

HAMBRE CERO

La experiencia brasileña

“Vamos a crear las condiciones para que todas las personas en nuestro país puedan comer decentemente tres veces al día, todos los días, sin necesitar de donaciones de nadie. El Brasil ya no puede continuar conviviendo con tanta desigualdad. Es preciso que vencamos el hambre, la miseria y la exclusión social. Nuestra guerra no es para matar a nadie: es para salvar vidas.”

Luiz Inácio Lula da Silva, Discurso de investidura como Presidente de la República, 1 de enero de 2003



Un enfoque del desarrollo centrado en la erradicación del hambre

En la década de 1930, Josué de Castro llegó a la conclusión de que el hambre en el Brasil se debía a distorsiones creadas por un modelo de desarrollo económico que explotaba a los pobres impidiéndoles en la práctica disfrutar de sus beneficios. A finales del siglo XX, la economía del Brasil crecía rápidamente, pero la brecha entre ricos y pobres era cada vez mayor, y 44 millones de sus 170 millones de habitantes vivían atrapados en el círculo vicioso del hambre. Eran demasiado pobres para comprar los alimentos que necesitaban para llevar una vida sana y, por tanto, quedaban marginados de hecho de la creciente prosperidad del país.

El Presidente Lula puso en marcha Hambre Cero en 2003 y contribuyó a cambiar esta situación introduciendo un nuevo modelo de desarrollo centrado en la erradicación del hambre y la inclusión social, que vinculaba entre sí las políticas macroeconómicas, sociales y productivas. Trató de convertirlo en un auténtico esfuerzo nacional involucrando lo más posible a los brasileños.

Actualmente otros países consideran al Brasil como una fuente de enseñanzas sobre cómo abordar el problema del hambre, la inseguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. El éxito de Hambre Cero se debe a cinco razones principales:

- **Un compromiso político al más alto nivel:** el Presidente Lula centró el programa de desarrollo del Brasil en la erradicación del hambre y la reducción de la pobreza desde su primer día en el cargo; involucró a todos los ministerios sectoriales y niveles de gobierno, así como a la sociedad brasileña en general, en un esfuerzo enorme por trabajar juntos en dicho programa.
- **Los objetivos de Hambre Cero** se reflejaron en las políticas macroeconómicas del Brasil.
- **Se adoptó una política nacional integrada de seguridad alimentaria y nutricional**, que fue respaldada posteriormente por un nuevo marco legal e institucional basado en el concepto de que el Gobierno tenía el deber de garantizar que todos los brasileños pudieran gozar de su derecho a una alimentación adecuada.
- **Enfoque de doble vía:** las políticas para aumentar la producción se vincularon con las que promovían la inclusión social, a fin de potenciar su eficacia. De esta forma, se aprovechó el nuevo poder adquisitivo generado por la protección social para estimular el incremento de la producción alimentaria de los pequeños agricultores que eran pobres, reforzando así las economías locales de sus comunidades.
- **Extrajo las lecciones de otras experiencias:** Hambre Cero se basó en las políticas locales y nacionales existentes en el Brasil y se inspiró también en las de otros países. El programa de

transferencia de ingresos se inspiró en el programa estadounidense de cupones para alimentos creado a raíz de la Gran Depresión, y el círculo virtuoso entre producción y consumo local se basa en las experiencias de California.

En los 10 años transcurridos desde que se puso en marcha, Hambre Cero ha puesto de manifiesto que es posible conjugar un rápido crecimiento económico con una mejor distribución de los ingresos. El programa demuestra que la protección social no es “bienestar”, sino una buena inversión en capital humano que no solo pone fin a la penuria, el sufrimiento y la peor de las injusticias, sino que también estimula el crecimiento permitiendo a la gente realizar su potencial creador y productivo y, con ello, convertirse en una nueva fuente de demanda de bienes y servicios, incluidos los alimentos.

Este enfoque del desarrollo ha inspirado una nueva generación de políticas en el Brasil y su éxito ha llevado al país a fijarse un objetivo aún más ambicioso en el Plan “Brasil sin miseria”.

Principales componentes

Hambre Cero trató de lograr mejoras inmediatas en la nutrición, además de abordar las causas subyacentes del hambre y la malnutrición, como las desigualdades de ingresos o en el acceso a la tierra y la mala calidad de infraestructuras y servicios en las zonas rurales.

El programa englobó más de 30 conjuntos de medidas, que se reforzaban mutuamente y se aplicaron a nivel nacional, sectorial y local:

- ▶ En el plano nacional, las reformas de las políticas se centraron en el empleo y la generación de ingresos, la protección social, el apoyo a los pequeños agricultores y la aceleración de la reforma agraria.
- ▶ Entre las medidas sectoriales relacionadas con la alimentación y la nutrición cabe destacar los cupones para alimentos, la alimentación de urgencia, que contó con el respaldo de existencias públicas de alimentos, la inocuidad alimentaria, la nutrición materno-infantil, las comidas escolares y la educación sobre nutrición.
- ▶ En el plano local las políticas se adaptaron para responder a las diferentes necesidades de las zonas urbanas y rurales, centradas según el caso en mejores servicios para los pequeños agricultores, los bancos de alimentos, mejoras en las infraestructuras de almacenamiento de los alimentos, la participación de los supermercados en una mejor gestión de los alimentos, la agricultura urbana, etc.

El peso relativo otorgado a las diferentes medidas evolucionó con el tiempo, lo que se tradujo en el predominio de cuatro componentes principales:

1

Transferencias de ingresos

Se fusionó el programa de cupones para alimentos con otros programas para crear *Bolsa Familia*, programa nacional de transferencia condicional de ingresos, que se gestionó de manera centralizada a través de un registro unificado de familias beneficiarias actualizado localmente y monitoreado con la participación de la sociedad civil. Las donaciones, cuyo importe promedio era de 30 USD por familia (ajustado a la inflación de los precios de los alimentos), se retiraban cada mes en efectivo mediante una tarjeta, cuyo titular era —en la medida de lo posible— una mujer de la familia. Actualmente el programa está al servicio de más de 13 millones de familias que reciben un promedio de 75 USD mensuales por familia.

2

Compra institucional de alimentos

El Gobierno puso en marcha un programa de compra directa de alimentos (PAA) con el fin de que la mayor parte de las necesidades de alimentos de las instituciones públicas y los programas de emergencia se satisficieran a través de los pequeños agricultores, a menudo mediante contratos a plazo.

3

Comidas escolares

El actual programa de comidas escolares (PNAE) se amplió de modo que abarcara a todos los niños preescolares y escolares (47 millones de niños). Las escuelas tienen que comprar el 30 % del valor de los

alimentos que consumen a pequeños agricultores locales a través del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA).

4

Apoyo a la agricultura en pequeña escala

Se incrementaron en gran medida el crédito agrícola y los servicios técnicos para los pequeños agricultores (PRONAF) a fin de que pudieran aumentar su producción y satisfacer la demanda adicional generada por *Bolsa Familia*, las comidas escolares y otros programas de compras.

Gestión

La puesta en marcha y gestión de Hambre Cero corrió a cargo inicialmente de un Ministerio Especial para la Seguridad Alimentaria (MESA), creado para poner en práctica el programa y coordinar las acciones durante su primer año de funcionamiento. Posteriormente la dirección del mismo se transfirió al Ministerio de Desarrollo Social.

Una Secretaría Ejecutiva, dependiente del Presidente, se encarga de coordinar los aportes del Gobierno.

El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), dos tercios de cuyos integrantes son representantes de la sociedad civil y el tercio restante representantes del Gobierno, asesora al Presidente en materia de estrategias y supervisa los progresos realizados. También existen Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel de estado y municipio.

El marco legal del programa se ha reforzado progresivamente, lo que garantiza la sostenibilidad de las medidas iniciadas por Hambre Cero. Entre dichas medidas cabe destacar la aprobación de una Ley Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN) en 2006 y la incorporación del derecho a la alimentación en la Constitución en 2010.

Resultados

Gracias a Hambre Cero y a las medidas conexas (p. ej. legislación sobre el salario mínimo), el Brasil cumplió los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el hambre y la pobreza para 2010. Además, se invirtió la tendencia al aumento de las desigualdades entre ricos y pobres; el índice de Gini, por ejemplo, pasó de 58,7 en 2003 a 51,9 en 2012. La mortalidad de los menores de 5 años se redujo en un 45 % en 11 años. La proporción de personas que padecen malnutrición moderada y grave disminuyó, pasando del 16,9 % en 2004 al 11,5 % en 2009.

Sugerencias

Aunque la situación y las posibilidades de cada país son diferentes, cabe extraer algunas lecciones de la experiencia brasileña sobre la forma de abordar el diseño de estrategias eficaces de seguridad alimentaria.

- › Tomar como punto de partida el concepto de que todos los ciudadanos puedan gozar del derecho humano a la alimentación.
- › Reconocer que los objetivos de acabar con la pobreza extrema y erradicar el hambre y la malnutrición son distintos y pueden requerir medidas diferentes.
- › Recordar que muchos de los aspectos de seguridad alimentaria afectan a toda la población y no solo a los pobres.
- › Definir límites realistas de lo que se puede hacer, reconociendo las limitaciones en términos de competencias e institucionales, y tomar las medidas necesarias para superarlas.
- › Siempre que sea posible, adoptar objetivos más audaces e implementar medidas a escala nacional desde el principio.

De la experiencia con Hambre Cero se desprende que:

- › Un *programa de transferencia de ingresos* específico a escala nacional para aumentar la capacidad de compra de alimentos de los miembros más pobres de la población será el que más rápidamente incida en la reducción del hambre crónica. Su eficacia se verá reforzada por la facilitación de donaciones familiares, siempre que sea posible por intermediación de las mujeres, y la participación de la sociedad civil en la selección y el monitoreo de los beneficiarios.

- › Se puede aumentar el impacto sobre la nutrición de las transferencias de ingresos mediante *programas de educación en materia de alimentación y nutrición* basados en los medios de comunicación e *intervenciones en el ámbito de la salud y la nutrición dirigidas a grupos específicos* (p. ej. madres y lactantes, niños en edad escolar, poblaciones indígenas y descendientes de esclavos y los pobres fuera del alcance normal de las instituciones establecidas, como las personas sin hogar, los niños que viven en la calle y las personas sin certificado de nacimiento). También se debe dar especial relevancia a corregir deficiencias de vitaminas y minerales.
- › Se puede potenciar el *efecto multiplicador* de las transferencias de ingresos mediante programas de apoyo (servicios técnicos, crédito, compras del sector público e infraestructuras rurales, entre ellas acceso a agua limpia y un sistema de eliminación segura de residuos) para los pequeños agricultores que les permitan responder a la demanda adicional de alimentos y disfrutar de un nivel de vida aceptable. Ello podría incluir apoyo especial para mejorar los beneficios nutricionales de la agricultura de subsistencia.
- › Los efectos de estas intervenciones serán más duraderos si se complementan con ajustes en las políticas macroeconómicas, en especial con medidas sostenidas para reducir la desigualdad de ingresos (p. ej. salario mínimo, reducción de restricciones en los mercados laborales) y para ampliar el acceso a los recursos naturales (p. ej. reforma agraria). Estas medidas deberían llevar a garantizar que todas las personas puedan comer de forma adecuada sin la necesidad de intervenciones especiales.

Puede ser útil seguir tres pasos en la formulación:

1. Definición de una propuesta preliminar (diagnóstico, objetivos, necesidades de recursos, estrategias) a cargo de expertos nacionales, con el apoyo de la comunidad internacional, según sea necesario.
2. Promoción de mecanismos de consulta participativos para revisar, perfeccionar y actualizar y mejorar el programa de forma continuada.
3. Creación de mecanismos de gestión y coordinación dotados de las facultades y los recursos necesarios.

Reducción de riesgos

El principal riesgo es que no se puedan cumplir las expectativas generadas por un programa de gran atractivo político para acabar con el hambre debido a las deficiencias institucionales, la falta de financiación y la corrupción.

Para contrarrestar este riesgo es importante diseñar inicialmente un programa sencillo, fortalecer las capacidades institucionales, en particular a nivel local, minimizar el uso de intermediarios en las transferencias de fondos (p. ej., las transferencias electrónicas o telefónicas), coordinar el compromiso del gobierno a todos los niveles y movilizar activamente la participación social.

Es esencial que exista una voluntad de ajustar el programa en respuesta al monitoreo del desempeño.

El riesgo de insustentabilidad puede reducirse mediante la creación de un marco legal basado en el derecho a la alimentación.

PARA MÁS INFORMACIÓN:

Rodrigo Castañeda
Rodrigo.Castaneda@fao.org
Jefe de la Subdivisión de Asociaciones y Promoción
Oficina de Comunicación, Asociaciones y Actividades de Promoción
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma (Italia)

