBRE\*

La actual crisis no es un fenómeno nuevo, sino el empeoramiento de una crisis estructural que durante los últimos decenios ha negado el acceso de cientos de millones de seres humanos a los alimentos necesarios para llevar una vida activa y saludable. La situación actual pone de manifiesto la necesidad urgente de abordar las causas estructurales y profundas del hambre.

El rápido incremento del número de personas que padecen hambre durante los dos últimos años se debió en primer lugar a la crisis alimentaria y de los combustibles y, actualmente, la crisis económica refleja la fragilidad de los sistemas alimentarios actuales.

Además de las políticas de estabilización macroeconómica diseñadas para reducir al mínimo los impactos inmediatos de la crisis actual, los gobiernos deberían incrementar y fomentar sus inversiones en agricultura (incluso en actividades no agrícolas en el medio rural), ampliar las

redes de seguridad y los programas de asistencia social y mejorar la gobernanza. Aunque el presente informe no se ocupa fundamentalmente de esta cuestión, también será importante crear actividades de generación de ingresos para las personas pobres del medio urbano.

### **La importancia de invertir en agricultura y en bienes públicos.**

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2008 del Banco Mundial se muestra claramente que la agricultura puede contribuir considera-

blemente al desarrollo económico y la reducción de la pobreza en los países menos adelantados.

Aunque esta función se reduce considerablemente en los países de ingresos medios, en ellos la agricultura sigue desempeñando un papel importante en relación con la reducción de la pobreza, que sigue siendo desproporcionadamente rural, a pesar de la cada vez menor importancia relativa de la agricultura en las economías nacionales.

Sin embargo, para que la agricultura desempeñe su papel como un motor

del crecimiento y de la reducción de la pobreza, la propia agricultura debe crecer.

El crecimiento agrícola no se puede lograr ni sostener a largo plazo si no se invierte en agricultura. Por desgracia, en los países en los que la agricultura desempeña un papel socioeconómico más prominente, la inversión pública en agricultura suele ser mucho menor en términos relativos. La inversión pública en agricultura como porcentaje del PIB agrícola es menor en las economías basadas en la agricultura (alrededor del 4 %) y mayor en los países desarrollados urbanizados (alrededor del 15 %).<sup>34</sup> Como se ha indicado anteriormente, el progreso más rápido en la reducción de la inseguridad alimentaria se produjo cuando el nivel de AOD destinada a la agricultura era mucho mayor que hoy en día.

**El problema de la inversión insuficiente en agricultura se complica en las épocas de agitación económica**, como la actual crisis económica mundial, porque, cuando se contraen los presupuestos público y privado, las inversiones se suelen reducir más que los demás gastos en todos los sectores, entre ellos la agricultura. No se ha determinado aún en qué grado está afectando el actual clima económico al capital agrícola (como el ganado, los árboles y la maquinaria), aunque la experiencia pasada demuestra que durante los años de crisis económicas y los años posteriores, el capital

disminuye debido a la reducción de la inversión.

Por lo tanto, **durante las crisis económicas, y también a su fin, será importante que la inversión en agricultura reciba un apoyo decidido de los sectores público y privado.**

Para que se materialicen plenamente las inversiones en agricultura, debe existir un medio empresarial que fomente la inversión privada, nacional y extranjera no solo en agricultura, sino también en todos los demás sectores. Dicho medio debe garantizar el respeto del principio de legalidad, la buena gobernanza y la estabilidad macroeconómica.

La inversión privada en agricultura debe estar acompañada de inversión pública. Por ejemplo, gracias a la integración de una región fértil, una carretera pública hace que las inversiones privadas en dicha región sean más provechosas. Las investigaciones demuestran que en países tan diversos como China, la India, la República Unida de Tanzania y Uganda, las inversiones en investigación agrícola y carreteras rurales contribuyen considerablemente a reducir la pobreza. En un estudio correspondiente a América Latina se demostró que, si bien el gasto en bienes públicos hacia aumentar las tasas de crecimiento agrícola y aceleraba la reducción de la pobreza, el y aceleraba la reducción de la pobreza, el gasto público en iniciativas privadas, como las subvenciones del

La inversión privada en agricultura debe estar acompañada de inversión pública y legislaciones que protejan las inversiones.

Foto: Von Torris

Ciudad de La Paz, Bolivia

Es importante que tanto aquí como en el resto de las ciudades de Bolivia se intente aplicar el modelo que en países como China, India o Uganda ha dado éxito, que se basa principalmente en invertir en investigación agrícola y carreteras rurales, lo que ayuda significativamente a reducir la pobreza.





**Mujer Aymara hilando.**

Los Gobiernos en países en vías de desarrollo no garantizan que el gasto social llegue a las personas pobres. Las inversiones se pierden en el camino.

crédito o la promoción de la producción que beneficia únicamente a un pequeño grupo de agricultores a gran escala, proporcionaba menos beneficios. Por lo tanto, el sector público debe desempeñar una función central en la promoción de la inversión general en agricultura, necesaria para materializar todo el potencial socioeconómico del crecimiento de la agricultura.

## Redes de seguridad a corto y largo plazo

### • Las redes de seguridad en las épocas de crisis

Durante las crisis, las redes de seguridad y los programas sociales revisten especial importancia para las personas que padecen inseguridad alimentaria. Sin embargo, en tales momentos, el gasto público suele contraerse, ya que los países en desarrollo no pueden aplicar fácilmente un patrón de gasto anti cíclico. Por ejemplo, durante la crisis económica que sufrió Perú a finales de la década de 1980, el gasto público en sanidad disminuyó en un 58 % del total, y del 4,3 al 3 % como proporción del gasto total del Gobierno. Incluso en otros casos en los que la proporción del gasto público destinado a la sanidad aumentó, el descenso del PIB o de la proporción del gasto público en el PIB hicieron que el gasto público

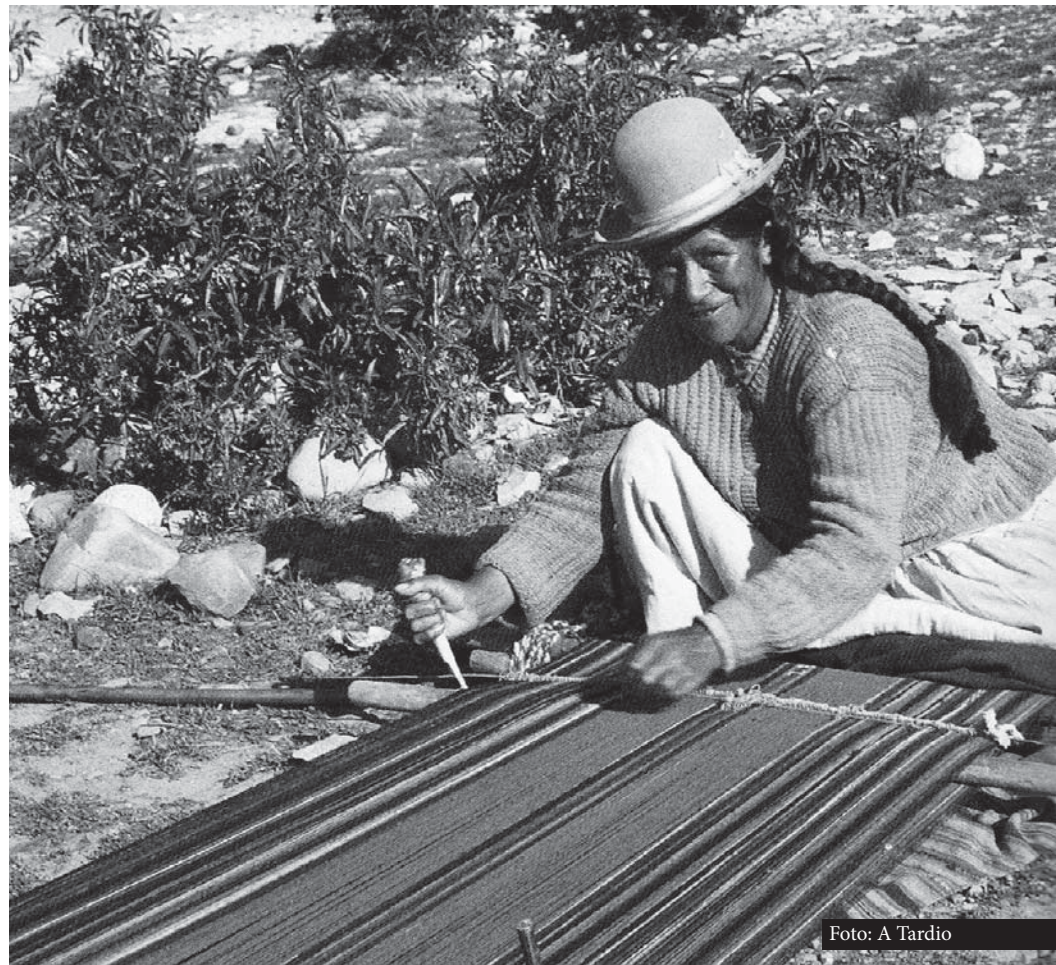


Foto: A Tardío

real per cápita en sanidad se redujera en épocas de crisis.

Además, las pruebas recogidas en Argentina, Bangladesh, India e Indonesia muestran que el gasto público social suele estar peor orientado en momentos de contracción económica, es decir, que las personas que no son pobres ven aumentar su proporción de beneficios en comparación con los pobres. Por lo tanto, aunque los gobiernos puedan proteger el gasto público general durante una contracción, no existen garantías de que el mismo volumen del gasto social siga llegando a las personas pobres. Estas consideraciones sugieren la importancia que tiene el diseño de redes de seguridad cuya cobertura aumente automáticamente durante las crisis.

Además, para que los costos sigan siendo asumibles, será importante diseñar un programa de red de seguridad de modo que las personas pobres sean las únicas personas que quieran acceder a la prestación (auto-selección). Por ejemplo, los sistemas de garantía del empleo utilizados en la India son de carácter autoselectivo para las personas pobres, ya que son las únicas que están dispuestas a trabajar como jornaleras.

Además, si el nivel de los salarios disminuye en el mercado durante la crisis económica y los salarios en el sistema de garantía de empleo son fijos, el número de personas que desearan participar en el aumentará. También, a medida que se produzca la recuperación económica, muchas personas abandonarán de manera automática el programa a medida





Foto: Von Torris

Las mujeres en Bolivia son las encargadas de administrar la economía, salud y alimentación de la familia y también son responsables en gran parte de la educación de los hijos.

que aumente el nivel de los salarios en el mercado, sin que haga falta intervenir burocráticamente.

- **Justificación de las redes de seguridad.** Las redes de seguridad social no son un concepto nuevo, pero su importancia ha aumentado considerablemente durante los últimos años: su aplicación a menudo constituye una recomendación principal para reducir los efectos de las crisis de los alimentos, de los combustibles y financieras.

El enfoque de dichas medidas ha evolucionado considerablemente desde la década de 1990 y ha experimentado cuatro modificaciones conceptuales:

- **Del socorro a la gestión de riesgos.** En determinados casos, los riesgos y la crisis son previsibles, y se pueden evitar o reducir gracias a la preparación previa, siempre que existan estrategias amplias de gestión de riesgos nacionales y en el ámbito de los hogares, y no se confíe en las respuestas de adaptación después de que se presente la crisis.

- **De los proyectos a los sistemas.** Diversos países (por ejemplo, Malawi y Mozambique) están racionalizando y coordinando diversas redes de seguridad para crear sistemas de redes de seguridad, en vez de grupos de proyectos dispersos.

- **De la asistencia a la apro-**

**piación nacional.** La asistencia internacional debería apoyar la capacidad de los gobiernos de realizar una transición gradual hacia la apropiación y la financiación nacional de los sistemas de redes de seguridad, como en los países de ingresos altos y medios. Las redes de seguridad nacionales son un componente fundamental del contrato social y de la responsabilización mutua del Estado y los ciudadanos.

- **De las donaciones a las inversiones.** Las redes de seguridad se pueden considerar un componente integral de las estrategias inclusivas de crecimiento, en vez de elementos residuales del proceso de crecimiento. Por ejemplo, las redes de seguridad pueden dar a más personas la oportunidad y el incentivo de mejorar sus capacidades, conocimientos y capacidades productivas y pueden fomentar las iniciativas arriesgadas.

- **Definición de las redes de seguridad.** Aunque existen varias definiciones y varios enfoques de las redes de seguridad, existe el consenso de que son un subconjunto de sistemas más amplios de protección social. **Las redes de seguridad suelen incluir transferencias que no dependen de que el beneficiario haya aportado dinero previamente.** Estas transferencias pueden ser en efectivo o en especie, y pueden ser condicionales o incondicionales. Además de las redes de seguridad, la protección social también incluye políticas sobre el mercado laboral y opciones de seguros (por ejemplo, pensiones contributivas y seguro sanitario), así como algunos componentes de las políticas "sectoriales" que se orientan principalmente a sectores como la educación, la sanidad, la nutrición o la agricultura. Estas otras medidas

de protección social se pueden solapar en ocasiones con las redes de seguridad: el uso de seguros contra incidencias meteorológicas, por ejemplo, constituye un área común entre las redes de seguridad y medidas laborales y relativas a los seguros. Las políticas sectoriales también se pueden solapar con las redes de seguridad, ya que proporcionan infraestructuras físicas, como escuelas y clínicas de salud, que son necesarias para que funcionen adecuadamente las redes de seguridad. Sin embargo, el alcance y la diversidad de las políticas sectoriales suelen ir más allá de la protección social.

Productor agrícola orgánico. Relata el alto riesgo que existe en la agricultura orgánica, especialmente con la disponibilidad de agua, plagas y fertilidad de suelo. Su economía depende en un 100% de las cosechas.

## Cuestiones principales de la aplicación

La aplicación de redes de seguridad eficaces exige la adaptación de las intervenciones al contexto local, tanto en lo que respecta a la capacidad local como a la crisis específica que se aborda. El diseño de las redes de seguridad debe reconocer de forma explícita dicha diversidad, y estar adaptado para que aborde las condiciones y las limitaciones específicas del contexto. En particular, es importante comprender las capacidades institucionales, políticas, técnicas y financieras de los países para introducir o ampliar las redes de seguridad. Los cuatro grupos o modelos de redes de seguridad son los siguientes:

- *Ausencia de sistemas de redes de seguridad.* En este grupo se incluye a los países que disponen de muy pocas capacidades, como es el caso de Bolivia, y que, a menudo, acaban de sufrir una guerra, que no disponen de sistemas formales de redes de seguridad. Los factores que caracterizan dichos países son un crecimiento económico estancado o en descenso, la inestabilidad, la baja productividad de los sistemas alimentarios y agrícolas, el mal funcionamiento del mercado y los bajos niveles de desarrollo humano, entre otros. Es la comunidad internacional la que provee normalmente las redes de seguridad, en especial como intervenciones de socorro de emergencia. Tales formas de asistencia, si se diseñan de forma adecuada, pueden establecer la base de la transición hacia un sistema nacional más estable de redes de seguridad.

- *Elementos de los sistemas de redes de seguridad.* En este grupo se in-

El diseño de redes de seguridad DEBE reconocer la diversidad de los medios locales en los cuales se aplica, adaptándose a ellos.

cluyen los países de poca capacidad y crónicamente pobres que son propensos a sufrir crisis recurrentes que afectan a casi toda la población de una zona extensa. Existen elementos de programas nacionales de redes de seguridad aunque, a menudo, no están coordinados, tienen un carácter de corto plazo y su alcance es limitado. Como se ha señalado anteriormente, el Programa de red de seguridad productiva de Etiopía cuenta con una coordinación relativamente sólida y un apoyo considerable de los donantes, y está proporcionando dinero en efectivo y alimentos a unos siete millones de personas.

Sistemas de redes de seguridad consolidados. Pertenecen a este grupo los países de capacidad media que han institucionalizado un sistema de red de seguridad financiado por el gobierno nacional. En estos países, los mercados y los sistemas alimentarios y agrícolas suelen funcionar relativamente bien, y los desafíos corresponden principalmente a subsanar las deficiencias, dotar de mayor eficacia al sistema y mejorar los aspectos técnicos y la calidad de la asistencia. En última instancia, el diseño de redes de seguridad adecuadas al contexto local supone tomar decisiones sobre las condiciones que deben cumplir los beneficiarios, la elección entre efectivo, alimentos o cupones y el grado de identificación de los beneficiarios de las redes. La identificación eficaz de los bene-



Foto: Von Torris





Foto: Von Torris

### Agricultura en Egipto

En países dependientes como Egipto el tema de redes de seguridad alimentaria es un tema muy importante, así como también para los países andinos que presentan alta vulnerabilidad a fenómenos externos, económicos.

ficiarios es importante para ampliar al máximo las repercusiones y evitar que se desvirtúen los incentivos. Existen diversos métodos de aplicar la identificación (por ejemplo, comprobación de los medios, categórica, geográfica y basada en la comunidad) y cada una de ellas tiene sus ventajas e inconvenientes en cada contexto determinado. **Es impor-**

**tante alcanzar un equilibrio que asegure que los beneficios lleguen al mayor número posible de personas vulnerables y que al mismo tiempo no creen fronteras artificiales entre comunidades que son igualmente vulnerables,** ni en el seno de cada una de ellas.

Aunque está aumentando la concienciación acerca de las redes de seguridad en los países de ingresos medios y en algunos de ingresos bajos, **el desafío reside a menudo en cómo lograr que los estados frágiles y los países de bajos ingresos que tienen pocas capacidades aprovechen las experiencias adquiridas.**

Entre las prioridades más amplias de la investigación aplicada deberían estar: la valoración de la capacidad del país para proporcionar redes de seguridad; la determinación de métodos para subsanar las deficiencias de capacidad; la comprobación de la flexibilidad institucional para dar respuesta a las situaciones de emergencia inesperadas; la investigación de la capacidad de las redes de seguridad de reducir las fuentes y la percepción de riesgos para desencadenar un cambio de comportamiento en última instancia; el fomento de una demanda genuina de protección social en el seno de los gobiernos y la creación de plataformas comunes para el traspaso sostenible de los organismos externos a los gobiernos nacionales.