



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

CONFERENCIA

39.º período de sesiones

Roma, 6-13 de junio de 2015

El estado mundial de la agricultura y la alimentación

Resumen

La superación del hambre y de la pobreza extrema exige una estrategia amplia y proactiva a fin de complementar el crecimiento económico y los planteamientos productivos. Este documento se centra en la función de la protección social en la lucha contra el hambre y la pobreza extrema, y en la vinculación de esta dimensión con el apoyo productivo.

La atención prioritaria a las zonas rurales y a la agricultura, especialmente a las explotaciones agrícolas familiares y a los trabajadores rurales, es imperativa para afrontar la concentración preponderante de la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria en las zonas rurales en un contexto de interrelación intrínseca de la agricultura con el hambre y la pobreza rural.

En la Parte A de este documento se ofrece un breve resumen de las fuentes de información más recientes de la FAO sobre las tendencias en la alimentación y la agricultura a nivel mundial y regional. En la Parte B se facilita información para debatirla en el marco del tema de la Conferencia: “Romper el ciclo de pobreza rural y hambre mediante el fortalecimiento de la resiliencia rural: la protección social y el desarrollo agrícola sostenible”.

Medidas que se proponen a la Conferencia

Se invita a la Conferencia a:

- Debatir las tendencias recientes en la alimentación y la agricultura mundiales.
- Reconocer que, a pesar de los grandes logros alcanzados, siguen registrándose niveles elevados de pobreza, hambre y vulnerabilidad en muchos países.
- Observar que, sin una acción pública proactiva, gran parte de la población pobre y vulnerable seguirá padeciendo.
- Observar que la protección social puede reducir eficazmente la pobreza y la inseguridad alimentaria, crear resiliencia y ayudar a que el desarrollo agrícola y rural sirva de catalizador, así como hacer un llamamiento a realizar mayores esfuerzos con el fin de proporcionar una cobertura destinada a los más pobres, especialmente en las zonas rurales.

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página.

Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes.

Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mn422

- Poner de relieve que una combinación de políticas de protección social, políticas productivas y de seguridad alimentaria puede crear sinergias positivas, mejorando la eficacia y el alcance de la acción individual, e instar a un planteamiento integrado para la lucha contra el hambre y la pobreza extrema.
- Apoyar los esfuerzos encaminados a explorar los vínculos entre la protección social, la agricultura y la seguridad alimentaria y la nutrición, y las maneras en que estas pueden utilizarse para fomentar el desarrollo rural.

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Terri Raney

Economista superior y editora del SOFA
División de Economía del Desarrollo Agrícola

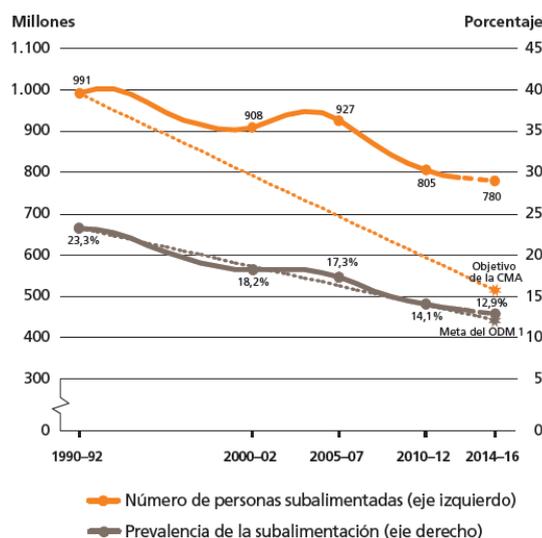
Tel.: +39 06570 52401

Parte A. Tendencias del hambre y la pobreza extrema y examen de la agricultura mundial

1. La erradicación del hambre y de la pobreza extrema aparecen como posibles Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la era del desarrollo posterior a 2015¹. Esta determinación encuentra su fundamento en los progresos realizados y la experiencia adquirida en los últimos 25 años.
2. Las regiones de África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe ya han designado el 2025 como la fecha límite para erradicar el hambre en sus regiones. Estos compromisos se ven reforzados por acciones nacionales y regionales destinadas a contribuir a una mejor seguridad alimentaria y nutrición. Los posibles ODS pertinentes proponen el 2030 como la fecha límite para terminar con el hambre y todas las formas de malnutrición y pobreza extrema. A fin de alcanzar estas metas, se deben acelerar los avances.
3. Desde 1990-92 ha disminuido la prevalencia de la subalimentación en el mundo en desarrollo (Figura 1). Más de la mitad de los países en desarrollo sobre los que la FAO hace un seguimiento han alcanzado la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio consistente en reducir a la mitad la prevalencia de la subalimentación entre 1990 y 2015. También se ha reducido en todo el mundo la pobreza extrema (vivir con menos de 1,25 USD al día) entre 1981 y 2011 (Figura 2) y se ha alcanzado la meta del ODM relativo a la pobreza.
4. A pesar de los progresos, cerca de 780 millones de personas en las regiones en desarrollo siguen sufriendo hambre crónica² y más de 1 000 millones de personas son extremadamente pobres y viven con menos de 1,25 USD al día³. Desde 2010-12 se ha registrado una reducción del ritmo al que han ido cayendo las tasas de subalimentación. La crisis económica y financiera mundial y los conflictos se encuentran entre los motivos para esta ralentización.

FIGURA 1

Trayectoria de la subalimentación en las regiones en desarrollo: progresos realizados y previstos hacia la consecución de la meta de los ODM y el objetivo de la CMA



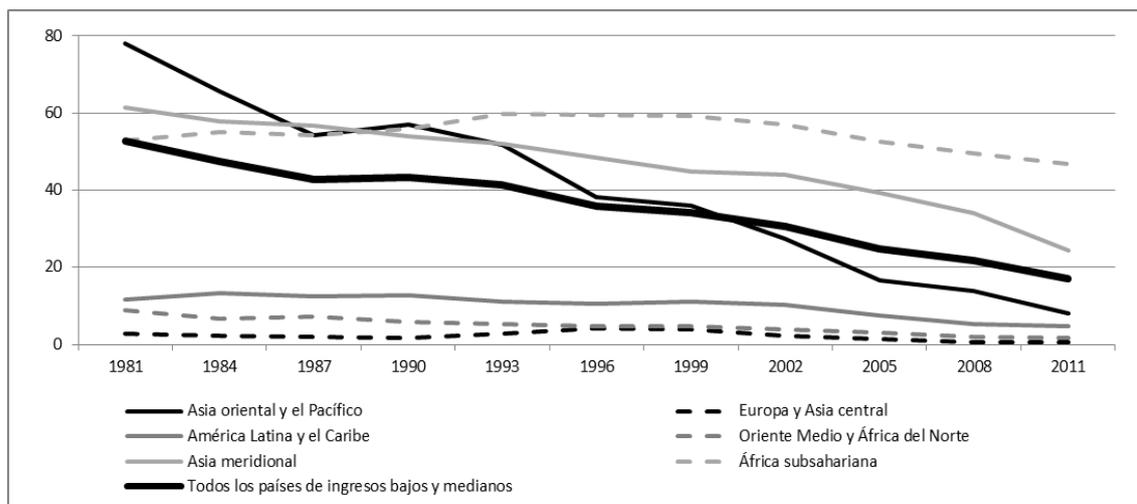
Nota: Los datos relativos al período 2014-16 son estimaciones provisionales.
Fuente: FAO.

¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>.

² SOFI 2015.

³ Banco Mundial, 2015, Povcalnet (disponible en <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>). Consultado en marzo de 2015.

Figura 2. *Proporción de la población que vive en situación de extrema pobreza (menos de 1,25 USD de PPA* por día, en 2005), por regiones*



*PPA = paridad del poder adquisitivo

Fuente: Banco Mundial, 2015. Povcalnet. (disponible en <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>). Consultado en marzo de 2015.

5. La FAO elabora diversos informes y estadísticas con datos sobre las distintas dimensiones del estado de la alimentación y la agricultura, que se actualizan periódicamente de forma impresa y en el sitio web de la FAO. En este documento se facilitan descripciones breves y enlaces a las fuentes principales. Se invita a los Estados Miembros a consultar estos enlaces para obtener la información más actualizada.

6. Tendencias en la subalimentación: En *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* se presentan estimaciones actualizadas de la subalimentación y los progresos realizados hacia las metas relativas al hambre fijadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA): <http://www.fao.org/publications/sofi/es/>.

7. Mercados, precios y comercio de la agricultura: en las páginas Web de la FAO sobre la situación de la alimentación en el mundo se puede consultar información general, actualizada periódicamente, sobre mercados, precios y comercio de la agricultura (se incluyen las Perspectivas de Cosechas y Situación Alimentaria, las Perspectivas alimentarias bianuales y las Perspectivas agrícolas OCDE-FAO). <http://www.fao.org/worldfoodsituation/es/>. En el Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA) se proporciona información actualizada periódicamente sobre la oferta y demanda mundial de alimentos y sobre la situación alimentaria en los países en desarrollo: <http://www.fao.org/giews/spanish/index.htm>.

8. Estadísticas sobre la alimentación y la agricultura en el mundo: Los anuarios de la FAO proporcionan estadísticas generales sobre la alimentación y la agricultura en el mundo; son los siguientes: el Anuario estadístico de la FAO, que presenta una síntesis de las tendencias y factores que conforman la situación mundial de la alimentación y la agricultura y su interrelación con las dimensiones más amplias del medio ambiente y los aspectos sociales y económicos, cinco anuarios estadísticos regionales y "Food and Nutrition in Numbers" (La alimentación y la nutrición en cifras, solo en inglés). Se encuentran disponibles en: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-publications/anuario-estadistico/es/#.VTqO8ZOFXjY>. Además, FAOSTAT proporciona datos en línea relativos a series cronológicas e intersectoriales sobre la alimentación y la agricultura correspondientes a unos 200 países: <http://faostat3.fao.org/home/S>.

Parte B. Romper el ciclo de pobreza rural y hambre mediante el fortalecimiento de la resiliencia rural: la protección social y el desarrollo agrícola sostenible

I. Introducción

9. El crecimiento económico es un factor esencial para reducir las tasas de pobreza y hambre, pero no es suficiente. El proceso de la reducción impulsada por el crecimiento es a menudo lento, no es necesariamente inclusivo y los beneficios obtenidos pueden perderse fácilmente en las crisis económicas y financieras. Por ejemplo, se calcula que el número de personas en todo el mundo que viven con menos de 1,25 USD al día había aumentado en unos 64 millones a finales de 2010 como consecuencia directa de las crisis alimentaria, financiera y de los combustibles con respecto a la situación que se habría alcanzado sin tales crisis⁴.

10. Las crisis constituyen una amenaza permanente para los medios de vida de la población pobre y vulnerable, lo que provoca cambios constantes en la situación de muchos hogares, que se ven sumidos en la pobreza tan pronto como sus ingresos disminuyen y salen de ella cuando se recuperan sus recursos económicos. Estas crisis pueden tener distintos orígenes, políticos, económicos, sociales, inducidos por fenómenos meteorológicos extremos o periódicos. Muchos países que se hallan en situaciones de crisis prolongada padecen una combinación de estos fenómenos extremos⁵.

11. Las crisis recurrentes contribuyen a agotar los medios de vida y los bienes de las personas sin recursos y vulnerables, que ya no pueden reponerlos sin una asistencia social. La recuperación tras una crisis suele ser lenta: por ejemplo, en Etiopía, después de la hambruna de 1984-85, los hogares rurales tardaron una media de 10 años para recuperar el mismo número de cabezas de ganado que tenían anteriormente⁶. En América Latina, la crisis de la deuda y las repetidas dificultades económicas supusieron un estancamiento en la práctica de la pobreza extrema en el 18,6 % entre 1980 y 1999⁷.

12. Es urgente ampliar la acción contra el hambre y la pobreza extrema, reforzando el impulso alcanzado en el momento en que las naciones y la comunidad mundial hacen un esfuerzo final para cumplir los ODM y lo continúan en aras de los ODS. Se necesitan una actitud proactiva por parte de los gobiernos y la aplicación y potenciación de estrategias globales a fin de garantizar un apoyo inmediato a las familias vulnerables y crear oportunidades para romper la transmisión entre generaciones de la pobreza extrema y el hambre. Las medidas adoptadas deberían abordar las causas estructurales del hambre y de la pobreza y no limitarse a tratar los síntomas.

13. Las causas fundamentales de las situaciones de penuria y vulnerabilidad radican en el entorno general económico, social, político, cultural, natural y físico. Ocuparse de la pobreza y la vulnerabilidad a corto y largo plazo exige, por tanto, una acción integrada y sistémica más allá de la protección social y en ámbitos de política más amplios como la salud pública, la educación, la agricultura y el sistema alimentario en general, así como un apoyo productivo.

14. La protección social y el apoyo productivo son elementos comunes en estas estrategias. Sin asistencia pública en forma de protección social, muchas personas pobres y vulnerables sufrirán penurias y carencias crónicas que se perpetuarán en forma de pobreza y hambre. Sin un mayor apoyo a la agricultura familiar y a las oportunidades para generar ingresos y empleo, las familias pobres a

⁴ Banco Mundial. 2010. *Global Economic Prospects 2010: Crisis, Finance, and Growth*. Washington DC, Banco Mundial.

⁵ FAO. 2010. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas*. Roma. <http://www.fao.org/docrep/013/i1683s/i1683s.pdf>.

⁶ Dercon, S. 2008. *Fate and Fear: Risk and Its Consequences in Africa*. *Journal of African Economies*, 17(AERC suppl. 2): ii97-ii127.

⁷ CEPAL. 2014. *Panorama Social de América Latina*: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?sequence=4.

menudo carecen de los medios para utilizar la protección social como peldaño hacia una mayor independencia financiera y económica.

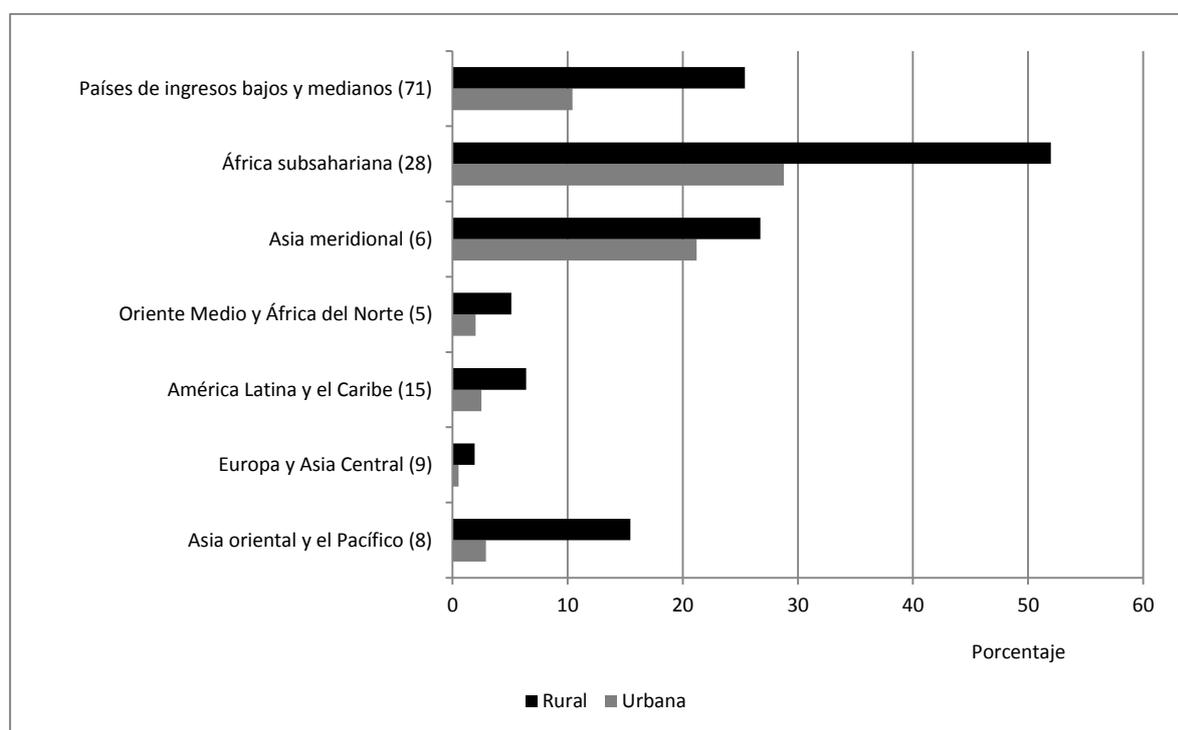
15. La protección social y el apoyo productivo son dos caminos paralelos de las políticas y pueden dar lugar a beneficios aún mayores cuando están vinculados, según se ha puesto de manifiesto en distintos países en los últimos años.

¿Por qué centrar la atención en las zonas rurales y la agricultura?

16. La pobreza extrema y la inseguridad alimentaria siguen concentrándose principalmente en las zonas rurales (Figura 3). En el conjunto de los países en desarrollo, alrededor de tres cuartas partes de la población extremadamente pobre viven en zonas rurales. Si bien la proporción de pobres entre la población rural ha descendido en algunas regiones (América Latina y el Caribe, Asia oriental y Oriente Medio y África del Norte), sigue siendo muy elevada en Asia meridional, Asia sudoriental y el África subsahariana⁸.

17. La agricultura y la pobreza rural están estrechamente vinculadas. En la mayoría de los países en desarrollo, la población de las zonas rurales depende de la agricultura para obtener una parte importante de sus ingresos, a pesar de que realiza muchas otras actividades remuneradas. La mayor parte de las familias rurales pobres no puede garantizar su seguridad alimentaria con su propia producción y depende de empleos retribuidos, remesas y otras fuentes para satisfacer sus necesidades básicas de alimentos. Casi el 75 % de las explotaciones agrícolas de países de ingresos bajos y medianos tiene una superficie inferior a una hectárea⁹, y muchas familias agrícolas son pobres y se encuentran en una situación de inseguridad alimentaria.

Figura 3: Porcentaje de población rural y urbana que vive en extrema pobreza (menos de 1,25 USD diarios)



Fuentes: *Elaboración del autor utilizando los indicadores del desarrollo mundial y Povcalnet del Banco Mundial (2015).*

⁸ Banco Mundial. 2013. Global Monitoring Report. Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals. Washington DC, Banco Mundial.

⁹ FAO. 2014. El estado mundial de la agricultura y la alimentación: La innovación en la agricultura familiar Roma, FAO.

18. Las mujeres desempeñan una función importante en el medio rural como agricultoras, trabajadoras y empresarias. Las mujeres aportan el 43 % de toda la labor agrícola en países de ingresos bajos y medianos. Esta proporción alcanza al menos el 50 % en muchos países del África subsahariana y de otras regiones, sobre todo en lugares en los que la pobreza está profundamente arraigada y las mujeres apenas disponen de otras oportunidades de empleo. No obstante, las mujeres se enfrentan a diversos obstáculos al acceder a los insumos, los servicios y los mercados agrícolas, lo que hace que les resulte muy difícil aprovechar la producción agrícola como vía para salir de la pobreza¹⁰.

II. De las redes de protección a la protección social

19. La protección social forma parte de la política social, que además comprende la provisión de servicios básicos —principalmente la educación y la asistencia sanitaria— aunque también el suministro de agua y el saneamiento en países de ingresos bajos.

20. La protección social responde al hecho de que las personas más pobres necesitan ayuda para poder satisfacer sus necesidades básicas de consumo y de que muchos hogares pobres y vulnerables afrontan situaciones de crisis prolongadas o repetidas que les obligan a reducir aún más el consumo o a vender sus bienes para poder mantener sus niveles de consumo. Como consecuencia de ello, sufren carencias innecesarias y persistentes y quedan excluidos del ciclo de producción de alimentos.

21. De esta forma se brindan los fundamentos para las intervenciones basadas en lo que comúnmente se denomina un “enfoque basado en los derechos” consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y reafirmado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y la cumbre de seguimiento celebrada en 2001.

22. Las actuales perspectivas sobre la protección social tienen su origen en los programas de las redes de protección social de las décadas de 1980 y 1990¹¹. En sus inicios, las redes de protección social fueron consideradas como una respuesta a las situaciones de crisis, pero posteriormente su alcance se amplió para abordar también la pobreza crónica. No existe una única manera de definir la protección social, aunque en general cabe entenderla como: “... todas las iniciativas que: facilitan transferencias de ingresos (en efectivo) o consumo (alimentos) a los pobres; protegen a los segmentos vulnerables de los riesgos que se ciernen sobre sus medios de subsistencia; y mejoran la condición social y los derechos de los excluidos y marginados”¹². En general, se acepta que la protección social incluye tres componentes amplios: la asistencia social, la previsión social y la protección del mercado laboral¹³.

23. En general, los programas de **asistencia social** o las redes de protección social consisten en transferencias no contributivas que reducen la pobreza o facilitan el consumo al tiempo que evitan la indigencia derivada de una crisis transitoria¹⁴. Los programas más extendidos son:

¹⁰ FAO. 2011. El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2010-11. *Las mujeres en la agricultura: Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*. Roma, FAO.

¹¹ El Banco Mundial y otros organismos con sede en Washington utilizan el término “redes de protección social” para designar todos los programas e intervenciones —incluida la ayuda humanitaria y de emergencia— que se centran en la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Otras organizaciones y organismos, como por ejemplo el UNICEF, utilizan el término “redes de protección social” para referirse a programas temporales o a corto plazo, y designan como “transferencias sociales” el amplio conjunto de transferencias que constituyen solo un componente de la protección social.

¹² Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection. IDS Working Paper 232. Brighton, Reino Unido: Institute of Development Studies (IDS), p. 9.

¹³ Banco Mundial. 2014b. *The State of Social Safety Nets 2014*. Washington DC, Banco Mundial.

¹⁴ Existe una diferencia conceptual entre la asistencia social y la asistencia de emergencia. La asistencia de emergencia o humanitaria se proporciona en el caso de catástrofes naturales o provocadas por el hombre y se centra en la asistencia a corto plazo, que suele suministrarse sin tener en cuenta la situación socioeconómica de los beneficiarios. En los países de ingresos bajos, la asistencia humanitaria y de emergencia se financia generalmente mediante ayudas y su ejecución corresponde a ONG nacionales o internacionales. Hay notables diferencias entre la asistencia de emergencia y la asistencia social en lo que respecta a la base analítica, los objetivos, los grupos destinatarios y las fuentes de financiación.

- a) las transferencias incondicionales o condicionales, es decir, programas que distribuyen efectivo (generalmente a las madres de familia), cupones o ayuda en especie (por ejemplo, alimentos) sin que se exija una acción obligatoria (incondicionales) o exigiéndose tal acción (condicionales) por parte de los receptores, habitualmente centrados en la salud y la educación, incluidos los programas de alimentación escolar;
- b) programas de obras públicas, conocidos también como efectivo o alimentos por trabajo, o programas de empleo garantizado, que exigen que los beneficiarios trabajen para crear o mantener bienes familiares o de la comunidad.

24. Por lo general, los programas de **previsión social** se financian mediante contribuciones de empleados, empresarios y el Estado, y se basan en el principio de mutualidad. Abordan situaciones imprevistas relacionadas con el ciclo vital, el empleo y la salud, proporcionando cobertura para determinados imprevistos que afectan a los ingresos.

25. Los programas de **mercado laboral** proporcionan prestaciones de desempleo, fortalecen las capacidades, aumentan la productividad y la empleabilidad de los trabajadores y fomentan el trabajo decente y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. De acuerdo con los datos disponibles, los programas de previsión social y de mercado laboral tienden a beneficiar a personas que no son pobres¹⁵.

26. Durante los últimos años las enseñanzas extraídas de la experiencia internacional han contribuido a que el enfoque relativo a la protección social haya evolucionado desde las intervenciones especializadas hasta la aplicación de misiones destinadas a promover sistemas de protección social que combinen elementos de los distintos componentes¹⁶.

27. Esta importancia creciente se refleja en la Iniciativa de las Naciones Unidas del Piso de Protección Social, respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante su Cumbre de los ODM de septiembre de 2010. Organizaciones internacionales y multilaterales como la OIT, la FAO, la OCDE, el Banco Mundial y el UNICEF hacen hincapié actualmente en la necesidad de aplicar un enfoque sistémico para la protección social, que tenga por objetivo crear sistemas de protección social inclusivos y sostenibles que estén estrechamente coordinados con otras políticas sociales y económicas¹⁷.

28. La protección social se considera asimismo un instrumento para un desarrollo sostenible inclusivo y se está estudiando como objetivo para el marco posterior a 2015¹⁸.

III. Expansión de los programas de protección social

29. En los países en desarrollo, la experiencia positiva con los programas de protección social implantados a gran escala que ayudan a las personas pobres y vulnerables —como en el caso del Brasil, Etiopía, la India, México y Níger— ha revalorizado la importancia y la función de estos programas a la hora de combatir la pobreza y el hambre así como las desigualdades económicas y políticas.

¹⁵ Fiszbein, A., Kanbur, R. y Yemtsov, R. 2014. Social Protection and Poverty Reduction: Global Patterns and Some Targets. World Development, Vol. 61: 167-177.

¹⁶ Banerji, A. y Gentilini, U. 2013. Social Safety Nets: Lessons from Global Evidence and Practice. Documento elaborado en el marco de la participación del Banco Mundial en el simposio anual sobre redes de protección social organizado por el Banco de Namibia en 2013 con el título: Assessing Current Programs and Future Options (“Evaluación de los programas actuales y las opciones futuras”) (26 de septiembre de 2013, Windhoek).

¹⁷ OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2014. Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-15: Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social. Ginebra, OIT.

¹⁸ Objetivo de Desarrollo Sostenible 1.3 propuesto: “poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y lograr, para 2030, una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.” <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>.

30. Los programas de protección social se han extendido con rapidez durante las dos últimas décadas. En 2013, al menos 146 países proporcionaban una o más formas de protección social: Casi en todos los países existe alguna forma de programa de alimentación escolar y al menos 368 millones de niños reciben diariamente alimentos en la escuela¹⁹.

31. En todo el mundo en desarrollo, unos 2 300 millones de personas²⁰, el equivalente al 40 % de la población, están cubiertas por alguna forma de protección social. Existen notables diferencias entre las regiones. Así, los niveles de cobertura son inferiores en las regiones con una mayor incidencia de la pobreza. Únicamente un 30 % de la población de Asia meridional y un 20 % de la población del África subsahariana está cubierta por algún tipo de medida de protección social²¹. Las regiones que registran una menor incidencia de la pobreza son las que cuentan con una cobertura de protección social más amplia; alrededor del 60 % de la población recibe alguna forma de protección social.

32. Los programas de transferencia de efectivo eran menos habituales, pero se han extendido enormemente entre 2008 y 2013, cuando funcionaban en 52 países, en comparación con 27 en 2008²². De los 33 países de América Latina y el Caribe, 21 tienen en vigor un programa de transferencia condicional de efectivo²³. En 2013, en el África subsahariana existían 37 programas de transferencia de efectivo incondicional, 16 más que en 2008.

33. A nivel mundial, el número de programas de obras públicas aumentó de 62 a 84 entre 2011 y 2013²⁴; la mayoría de ellos corresponden a países del África subsahariana, aunque Asia meridional cuenta con algunos de los programas de mayor envergadura de este tipo.

34. Una mejor orientación de los programas de protección social supone una diferencia esencial en la eficacia con la que alcanzan sus objetivos. En muchos países una mejor orientación de los recursos existentes sería suficiente para cerrar la brecha de la pobreza.

IV. Ruptura del ciclo de la pobreza y el hambre en las zonas rurales a través de la protección social y el apoyo productivo

35. Millones de familias rurales se ven atrapadas en un ciclo de pobreza y baja productividad que da lugar a un sufrimiento innecesario y obstaculiza el desarrollo agrícola y el crecimiento económico más general. La ruptura de este ciclo requiere la acción en dos ámbitos complementarios: la protección social y el crecimiento en los sectores productivos de la economía. Dado que la agricultura sigue siendo el sector económico productivo más importante para las poblaciones rurales en muchos países en desarrollo, la vinculación de la protección social con el desarrollo agrícola es un medio que presenta grandes posibilidades para romper el ciclo de la pobreza rural.

36. Muchos países del mundo en desarrollo reconocen cada vez más que se necesitan medidas de protección social para mitigar las penurias inmediatas de las poblaciones que viven en la pobreza y para impedir que otros caigan en la pobreza cuando se produce una crisis.

37. Cuando se aplican, los sistemas de protección social pueden contribuir a romper los ciclos de la pobreza rural porque llegan a los más vulnerables y a sus distintas necesidades de acuerdo con sus ciclos de vida y características de población. Contribuyen a proteger y garantizar la subsistencia básica

¹⁹ Programa Mundial de Alimentos (PMA). 2013. El estado de la alimentación escolar a nivel mundial - 2013. Roma (Italia).

²⁰ De acuerdo con datos del Banco Mundial, 2014b. ASPIRE: The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity (disponible en: <http://datatopics.worldbank.org/aspire/>).

²¹ *Ibidem*.

²² Banco Mundial 2014a, op. cit.

²³ CEPAL/OIT. 2014. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe Mayo de 2014. Número 10. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36896/S2014311_es.pdf?sequence=1

²⁴ Banco Mundial. 2014a, op. cit.

de los pobres, ayudan a superar las dificultades de liquidez y, cuando se aplican de manera regular y fiable, proporcionan una mayor certidumbre ante posibles crisis²⁵.

38. Los programas de protección social abren la posibilidad para los hogares beneficiarios de invertir en mejor nutrición, salud y educación, así como en actividades y bienes productivos. Estos beneficios se difunden más allá de los receptores inmediatos a sus comunidades y a la economía en general, a medida que los receptores adquieren alimentos, insumos agrícolas y otros bienes y servicios rurales.

39. El vínculo con las estrategias productivas es fundamental si la protección social ha de formar parte de un camino sostenible para dejar la pobreza. En la mayoría de países de ingresos bajos y medianos la agricultura sigue siendo el mayor empleador de los pobres y proporciona una fuente importante de sus medios de vida a través de salarios y de su propia producción para el consumo de los hogares y el mercado. La pobreza y sus corolarios, la malnutrición, la enfermedad y la ignorancia, obstaculizan en sí mismos la productividad agrícola, de modo que tratar la protección social y el desarrollo agrícola integradamente ofrece sinergias que pueden aumentar la eficacia de ambos.

40. Así pues, romper el ciclo de la pobreza rural requiere medidas de protección social para los pobres y vulnerables a fin de ayudarlos a satisfacer sus necesidades básicas y a gestionar los riesgos, junto con medidas de desarrollo agrícola destinadas a crear caminos duraderos para salir de la pobreza.

41. En los casos en que los programas de protección social ayudan a los hogares receptores a aumentar su producción agrícola y diversificar sus actividades generadoras de ingresos, también se producen efectos positivos en la economía local en su conjunto²⁶.

42. Los ingresos adicionales disponibles se gastan en bienes como, por ejemplo, productos ganaderos, enseres agrícolas y domésticos simples, así como servicios frecuentemente prestados a nivel local por hogares no beneficiarios. Cuando los ingresos adicionales generan demanda de bienes y servicios producidos a nivel local, contribuyen a un círculo virtuoso en el que tanto los ingresos agrícolas como los obtenidos en actividades ajenas a la agricultura fomentan mutuamente su crecimiento.

43. Muchas experiencias nacionales están poniendo de manifiesto los beneficios de este vínculo.

44. En el Brasil, un enfoque integral de la seguridad alimentaria con una fuerte participación social, que comenzó con el Programa Hambre Cero²⁷ y se transformó en el programa Brasil sin Pobreza Extrema, ha ayudado a reducir los niveles de subalimentación del 11 % al 5 %. El Programa Hambre Cero reunió inicialmente y potenció programas fragmentados e introdujo otros nuevos destinados a abordar las causas estructurales y las consecuencias del hambre. Sus políticas son las siguientes: 1) transferencias condicionales de efectivo (preferiblemente a las madres de familia) a través del Programa *Bolsa Família*, que aún hoy beneficia a más de la cuarta parte de la población del Brasil, con un costo anual del 0,4 % del PIB nacional²⁸; 2) compras de alimentos del sector público a los agricultores familiares a través del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA); 3) comidas escolares procedentes parcialmente (30 %) de agricultores familiares locales a través del Programa

²⁵ El proyecto “De la protección a la producción” (PtoP) —una evaluación de los efectos de los programas de transferencia de efectivo en diversos países del África subsahariana— ha aportado un número considerable de pruebas sobre los vínculos entre la protección social y los efectos en la producción. Este proyecto es una iniciativa impulsada conjuntamente por la FAO, la Oficina Regional de África Oriental y Meridional del UNICEF y los gobiernos de Etiopía, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Zambia y Zimbabwe. Para más detalles véase <http://www.fao.org/economic/ptop/pagina-principal/es/>.

²⁶ Tirivayi, N., Knowles, M. y Davis, B. 2013. The Interaction between Social Protection and Agriculture: A Review of Evidence. PtoP, from Protection to Production Working Paper. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma.

²⁷ Graziano da Silva, J., Del Grossi, M. E. y França, C. G., 2010. The Fome Zero (Zero Hunger) Program: the Brazilian experience. Brasília, DF, Brasil, MDA.

²⁸ OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2014. Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-15: Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social. Ginebra, OIT.

Nacional de Alimentación Escolar (PNAE); 4) apoyo a los agricultores familiares mediante la cobertura de créditos (PRONAF), el seguro de cultivos y otros sistemas, a fin de satisfacer la demanda adicional de alimentos creada por *Bolsa Família* y los programas de compra. El Programa Brasil sin Pobreza Extrema ha otorgado mayor prioridad a 1) la mejora de la nutrición infantil; 2) el acceso a los servicios públicos como la salud y la educación; 3) la inclusión productiva con la formación profesional técnica, microcréditos, asistencia a los agricultores familiares, agua y luz para todos.

45. Etiopía constituye un ejemplo de país en el que la ayuda especial de urgencia se ha sustituido con transferencias periódicas de ingresos para hacer frente a situaciones de crisis recurrentes y pobreza crónica. El Programa de seguridad alimentaria (FSP) de Etiopía, que se puso en marcha en 2005, es el segundo mayor mecanismo de protección social de África después del programa de ayudas sociales de Sudáfrica. El FSP de Etiopía proporciona transferencias de efectivo juntamente con otros servicios. El elemento clave del FSP es el Programa de redes de seguridad basado en actividades productivas (PRSBAP), que proporciona apoyo a través de obras públicas programadas para que no interrumpen las actividades agrícolas y, en el caso de los hogares con escasa mano de obra, a través de ayuda directa (alrededor del 15 % de los beneficiarios del PRSBAP reciben ayudas directas)²⁹. En 2012, el número de personas beneficiarias se situaba en torno a los 7,6 millones, equivalente al 10 % de la población, a un costo aproximado del 1,2 % del PIB³⁰. Se calcula que el programa ha reducido la tasa de pobreza nacional en dos puntos porcentuales y ha contribuido a rebajar en un tercio el número de beneficiarios durante la estación del hambre³¹.

46. La Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural Mahatma Gandhi de la India constituye el mayor programa mundial de empleo público para luchar contra la pobreza. La Ley, que se promulgó en 2005, garantiza un máximo de 100 días de empleo al año a por lo menos un miembro de todos los hogares rurales que esté dispuesto a desempeñar un trabajo no cualificado a cambio del salario mínimo. La ley beneficia a casi 50 millones de familias rurales, y en 2012/13 proporcionó 46 días de trabajo a los hogares participantes³², por un costo equivalente aproximadamente al 0,5 % del PIB³³. El segundo objetivo de la ley es movilizar los excedentes de mano de obra existentes en el medio rural para realizar obras públicas.

47. México ha reforzado su programa de transferencias condicionales de efectivo introducido en 2007, que ahora se denomina *Prospera*, añadiendo un hincapié renovado en la inclusión laboral o productiva y financiera de sus beneficiarios e insertándolo en la estrategia nacional de seguridad alimentaria *Cruzada Nacional contra el Hambre*. *Prospera* beneficia a más de 32 millones de personas que viven en la extrema pobreza en zonas rurales y también tiene como prioridad la entrega de las transferencias de efectivo a las madres.

48. Níger puso en marcha en 2012 la iniciativa 3N (Nigeriens nourish Nigeriens, Los nigerinos alimentan a los nigerinos) a fin de “reforzar la capacidad nacional de producción alimentaria, una cadena de suministro estable y la resiliencia ante las crisis alimentarias y las catástrofes naturales”. Para alcanzar este objetivo, el programa se está basando en sinergias de medidas gubernamentales anteriormente dispersas. Centra sus actividades en tres esferas principales: i) aumentar y diversificar la producción forestal, ganadera y pesquera; ii) suministrar con regularidad a los mercados locales

²⁹ Hoddinott, J. 2014. Operationalizing graduation in Ethiopia’s Productive Safety Net Programme. Presentación realizada el 7 de mayo de 2014 en el marco de la Conferencia sobre graduación y protección social, del Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS). Kigali (Rwanda)

³⁰ Banco Mundial 2012. Managing Risk, Promoting Growth: Developing Systems for Social Protection in Africa. The World Bank’s Africa Social Protection Strategy 2012-2022. Washington, DC: Banco Mundial.

³¹ Berhane, G., D.O. Gilligan, J. Hoddinott, Kumar, N. y Taffesse, A.S. 2014. Can Social Protection Work in Africa? The impact of Ethiopia’s productive safety net program and its linkages. *Economic Development and Cultural Change*, 63(1): 1-26.

³² Gobierno de la India. Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, 2005. Report to the People, 2nd February 2014. Ministerio de Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Rural. Nueva Delhi, Gobierno de la India.

³³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2013. Social Protection, Growth and Employment Evidence from India, Kenya, Malawi, Mexico and Tajikistan Nueva York, Naciones Unidas.

(rurales y urbanos) productos agrícolas, forestales, ganaderos y pesqueros del país; iii) reforzar la resiliencia de los grupos vulnerables ante situaciones de crisis, como el cambio climático, las crisis alimentarias y las catástrofes naturales; iv) mejorar la situación nutricional de la población; v) fomentar reformas en aras de la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola, entre ellas las reformas institucionales. La iniciativa 3N utiliza distintas medidas de protección social, como las redes de seguridad social y las comidas escolares hechas con productos locales de agricultores familiares a través del programa Purchase from Africans for Africans³⁴ (PAA Africa, Comprar a los africanos para los africanos).

49. En el programa Comprar a los africanos para los africanos se adapta la experiencia de las compras de alimentos del programa PAA del Brasil a agricultores familiares a cinco países africanos: Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger y Senegal, con lo que se combinan eficazmente la inclusión productiva para los agricultores familiares y la protección social para las poblaciones vulnerables. La ejecución de PAA Africa, que comenzó en 2012, corresponde a la FAO, el PMA y los gobiernos africanos participantes. Su financiación corre a cargo del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) y del Brasil. Más de 5000 agricultores familiares han recibido apoyo de PAA Africa. Su productividad ha aumentado por término medio, según los informes presentados, un 115 %. Casi un 40 % de su producción se adquiere a través de PAA Africa y se utiliza con el fin de proporcionar comidas saludables de procedencia local y adaptadas al medio local para casi 130 000 estudiantes. El excedente de producción aumenta también la disponibilidad de alimentos en los mercados, abriendo la posibilidad de que las comunidades rurales hagan compras locales, lo que a su vez ayuda a mover las economías locales.

50. La experiencia adquirida con el éxito de estas actividades apunta a algunos elementos importantes que facilitan que la protección social fomente la seguridad alimentaria y termine con la pobreza extrema, como son la incorporación de la protección social en estrategias de seguridad alimentaria y nutrición y la creación de sinergias con políticas agrícolas y productivas; el paso de programas fragmentados, experimentales y de entidad reducida a planteamientos más sistémicos; la garantía de una financiación adecuada para la protección social, que puede dar lugar a resultados positivos con un costo relativamente bajo, como lo ha puesto de manifiesto el Brasil con *Bolsa Família*; el refuerzo y el fomento de la coordinación entre instituciones públicas que se ocupan de la protección social y de la agricultura, así como involucrar a los actores no estatales y las comunidades locales en el proceso de las políticas.

51. El círculo virtuoso de la protección social y su efecto multiplicador será el tema central de la publicación principal de la FAO *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2015*, que se difundirá a finales de este año. En el informe se sostendrá que romper el ciclo de la pobreza rural exige medidas de protección social para ayudar a la población pobre y vulnerable a satisfacer sus necesidades básicas y gestionar los riesgos. Estas medidas, si se combinan con intervenciones y políticas que fomentan el desarrollo agrícola, contribuyen a crear oportunidades duraderas para salir de la pobreza.

³⁴ Sitio Web de PAA-Africa: www.paa-africa.org.