

FOME ZERO

(PROGRAMA HAMBRE CERO)

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

COORDINADORES:

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA
MAURO EDUARDO DEL GROSSI
CAIO GALVÃO DE FRANÇA

FOME ZERO

(PROGRAMA HAMBRE CERO)

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Coordinadores:
José Graziano da Silva
Mauro Eduardo Del Grossi
Caio Galvão de França

FOME ZERO

(PROGRAMA HAMBRE CERO)

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil
Brasilia, 2012

DILMA ROUSSEFF

Presidenta de la República

GILBERTO JOSÉ SPIER VARGAS

Ministro de Estado de Desarrollo
Agrario

MÁRCIA DA SILVA QUADRADO

Secretaria Ejecutiva del Ministerio de
Desarrollo Agrario

CARLOS MÁRIO GUEDES DE GUEDES

Presidente del Instituto Nacional de
Colonización y Reforma Agraria

LAUDEMIR ANDRÉ MULLER

Secretario de Agricultura Familiar

JERÔNIMO RODRIGUES SOUZA

Secretario de Desarrollo Territorial

ADHEMAR LOPES DE ALMEIDA

Secretario de Reordenamiento Agrario

JOAQUIM CALHEIROS SORIANO

Director del Centro de Estudios
Agrarios y Desarrollo Rural

JOÃO GUILHERME VOGADO ABRAHÃO

Asesor del Centro de Estudios Agrarios
y Desarrollo Rural

Série NEAD Especial 18

MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO
(MDA)

www.mda.gov.br

CENTRO DE ESTUDIOS AGRARIOS Y
DESARROLLO RURAL (NEAD)

SBN, Quadra 2, Edifício Sarkis - Bloco D
- loja 10 - Sala S2 - Cep: 70.040-910

Brasília/DF

Teléfono: (61) 2020 0189

www.nead.gov.br

PROYECTO GRÁFICO y CUBIERTA

Caco Bisol

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en esta publicación son las de sus autores, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

FAO ISBN: 978-92-5-307312-2

MDA ISBN: 978-85-60548-87-3

El Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil publicó esta obra originalmente en portugués con el título *Fome Zero: A experiência Brasileira*. Esta edición en español ha sido preparada por el Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil con la colaboración de la FAO. En caso de discrepancias entre la traducción al español y la versión original en portugués, regirá la versión original.

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
PRESENTACIÓN DE LA EDICIÓN ORIGINAL	9
1. PROYECTO HAMBRE CERO: UNA PROPUESTA DE POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA EL BRASIL	13
2. PARA LOS CRÍTICOS DE HAMBRE CERO: <i>José Graziano da Silva, Walter Belik y Maya Takagi</i>	43
3. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA HAMBRE CERO EN 2003 <i>Maya Takagi</i>	59
4. HAMBRE CERO: UN PROYECTO TRANSFORMADO EN ESTRATEGIA DE GOBIERNO <i>Adriana Veiga Aranha</i>	93
5. LA MOVILIZACIÓN EMPRESARIAL PARA COMBATIR EL HAMBRE <i>Walter Belik</i>	119
6. HAMBRE CERO: PRINCIPALES LECCIONES <i>Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe Santiago (Chile)</i>	153
7. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENTA <i>Maya Takagi</i>	173
8. AGRICULTURA FAMILIAR Y PROGRAMAS DE GARANTÍA DE PRECIOS EN EL BRASIL: EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA) <i>Adoniram Sanches Peraci y Gilson Alceu Bittencourt</i>	207
9. TERRITORIOS DE LA CIUDADANÍA: INNOVACIÓN EN LA SENDA DE HAMBRE CERO <i>Caio Galvão de França y Joaquim Soriano</i>	241

10. PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROGRAMA HAMBRE CERO: LA EXPERIENCIA DEL CONSEA <i>Francisco Menezes</i>	267
11. EL CONSEA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA Y DE LA POLÍTICA NACIONALES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL <i>Renato S. Maluf</i>	285
12. NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA ALCANZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL SIGLO XXI <i>Maya Takagi y José Graziano da Silva</i>	311
13. LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA: DE 44 A 29,6 MILLONES DE PERSONAS <i>Mauro Eduardo Del Grossi</i>	325
14. SUGERENCIAS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA <i>José Graziano da Silva, Walter Belik y Maya Takagi</i>	343
PERFIL DE LOS AUTORES	387

PRÓLOGO

En pleno siglo XXI hay aproximadamente 850 millones de personas subnutridas en el mundo. El flagelo del hambre ha estado presente en toda la historia de la humanidad, pero es inaceptable que todavía hoy en día, teniendo en cuenta los niveles modernos de producción de alimentos, un número tan grande de personas no puedan alimentarse de forma adecuada.

En una decisión política firme, con la convicción de que el hambre puede y debe ser erradicada, el presidente Lula puso en práctica en 2003 el Programa Hambre Cero. El programa aglutinó una serie de esfuerzos públicos y privados en torno a un objetivo común: superar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional en la que vivían millones de brasileños.

En este libro se analiza el Programa Hambre Cero, se presenta su formulación y puesta en práctica, se describe la combinación de instrumentos públicos involucrados, el papel estratégico de la agricultura familiar en el proceso y algunos de los resultados del Programa. Y, lo que es más importante, se sugieren recomendaciones valiosas para los países que deciden abordar el tema con seriedad.

El Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil presenta esta nueva edición con el objetivo de ampliar aún más el debate y llevarlo a un público nuevo. Esperamos que la lectura sea de ayuda para todas las personas que sueñan con un mundo sin hambre.

Gilberto José Spier Vargas (Pepe Vargas)

Ministro de Estado de Desarrollo Agrario del Brasil

PRESENTACIÓN DE LA EDICIÓN ORIGINAL

"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. Necesitamos vencer 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 toma de posesión como
Presidente de la República, 1 de enero de 2003

El Brasil es hoy una referencia internacional en cuanto a políticas de seguridad alimentaria, desarrollo rural y lucha contra la pobreza. Ello se debe a tres razones: en primer lugar, la incorporación de la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza como objetivos prioritarios en la agenda nacional; en segundo lugar, la inclusión de estos objetivos como elementos organizadores de la propia política macroeconómica brasileña; y finalmente, la creación y consolidación de una Política y de un Sistema nacionales de seguridad alimentaria y nutricional, basados en un nuevo marco legal e institucional y en un renovado conjunto de políticas públicas.

Los resultados muestran que estas decisiones fueron acertadas. El país consiguió cumplir diez años antes de lo previsto la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, que propone reducir la extrema pobreza a la mitad entre 1990 y 2015. La pobreza y la desigualdad continúan disminuyendo rápidamente. En las áreas rurales esta disminución fue aún más acentuada que en las áreas urbanas y metropolitanas.

La renta de la agricultura familiar creció en un 33 % en el período de 2003 a 2009, porcentaje superior a la media nacional, del 13 %. Y lo más importante es que esta evolución se debe especialmente al aumento de las rentas del trabajo, fruto de las nuevas políticas de garantía del derecho a la tierra, de promoción de la igualdad de género y de apoyo a la producción de la agricultura familiar.

La sinergia de esas políticas con las acciones de estabilidad y crecimiento económico, aumento del salario mínimo, ampliación del acceso a la seguridad social —en particular la previsión social— y las políticas sociales universales —en particular el Programa Bolsa Familia, de transferencia de renta a familias pobres— explican los buenos resultados alcanzados en el medio rural. Este conjunto de políticas llevó a la creación de nuevas oportunidades de trabajo y de ingresos, lo que generó una nueva dinámica de desarrollo con una distribución más equitativa de la renta.

Estos efectos positivos reflejan la acumulación de experiencia política y social iniciada con la vuelta a la democracia en el país. La incorporación de nuevos derechos sociales en la Constitución Federal de 1988, la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) en 1993, la celebración de la I Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 1994 y la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, en los años siguientes, otorgaron visibilidad al problema y fortalecieron la movilización social en torno a la seguridad alimentaria. Se estableció así una conexión con la trayectoria intelectual comprometida y militante de Josué de Castro, que ya en 1946, con la publicación del libro *Geografía del hambre*, denunciaba que «hambre y guerra no obedecen a ninguna ley natural, son creaciones humanas».

El lanzamiento, en octubre de 2001, del "Proyecto Hambre Cero: Una propuesta de política de seguridad alimentaria para el Brasil", presentado por el entonces candidato a presidente Luiz Inácio Lula da Silva en el Instituto Ciudadanía, expresaba la maduración alcanzada en el análisis de este problema y garantizaba su incorporación en el programa del Partido de los Trabajadores. No era la primera ocasión en que se abordaba el problema del hambre. Sin embargo, por primera vez existía la voluntad de transformarlo en prioridad nacional al abordarse desde la acción planificada y decisiva del Estado, impulsada por la participación social.

Con la victoria electoral del presidente Lula en 2003, el Proyecto Hambre Cero se transformó en la principal estrategia gubernamental a partir de la cual orientar las políticas económicas y sociales. La superación de la dicotomía entre política económica y políticas sociales permitió integrar las políticas estructurales y diferentes iniciativas de emergencia en la lucha contra el hambre y la pobreza. Se implementaron nuevas políticas específicas para la agricultura familiar, y se elaboró

una legislación básica para la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.

El compromiso con la integración regional, con la cooperación Sur-Sur y con la renovación de la agenda internacional implicó la participación activa del Brasil en diferentes iniciativas internacionales: Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre, Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, Lucha contra el Hambre y Desarrollo Rural, reforma del Comité de Seguridad Alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), entre otros.

Este libro presenta algunos textos fundamentales para comprender la experiencia brasileña del Programa Hambre Cero en diferentes momentos de su trayectoria de ocho años, y aporta reflexiones sobre diversos aspectos de su puesta en práctica y su desarrollo.

En el primer capítulo se presenta la propuesta original del Proyecto Hambre Cero, lanzado en 2001, que señala los principales ejes propuestos en su concepción. Tras su lanzamiento, el proyecto fue objeto de evaluaciones críticas desde varios sectores, lo que llevó a sus coordinadores a elaborar una «Respuesta a los críticos», en 2002.

Con la llegada de Lula al Gobierno, en 2003, se inició la implementación del Programa Hambre Cero bajo la coordinación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre, a partir de un gran esfuerzo jurídico de elaboración de los instrumentos de la política de seguridad alimentaria. Entre estos, destacan la creación del Programa Tarjeta Alimentación, destinado a la compra de alimentos por parte de las familias, y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), para estimular las compras públicas dirigidas a la agricultura familiar. Estas y otras iniciativas se presentan en detalle en el tercer capítulo.

A partir de 2004 se efectuó una reorganización en la estructura del Gobierno Federal responsable del área, que buscaba dar mayor alcance al Programa Hambre Cero. En ese momento se produjo la incorporación del Programa Tarjeta Alimentación al Programa Bolsa Familia, lo que permitió unificar las transferencias de renta a las familias en situación de inseguridad alimentaria y nutricional. En el cuarto capítulo se exponen los avances de las diversas políticas que integraron el Programa Hambre Cero hasta 2010.

La implantación del programa en 2003 también movilizó a varios sectores de la sociedad. En el quinto capítulo se describe la experiencia de la movilización empresarial de apoyo al Programa Hambre Cero.

En 2006, último año del primer mandato del Presidente Lula, la FAO realizó una evaluación del Programa Hambre Cero. Este análisis, que señaló los avances y desafíos del proyecto, se presenta en el Capítulo 6. También en ese momento surgieron producciones académicas sobre esta cuestión: en el séptimo capítulo se incluye el debate sobre las relaciones entre las políticas de seguridad alimentaria y nutricional y los programas de transferencia de renta.

La agricultura familiar tuvo un papel destacado en el Programa Hambre Cero, que desde su concepción tuvo en cuenta la capacidad de respuesta de este sector a las políticas públicas. La experiencia del (PAA), una de las principales políticas diferenciadas para la agricultura familiar, se detalla en el octavo capítulo.

Con el objetivo de promover una mayor integración y efectividad en las políticas públicas destinadas a las zonas más pobres del país, en 2008 se lanzó el Programa Territorios de la Ciudadanía. En el noveno capítulo se relata la elaboración del programa y su implementación.

La participación de la sociedad civil fue siempre un elemento esencial del Programa Hambre Cero; por esa razón, en los capítulos 10 y 11 se revisa la actuación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA).

En los capítulos 12 y 13 se presenta una evaluación de los alcances del programa y de sus resultados, después de ocho años de mandato del presidente Lula, y se analizan los desafíos pendientes en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Con base en la experiencia brasileña, en el último capítulo se ofrecen una serie de sugerencias para la formulación e implementación de políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional.

Este libro está dedicado a aquellos que creen que la igualdad y la solidaridad son valores universales y contemporáneos; a aquellos que, tozudamente, creen que otro mundo es posible.

¡Buena lectura!

Guilherme Cassel

Ministro de Estado de Desarrollo Agrario (2006-2010)

1. PROYECTO HAMBRE CERO:

UNA PROPUESTA DE POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA EL BRASIL

Me complace ofrecer al debate público, en nombre del Instituto Ciudadanía, *el Proyecto Hambre Cero: una propuesta de política de seguridad alimentaria para el Brasil*¹. Este proyecto es la síntesis de un año de trabajo de muchos compañeros y compañeras, con la participación de representantes de ONG, institutos de investigación, sindicatos, organizaciones populares, movimientos sociales y especialistas vinculados a la cuestión de la seguridad alimentaria de todo el país.

La alimentación de calidad es un derecho inalienable de todos los ciudadanos, y es deber del Estado crear las condiciones para que la población brasileña pueda, efectivamente, disfrutar de este derecho. El público que debe beneficiarse es numeroso: 9,3 millones de familias (o 44 millones de personas) muy pobres, cuya renta es inferior a 1 dólar estadounidense al día, cerca de 80,00 reales brasileños al mes.

Esta alarmante situación ha empeorado en los últimos años con el crecimiento del desempleo y el aumento de los otros gastos no alimentarios de las familias más pobres: vivienda, transporte, salud, educación. Como muestran las encuestas de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), nuestros agricultores tienen potencial para producir toda la comida que la población necesita. Existe hambre no por falta de alimentos, sino porque le falta dinero al trabajador para poder comprarlos.

La tarea de erradicar el hambre y asegurar el derecho a la alimentación de calidad no puede ser solo una propuesta de gobierno, aunque sean articulados con eficiencia todos los órganos sectoriales en los niveles federal, estatal y municipal. Es vital comprometer en esta lucha a la sociedad civil organizada: sindicatos, asociaciones populares, ONG, universidades, escuelas, iglesias de los más diversos credos, entidades empresariales. Todos están convocados a participar.

1. La versión original presentada por el Instituto Ciudadanía en octubre de 2001 se puede descargar en www.fomezero.gov.br

Garantizar la seguridad alimentaria es promover una verdadera revolución, que, más allá de los aspectos económicos y sociales, también implica profundos cambios en la estructura de dominación política. En muchas regiones del Brasil se mantienen las condiciones de pobreza porque facilitan la perpetuación en el poder de elites conservadoras que desde hace siglos dirigen el país.

Queremos dejar claro en esta presentación que el eje central del Proyecto Hambre Cero es la conjugación adecuada entre las llamadas políticas estructurales —destinadas a la redistribución de la renta, crecimiento de la producción, generación de empleo y reforma agraria, entre otros aspectos— y las intervenciones de emergencia muchas veces llamadas políticas compensatorias. Limitarse a estas últimas, cuando las políticas estructurales siguen generando desempleo, concentrando la renta y ampliando la pobreza —como ocurre hoy en el Brasil— significa desperdiciar recursos, engañar a la sociedad y perpetuar el problema.

Lo contrario tampoco es admisible. Subordinar la lucha contra el hambre a la conquista previa de cambios profundos en las políticas estructurales representaría la quiebra de la solidaridad, que es un deber imperativo de todos frente a los millones de brasileños actualmente condenados a la exclusión social y a la insuficiencia alimentaria. Las políticas estructurales requieren años y a veces décadas para generar frutos consistentes. El hambre sigue matando cada día, o produciendo desagregación social y familiar, enfermedades, desesperación y violencia creciente.

Por todo ello, el Proyecto Hambre Cero —de dominio público, y por lo tanto abierto a su aplicación por parte de mandatarios de cualquier partido— busca combinar tanto medidas de emergencia como políticas estratégicas. Sin embargo, no hay dudas de que nuestra prioridad máxima consistió en sistematizar las medidas que pueden ser implementadas ahora, inmediatamente, sin perder de vista y sin dejar en segundo plano las transformaciones profundas, en el camino de la construcción de un nuevo Brasil. Un Brasil plenamente viable y promisorio, donde la democracia se extienda al terreno socioeconómico, la justicia sea una meta en común, y la solidaridad, regla general de convivencia.

Esta propuesta pretende iniciar un proceso permanente de discusión, perfeccionamiento y acciones concretas para que nuestro país garantice a sus ciudadanos el derecho básico de ciudadanía que es la alimentación de calidad.

Somos conscientes de que este Proyecto Hambre Cero todavía puede ser perfeccionado y recibir modificaciones. Necesitamos, por ejemplo, detallar los aspectos operacionales de las diversas propuestas en los diferentes niveles de intervención. Y lo que es fundamental: necesitamos encontrar mecanismos permanentes para involucrar a toda la sociedad civil en una amplia movilización por la garantía de una alimentación saludable para todos. Se trata de declarar un esfuerzo nacional sin treguas para desterrar el espectro del hambre de nuestro país, sueño y compromiso de nuestras vidas.

Luiz Inácio Lula da Silva

Instituto Ciudadanía, octubre de 2001

PROYECTO HAMBRE CERO

DOCUMENTO DE SÍNTESIS

INTRODUCCIÓN

El Proyecto Hambre Cero es el resultado de un año de trabajo de especialistas, representantes de ONG, institutos de investigación, organizaciones populares y movimientos sociales de todo el país relacionados con la cuestión de la seguridad alimentaria, reunidos por el Instituto Ciudadanía con el objetivo de presentar una propuesta de política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.

Los resultados obtenidos fueron sorprendentes: existen en el Brasil por lo menos 9,3 millones de familias (aproximadamente 44 millones de personas) que ganan menos de 1 dólar estadounidense al día. Ese es el valor de la línea de pobreza adoptado por el Banco Mundial y que se establece con base en la renta per cápita de los pobres que viven en los países más pobres de África. La mayor parte de las familias muy pobres vive en las pequeñas y medianas ciudades del interior (4,3 millones de familias, 20 millones de personas) y en las regiones metropolitanas (2 millones de familias, 9 millones de personas). La pobreza afecta también a casi 3 millones de familias rurales (15 millones de personas). Incluso la región Sudeste, la más desarrollada del país, alberga una gran masa de pobres (2,6 millones de familias, 11,5 millones de personas). La pobreza también ha crecido en las regiones metropolitanas, especialmente en São Paulo, donde se concentra la mayor riqueza del país.

La conclusión es que la pobreza no es algo aleatorio, ocasional, sino el resultado de un modelo de crecimiento perverso, basado en salarios muy bajos, que ha llevado a la creciente concentración de la renta y al desempleo. Desgraciadamente, ese cuadro ha empeorado en los últimos años con el crecimiento del desempleo, el aumento del gasto en alimentación fuera de la casa y otros gastos no alimentarios (vivienda, transporte, salud, educación) de las familias más pobres.

El Proyecto Hambre Cero partió del presupuesto de que todas las personas deben tener acceso diario, y de forma digna, a alimentos en cantidad y calidad suficientes para atender a sus necesidades nutricionales básicas y al mantenimiento de su salud. La garantía de ese derecho es una condición para alcanzar una ciudadanía plena, y para que una nación pueda ser considerada civilizada. El derecho a la alimentación está en el mismo plano de los demás derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Su reconocimiento implica que el Estado debe garantizar el acceso a los alimentos consumidos por la población, en cantidad y calidad adecuadas, a través de una política permanente de seguridad alimentaria y nutricional.

Para implantar una política de esa naturaleza es fundamental la movilización popular, de manera que se garantice no solo la decisión política de los gobernantes, sino la efectiva participación de toda la sociedad.

El embrión de una política nacional de seguridad alimentaria comenzó a implantarse en el Brasil durante el Gobierno de Itamar Franco, a partir de una propuesta formulada por el Partido de los Trabajadores en 1991. La Acción de la Ciudadanía contra el Hambre y la Miseria y por la Vida, en 1993, contribuyó al nacimiento de un movimiento social muy amplio, liderado por el sociólogo Herbert de Souza, que se expresó en la formación de millares de comités de solidaridad y lucha contra el hambre. Esa movilización brindó legitimidad al Gobierno, y al mismo tiempo aportó vitalidad al recién creado Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA).

Como consecuencia del abandono de la mayor parte de las políticas discutidas en aquel momento (el CONSEA, el Programa de Distribución de Alimentos, el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, los stocks reguladores, entre otros instrumentos), ya no existe hoy en el país una política nacional de seguridad alimentaria. Hay sin embargo, un creciente número de iniciativas municipales, estatales y de la sociedad civil dedicadas a atender a la población necesitada. Las propuestas actuales del Gobierno Federal tienen un carácter meramente localizado y generalmente buscan complementar la renta de las familias pobres, con ayudas cuya cuantía no es suficiente para eliminar el hambre.

Los datos disponibles demuestran una estabilización en los niveles agregados de carencia alimentaria y de indigencia en los últimos años. No obstante, la pobreza y la indigencia vienen aumentando en

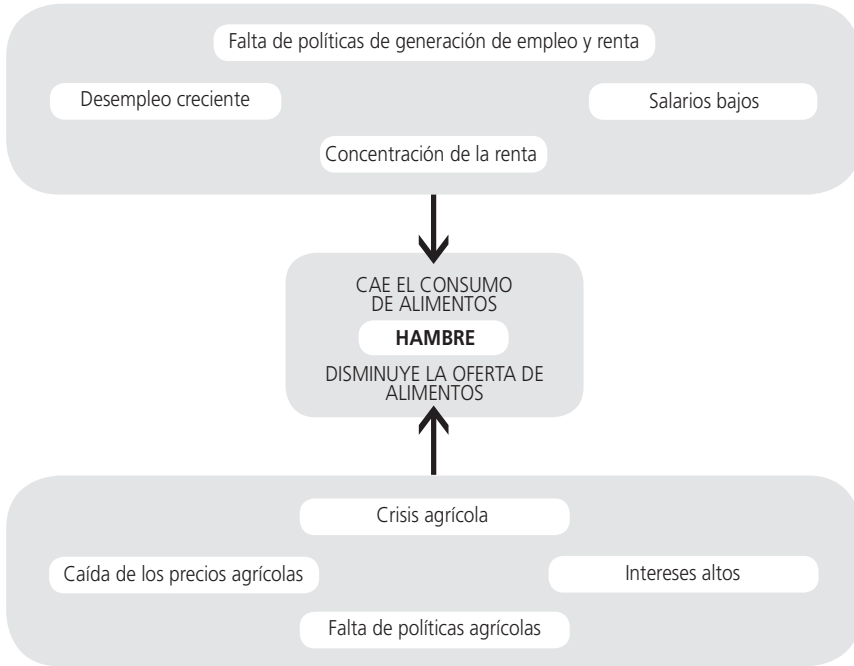
las regiones metropolitanas desde 1995. Las causas de este fenómeno están asociadas a las elevadas tasas de desempleo y subempleo, y a los bajos salarios recibidos por la población. En las áreas metropolitanas, la tasa de desempleo entre los pobres es tres veces mayor que la del grupo que se encuentra por encima del umbral de pobreza.

El Proyecto Hambre Cero identificó, basándose en los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999, realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la existencia de 9,3 millones de familias y 44 millones de personas muy pobres (con renta por debajo de 1 dólar al día, lo que representaba cerca de 80 reales brasileños mensuales en agosto de 2001), que fueron consideradas como el público potencial beneficiario de este proyecto, por ser vulnerables al hambre. Esa población pobre representa el 22 % de las familias y el 28 % de la población total del país: el 19 % habita regiones metropolitanas; el 25 %, áreas urbanas no metropolitanas; y el 46 % es población rural. Existe una fuerte concentración de esa población en la región Nordeste (con el 50 % de los pobres) y en la región Sudeste (con el 26 %). En las demás regiones, la proporción es del 9 % en la región Norte, del 10 % en la región Sur y del 5 % en la región Centrooeste. La renta media de esas familias es de 48,61 reales (valores de agosto de 2001), es decir, menos del 10 % de la renta de aquellos que están por encima de la línea de pobreza.

El diagnóstico del problema del hambre en el Brasil en este inicio del siglo XXI indica que hay una insuficiencia de demanda que inhibe una mayor producción de alimentos por parte de la agricultura comercial y de la agroindustria en el país. Las razones que determinan esa insuficiencia de demanda —concentración excesiva de la renta, bajos salarios, elevados niveles de desempleo y bajos índices de crecimiento, especialmente de aquellos sectores que podrían aumentar el empleo— no son coyunturales. Al contrario, son endógenas en el actual esquema de crecimiento y, por lo tanto, inseparables del modelo económico vigente. Constituyen un verdadero círculo vicioso, causante, en última instancia, del hambre en el país; un ciclo cuyos pasos serían: desempleo, caída del poder adquisitivo, reducción de la oferta de alimentos, más desempleo, mayor caída del poder adquisitivo, mayor reducción en la oferta de alimentos (vease Figura 1.1).

La resolución definitiva del problema del hambre en el Brasil exige un nuevo modelo de desarrollo económico que dé prioridad al crecimiento con distribución de renta, de manera que se amplíe el mer-

Figura 1.1: El círculo vicioso del hambre



cado interno del país, se generen más empleos y mejores salarios, y esté específicamente orientado a la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, que funciona como una especie de «faro» para las rentas de los segmentos más pobres de la población.

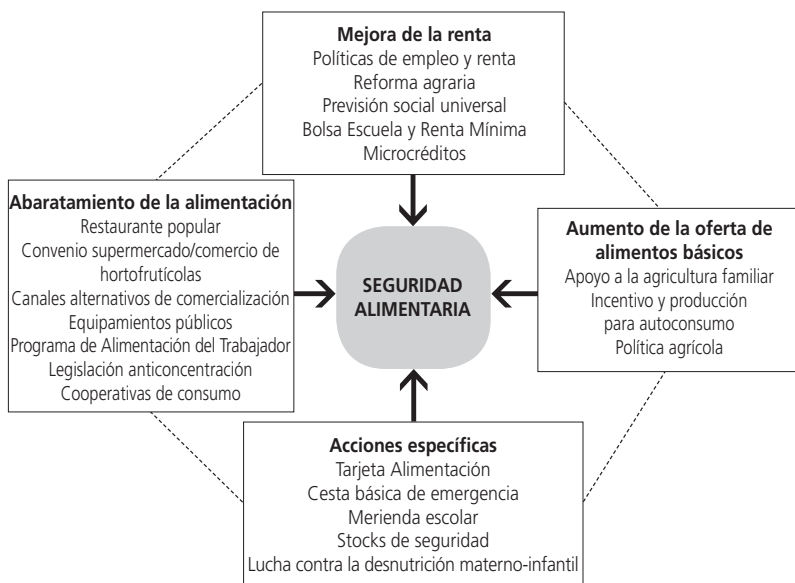
En otras palabras, para garantizar la seguridad alimentaria de toda la población brasileña es preciso cambiar el actual modelo de desarrollo económico que lleva a la exclusión social, de la que el hambre es solamente uno más de sus resultados visibles, como lo son también el desempleo, la miseria y la concentración de la tierra y de la renta. En el proceso de implementación de un nuevo modelo económico es fundamental, por un lado, llevar a la práctica medidas para abaratar la alimentación de la población de baja renta; y por otro, asistir directamente a la población afectada por el hambre y que puede estar en riesgo si no se toman las medidas necesarias.

En síntesis, la cuestión del hambre en el Brasil tiene, en este inicio de siglo, tres dimensiones fundamentales: la primera es la insuficiencia de demanda, derivada de la concentración de la renta existente en el

país, de los elevados niveles de desempleo y subempleo y del bajo poder adquisitivo de los salarios pagados a la mayoría de la clase trabajadora. La segunda es la incompatibilidad de los precios actuales de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayor parte de la población. Y la tercera, y no menos importante, es la exclusión del mercado de aquella parcela más pobre de la población.

Para romper ese ciclo perverso del hambre es necesaria la intervención del Estado, de modo que incorpore al mercado de consumo de alimentos a aquellos que están excluidos del mercado de trabajo y a los que tienen renta insuficiente para garantizar una alimentación digna a sus familias. Se trata, en suma, de crear mecanismos —algunos de emergencia, otros permanentes— que permitan, por un lado, abaratar el acceso a la alimentación para la población de más baja renta que se encuentra en situación de vulnerabilidad al hambre y, por otro, incentivar el crecimiento de la oferta de alimentos baratos, aunque sea a través del autoconsumo o de la producción de subsistencia. Finalmente, deben crearse instrumentos que permitan incluir a los excluidos, dado que el acceso a la alimentación básica es un derecho inalienable de cualquier ser humano.

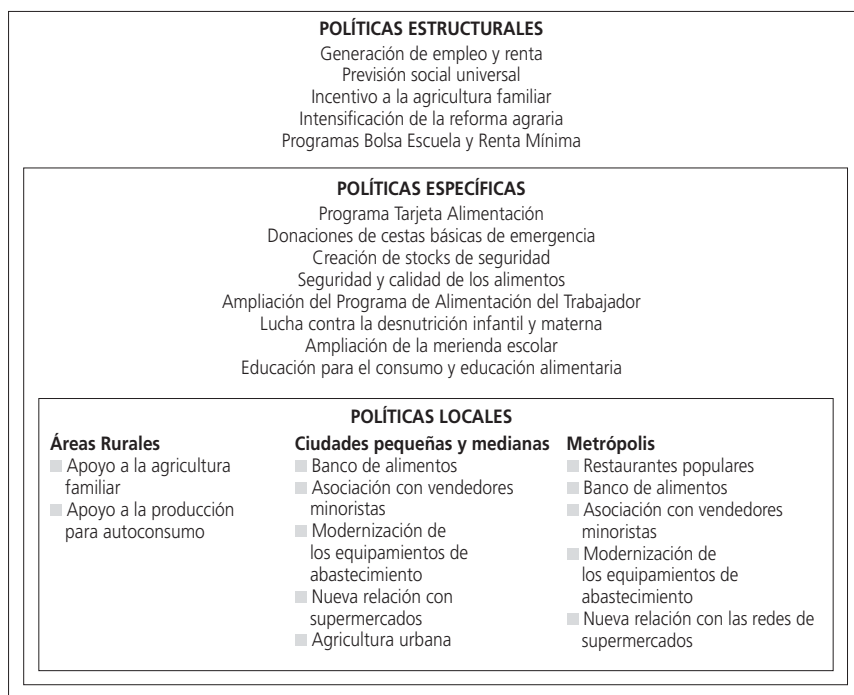
Figura 1.2: Políticas que deben ponerse en práctica para combatir el hambre



En la Figura 1.2 se detallan las principales políticas que deben implementarse. Es importante resaltar que, de forma aislada, ninguna de estas medidas puede hacer frente al problema del hambre, y mucho menos garantizar la seguridad alimentaria de la población. También es preciso recordar que tales políticas deben articular necesariamente acciones de emergencia con acciones estructurales, y romper con falsas dicotomías basadas en la separación entre el ámbito económico y el ámbito social, dicotomías provenientes de los esquemas neoliberales que producen la concentración de la riqueza y la pobreza, y después administran políticas «sociales» para atenuar esta última.

Como se ha verificado en la definición de la población beneficiaria, un contingente significativo de personas muy pobres, vulnerables al hambre, se encuentra en las grandes metrópolis o en la periferia de las pequeñas y medianas ciudades de las regiones no metropolitanas. El perfil del hambre en las ciudades es diferente de aquel que encontramos en el campo. Dada la mayor disponibilidad de alimentos en las ciudades, parte de la población de más baja renta encuentra asistencia de orga-

Figura 1.3: Esquema de las Propuestas del Proyecto Hambre Cero



nizaciones no gubernamentales, órganos públicos o incluso vecinos y parientes. La gran cantidad de residuos alimentarios encontrados en las ciudades, por ejemplo, permite el acceso de parte de esa población vulnerable al hambre a algún tipo de alimento, aunque sea de mala calidad. Por lo tanto, podemos afirmar que el hambre encontrada en las ciudades —y en particular en las regiones metropolitanas— exige algunas políticas diferentes de aquella que se encuentra en el campo, donde las posibilidades de obtener alimentos son menores, por más paradójica que pueda parecer esa situación. Tal vez sea más correcto afirmar que en las áreas urbanas es más común la situación de «vulnerabilidad» alimentaria derivada de la pobreza que la situación de hambre propiamente dicha, que resulta en la reducción de la masa corpórea.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO HAMBRE CERO

Los diferentes grupos de población demandan políticas específicas para enfrentar el problema del hambre, especialmente en el horizonte temporal de corto y mediano plazo. Se presenta a continuación un resumen de ese conjunto de propuestas para cada uno de esos grupos —algunas de cuño estructural y otras de emergencia—, que apuntan al aumento de la disponibilidad de alimentos a bajos precios y también al mayor acceso de la población vulnerable a una alimentación saludable.

POLÍTICAS ESTRUCTURALES

Son políticas que tienen efectos importantes en la disminución de la vulnerabilidad alimentaria de las familias, por medio del aumento de la renta familiar, de la universalización de los derechos sociales, del acceso a alimentación de calidad y de la disminución de la desigualdad de la renta.

Políticas de generación de empleo y aumento de la renta

Para dar prioridad a la disminución de las desigualdades sociales a través de una mejor distribución de la renta, es fundamental retomar la política de aumento del salario mínimo hasta la base de 100 dólares y reducir las distancias entre esta base y los salarios más altos. Además, es importante retomar la experiencia de la formación de frentes de trabajo temporal en regiones con elevado índice de desempleo estacional; programas de formación e incentivo al primer empleo para jó-

venes; y programas de recalificación permanente, especialmente para personas mayores de 40 años.

Deben ser fortalecidos los créditos para inversiones, a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Banco del Brasil o la Caja Económica Federal, y los créditos al consumo, a través de agencias de microcrédito solidario, para impulsar la producción y el consumo locales.

También es primordial recuperar la enseñanza pública fundamental de calidad y las redes de educación infantil y promover una mejora de la infraestructura educacional en las áreas rurales.

La recuperación de una política habitacional también tiene un papel fundamental, tanto en la generación de empleo como para avanzar en la solución del déficit habitacional brasileño.

Intensificación de la reforma agraria

El Proyecto Hambre Cero defiende un proceso masivo de distribución de tierras como política estructural de desarrollo, actuando como un instrumento estratégico de lucha contra la histórica concentración de propiedad agraria y de renta en el Brasil.

La defensa de la reforma agraria se justifica por cuatro motivos principales: redistribución de la renta, ampliación de las fuentes de renta para las familias, como fuente de autoconsumo alimentario, y por su efecto dinamizador de las economías regionales. Según datos recopilados junto a los nuevos asentamientos, se verifica una significativa mejora en la calidad de vida de la población residente, lo que reduce su vulnerabilidad al hambre.

Estimaciones preliminares realizadas con base en los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999 indican un público potencial beneficiario de un millón de familias en las áreas rurales (que no poseen tierra o tienen área insuficiente y que tienen uno o más miembros de la familia desempleados) para ser asentadas con prioridad. Los costos de implantación de asentamientos implican valores de 10 000 a 20 000 reales para cada familia asentada, según el valor pagado por la tierra y la infraestructura preexistente.

Previsión social universal

La Constitución de 1988 amplió derechos sociales en el ámbito de la previsión, reconociendo el régimen de economía familiar en las actividades agropecuarias en la condición de acreedor de un seguro

social mínimo para personas ancianas, inválidas y viudas, con discriminación positiva en favor de las mujeres (reducción del límite de edad para la jubilación). Ese régimen de previsión especial fue íntegramente mantenido en el texto constitucional actual, después de la Enmienda del 20 de diciembre de 1998 (Artículo 195, Apartado 8.º, y Artículo 201, apartados 2.º y 7.º).

Sin embargo, ese reconocimiento de derechos sociales mínimos con relación al trabajo familiar agropecuario no fue seguido de un tratamiento similar para el trabajo no agrícola. Este sector continúa, en general, sometido a las reglas del trabajo formal, por lo que se requiere del asegurado una comprobación del tiempo de contribución individualizada como condición para obtener el seguro social. Esto necesita ser corregido, con la extensión de los mismos derechos del régimen de economía familiar rural al trabajo familiar urbano.

Se trata de una idea simple: reconocer, para todos los trabajadores por cuenta propia urbanos y rurales en las incontables formas de auto-ocupación, la condición de trabajo social necesario y elegible para la obtención de los derechos de previsión de un salario mínimo, independientemente si se sitúan o no por debajo de la línea de pobreza.

Estimaciones preliminares con base en los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999 indicaron un público potencial de 2,9 millones de personas con edad superior a la necesaria para obtener el beneficio, pero que no reciben jubilación o pensión públicas. Si todas esas personas fueran atendidas de una vez, esto representaría un costo total de 6 300 millones de reales.

Programas Bolsa Escuela y Renta Mínima

A partir del ejemplo de diversas experiencias municipales, estatales y federales, se propone dotar de una renta mínima a las familias con carencias que tengan niños en edad escolar, de manera que se vincule esta renta a la mejora en los estándares educacionales de la población brasileña, a través, por ejemplo, de la creación de un fondo educacional para los niños.

Estimaciones del público potencial beneficiario indican que existen 3,3 millones de niños de 7 a 15 años que no frecuentan la escuela. En caso de que el beneficio sea del triple del valor actual que brinda el Programa Bolsa Escuela federal, o sea de 45 reales, los costos de este programa serían de 853,7 millones de reales.

Incentivo a la agricultura familiar

El Proyecto Hambre Cero considera esencial una política agrícola que favorezca realmente la agricultura familiar en el país, orientada al aumento de la producción de alimentos y a la protección del agricultor de menor renta. Esto es posible si se establece un conjunto de políticas que combinen: seguro agrícola; prioridad a la producción interna, recurriendo a la importación solamente en el caso de reducciones de cosecha; incentivo a la investigación pública, asociado a una política efectiva de asistencia técnica; una política de crédito; incentivo a la formación de cooperativas de producción y de comercialización; incentivo para la protección de la naturaleza y del paisaje, a través del pago de una renta ambiental en las áreas de preservación obligatoria, entre otras medidas.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS

Son aquellas políticas destinadas a promover la seguridad alimentaria y combatir directamente el hambre y la desnutrición de los grupos de población con más carencias.

El Programa Tarjeta Alimentación

El Programa Tarjeta Alimentación tiene por objetivo sustituir las «políticas» tradicionales de lucha contra el hambre, basadas en la entrega de cestas básicas, que son de carácter temporal, están sujetas a oscilaciones y generan dependencia y corrupción. Las principales ventajas de este programa están en la posibilidad de llegar a la población más pobre y de conectar a los consumidores sin poder adquisitivo con los pequeños productores de alimentos. Es por eso que el Programa Tarjeta Alimentación puede ser masivo sin correr el riesgo de provocar los impactos inflacionarios típicos de programas que generan distribución de renta en el corto plazo. El programa canaliza la capacidad de gasto adicional de los consumidores más pobres hacia la adquisición de alimentos, estimulando la producción de los pequeños agricultores locales, un sector de reconocida capacidad ociosa en el país.

El Programa Tarjeta Alimentación presenta cuatro características básicas:

a) complementar la renta de las familias muy pobres hasta alcanzar la línea de pobreza, independientemente de si ya se benefician de otros programas como los de Renta Mínima, Bolsa Escuela, previsión social, seguro de desempleo, etcétera.;

b) exigirse siempre una contrapartida específica de las familias que se benefician del programa, en forma de labores de sus miembros adultos, como, por ejemplo, frecuentar cursos de alfabetización, formación profesional o incluso prestar servicios comunitarios compatibles con sus habilidades profesionales, y tener acompañamiento por parte de equipos de salud, etcétera;

c) las familias recibirán beneficios de los cupones por un período previamente definido de seis meses o un año, prorrogables mediante reevaluación mientras persistan las causas de la inseguridad alimentaria que las afecta;

d) los cupones solo podrán ser utilizados en la compra de alimentos en supermercados, tiendas, feriantes o productores agropecuarios previamente registrados. No será permitido el uso de los cupones en restaurantes u otros establecimientos que no estén registrados. La restricción vale también para cualesquiera otras mercaderías no alimentarias, como tabaco, productos de limpieza, medicamentos, así como bebidas alcohólicas, y comidas dulces y saladas del tipo *fast food*.

En los primeros años de implantación, el Programa Tarjeta Alimentación se propone dar prioridad a aquellas familias ya registradas en los siguientes programas: asentados de reforma agraria o familias comprobadamente pobres que se inscribieron por correo para integrar el programa y que también aguardan ser asentadas; beneficiarios de los programas Bolsa Escuela o Bolsa Alimentación; desempleados, beneficiarios o no del seguro de desempleo; familias con niños y/o adultos desnutridos o en situación de riesgo, atendidos por el sistema público de salud y que no sean beneficiarios de los programas anteriores.

La prioridad otorgada a esas familias se justifica, primero, por el hecho de que ya están registradas, lo que evita que la implantación del Programa Tarjeta Alimentación deba esperar a que se realice un registro propio para entrar en vigencia. En segundo lugar, dado el carácter complementario del Programa Tarjeta Alimentación a la renta de las familias, este beneficio permitiría mejorar significativamente los resultados obtenidos por los otros programas ya en funcionamiento.

Se propone una implantación gradual del Programa Tarjeta Alimentación, con un programa piloto en el primer año que otorgue prioridad a las regiones afectadas por la sequía del Nordeste, para ampliar su alcance en la medida en que se expanda la oferta de alimentos disponibles y los recursos necesarios, de forma que se

alcance la meta de incorporar a todas las familias muy pobres con renta inferior a 1 dólar per cápita diario.

Los cupones podrán ser obtenidos bajo la forma de papel, impreso por la Casa de la Moneda, con período de validez especificado, o bajo la forma de créditos en tarjeta magnética. Se recomienda que la población de áreas urbanas asistidas reciba cupones electrónicos, lo que evitaría el surgimiento de un mercado paralelo de cupones de alimentación. En las áreas rurales y en las pequeñas y medianas ciudades donde sea difícil la utilización de las tarjetas, los cupones tendrán un plazo de validez definido (de uno a tres meses) para ser intercambiados por alimentos.

Las estimaciones indicaron un público potencial beneficiario de 9,3 millones de familias muy pobres. El costo total del programa fue estimado en cerca de 20 000 millones de reales si todas las familias fueran atendidas en un año.

Ampliación y reorientación del Programa de Alimentación del Trabajador

La forma en que está hoy estructurado el Programa de Alimentación del Trabajador excluye a los trabajadores que no tienen registro de contrato de trabajo y a los empleados de pequeñas empresas que utilizan el sistema tributario simplificado. Son justamente esos los trabajadores que menos ganan y que deberían tener prioridad en los programas de lucha contra el hambre.

Los trabajadores sin ningún registro y que permanecen en la informalidad no podrán recibir recursos del Programa de Alimentación del Trabajador para su alimentación. Ese público, así como los desempleados, debería ser amparado por el Programa Tarjeta Alimentación.

En cuanto a los trabajadores que actúan en empresas de pequeño porte, el objetivo de la reforma propuesta para el Programa de Alimentación del Trabajador es conseguir atraer ese sector al programa.

El Proyecto Hambre Cero propone que se establezcan mecanismos de compensación para las firmas que utilizan el sistema tributario simplificado, aplicados al cálculo del impuesto a la renta, para establecer descuentos y exenciones a las empresas que conceden beneficios de alimentación a los trabajadores. Esas compensaciones podrían venir en la forma de descuentos sobre la tabla del sistema tributario simplificado. El descuento sobre el impuesto a las ganancias se aplicaría según el valor de los beneficios concedidos al trabajador.

Las estimaciones indicaron la existencia de 15,7 millones de trabajadores con registros de contratos firmados que no están incluidos en el Programa de Alimentación del Trabajador. La inclusión de todos esos trabajadores en el programa resultaría en un costo de renuncia fiscal del orden de los 203,7 millones de reales.

Donaciones de cestas básicas de emergencia

El Proyecto Hambre Cero propone que las personas que sufren de hambre (con baja capacidad energética), las poblaciones afectadas por calamidades naturales (sequías e inundaciones, por ejemplo) y los nuevos asentados de la reforma agraria tengan derecho a recibir cestas de alimentos durante un período determinado. La experiencia muestra que, en situaciones de calamidad, siempre hay un conjunto de agentes que se aprovecha de la situación para desviar alimentos, aumentar sus márgenes de ventas o sustituir productos por otros de menor calidad.

Además de este público más específico, deben ser incluidas también las familias que estén dentro de los criterios del Programa Tarjeta Alimentación, pero que residan en lugares distantes de mercados para la compra de los productos alimentarios. La propuesta es que estos grupos sean paulatinamente incluidos en el Programa Tarjeta Alimentación en cuanto se desarrolle el comercio local.

Lucha contra la desnutrición materno-infantil

Es necesario implantar medidas más activas no solamente para corregir, sino también para prevenir la desnutrición infantil, focalizando la atención en niños menores de un año, así como gestantes y madres en fase de amamantamiento. Una de las medidas consiste en ampliar el aprovisionamiento de productos alimenticios, como la leche, y de nutrientes básicos, como hierro y vitaminas, para los niños inscritos en las redes públicas de servicios de salud y de asistencia social, buscando universalizar los programas ya existentes.

Las estimaciones realizadas por el proyecto indicaron la existencia potencial de 1,3 millones de niños con desnutrición crónica en el Brasil, sumados a otros 1,2 millones de personas, las madres de esos niños, que deben ser atendidas prioritariamente por este programa.

Mantener stocks de seguridad

El Proyecto Hambre Cero propone la formación de stocks de alimentos que garanticen la seguridad alimentaria, es decir, un volumen

mínimo de productos de la cesta básica que respondan por el consumo durante el período de tiempo necesario para que puedan ser importados o se logre expandir la oferta.

Dos elementos deben ser tenidos en cuenta en la estructuración de la política de stocks de seguridad:

a) estimular las compras en las regiones productoras para consumo en la propia región;

b) evitar la importación de alimentos siempre que hubiere disponibilidad interna suficiente.

Ampliación de la merienda escolar

Los análisis de los datos disponibles sobre el consumo de la merienda revelan que la contribución de las comidas distribuidas en las escuelas al suministro de energía y de nutrientes recomendado (especialmente en lo referente a los minerales) es baja para el grupo objetivo del programa. Nuestra propuesta es elevar el aporte calórico y nutricional diario de la merienda que hoy es, por ley, de solamente el 15 %. En algunos estudios se verificó que esa proporción puede ser mayor, llegando en algunos municipios hasta el 100 % de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes.

Además, se propone ampliar la atención también a los hermanos de los escolares y a la red de educación infantil (guarderías y escuelas municipales de educación infantil), especialmente en los municipios más pobres.

Otra cuestión importante es la utilización de productos regionales en la composición de la merienda. Algunos análisis muestran que la participación de los productores agrícolas locales en las compras de la merienda también es muy pequeña. Se estima que un mayor apoyo técnico orientado a los consejos municipales de alimentación escolar y a los productores locales permitiría, al mismo tiempo, garantizar alimentos más frescos (frutas y verduras obligatorias) y compatibles con las características culturales locales, y una mejora en la renta de los agricultores y la agroindustria de la región.

Se calculó que existen cerca de 35 millones de niños en edad escolar. En caso de que se duplique la actual dotación federal por niño y día, que hoy es de 0,13 reales, el coste suplementario estimado sería de cerca de 909 millones de reales. Esto, sin contar la atención a los hermanos de los alumnos y a la red infantil de enseñanza en los municipios más pobres.

Garantía de seguridad y calidad de los alimentos

Implementar las actividades bajo el principio de la prevención en lugar del principio de la corrección es otro desafío para un programa de garantía de la seguridad de los alimentos en el Brasil. Es necesario dar prioridad a actividades como el control preventivo, la implementación de un sistema de informaciones y vigilancia de la seguridad de los alimentos, la educación de los individuos involucrados en la cadena productiva, la promoción de estudios científicos y de transferencia de tecnología, y los métodos para prevenir riesgos y mejorar la seguridad. También es fundamental que el consumidor disponga de información en la etiqueta sobre el origen del alimento que consume, además de material informativo sobre los riesgos de los productos genéticamente modificados.

A partir del diagnóstico de que el problema del hambre hoy en el Brasil no reside en la falta de disponibilidad de alimentos y sí en el acceso a ellos, discrepamos de la idea de que la producción de alimentos transgénicos pueda ayudar a combatir el hambre en el país. Es preciso, también, controlar la entrada de alimentos transgénicos en el país hasta que haya resultados de investigaciones suficientes que demuestren que estos productos no promueven riesgos para la salud y el medio ambiente.

Programas de educación alimentaria y educación para el consumo

Existen dos problemas asociados a la falta de una dieta equilibrada: la inadecuación cuantitativa (tanto por el exceso como por la carencia de alimentos) y la inadecuación cualitativa. En este sentido, las acciones en el área de la educación alimentaria tienen efectos preventivos importantes, tanto en la lucha contra la desnutrición como contra la obesidad.

El Proyecto Hambre Cero propone una actuación en dos frentes. El primero sería una posición activa por parte del poder público en el sentido de establecer campañas publicitarias y conferencias sobre educación alimentaria y educación para el consumo.

El otro frente sería la creación e implementación de la Norma Brasileña de Comercialización de Alimentos Industrializados, a semejanza de la implementada con éxito a partir de la década de 1980 con el objetivo de promover el amamantamiento materno.

POLÍTICAS LOCALES

El Proyecto Hambre Cero propone también un conjunto de políticas que pueden ser implantadas por los estados y municipios, la mayor

parte de ellas en alianza con la sociedad civil. Se trata básicamente de programas ya en funcionamiento en los municipios con relativo éxito. Algunas propuestas están detalladas según las áreas de residencia (áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas no metropolitanas y áreas rurales), y se destacan sus especificidades.

Programas municipales de seguridad alimentaria

La experiencia ha mostrado la importancia de que exista una secretaría municipal (o un departamento) dedicada al abastecimiento alimentario.

En el ámbito municipal existen diversos organismos, generalmente bajo la estructura de secretarías municipales, que pueden actuar conjuntamente en este campo: secretarías de abastecimiento alimentario (que generalmente actúan en la gestión de los equipamientos); secretarías de agricultura (que actúan en el área rural/agrícola); secretarías de educación (área de la merienda escolar); secretarías de salud (áreas de prevención y lucha contra la desnutrición materno-infantil, por ejemplo); secretarías de asistencia social (que actúan con indigentes, personas y familias con carencia en general); además de áreas como la vigilancia sanitaria.

Una iniciativa urgente es la realización de censos municipales del hambre, para que cada municipio pueda identificar qué sector de la población pasa hambre o está en situación de vulnerabilidad al hambre. Esto podría llevarse a cabo con el apoyo de los órganos locales de salud y de asistencia social, por ejemplo.

Programas locales para las regiones metropolitanas

a) Restaurantes populares

Gran parte de la población que trabaja en áreas metropolitanas consume por lo menos una de sus comidas fuera de casa, generalmente el almuerzo, y necesita disponibilidad, calidad y precios reducidos.

Se propone un programa de restaurantes populares que pueda proporcionar comidas a precio de costo para atender una enorme demanda de trabajadores de baja renta que hoy se alimenta de forma insatisfactoria en las calles.

Diversos estudios muestran que una comida en restaurantes populares podría costar 1,80 reales, si se consideran todos los costos variables y gastos con mano de obra, a partir del ejemplo del costo del Restaurante Popular de Belo Horizonte. No estarían incluidos en este cálculo los gastos de instalación de los restaurantes, alquileres, refor-

mas u otros gastos locales que pueden ser cedidos por el poder público. En caso de que los gastos con personal y manutención de la infraestructura sean cubiertos por los ayuntamientos, gobiernos estatales o entidades de beneficencia, como ocurre hoy, el costo de la comida podría ser próximo a 1,00 reales.

b) Bancos de alimentos

La donación, para organizaciones de beneficencia y población necesitada, de alimentos que de otro modo serían desperdiciados, implica propuestas que van desde la captación de alimentos hasta su distribución. El Proyecto Hambre Cero apoya la propuesta de institucionalización del Estatuto del Buen Samaritano, que se tramita en el Congreso Nacional. El Estatuto del Buen Samaritano facilita la donación de alimentos, desburocratizando el proceso, reduciendo los costos y eliminando responsabilidades indebidas. La aplicación de esa nueva legislación deberá provocar un significativo aumento en el aporte de alimentos puestos a la disposición de las entidades para la alimentación de la población con carencias.

c) Modernización de los equipamientos de abastecimiento

El funcionamiento de tiendas de frutas y verduras con precios unificados, los sistemas de venta ambulante y las compras comunitarias deben ser recolocados como una alternativa viable de abaratamiento de la alimentación en áreas urbanas, ya sean metropolitanas o no.

Para que se puedan viabilizar esas políticas, es necesario también incentivar la creación de centrales de compra y distribución en las periferias de las regiones metropolitanas, que permitan dar apoyo logístico y comercial a la operación de los concesionarios y pequeños vendedores minoristas. Estos a su vez, como contrapartida, tendrían que comercializar a menor precio los alimentos de cesta básica y también otros géneros alimenticios.

d) Nueva relación con las redes de supermercados

Una nueva política para el sector de abastecimiento exige también una nueva relación con las redes de supermercados, para evitar una excesiva concentración en el comercio minorista, y convertirlos en colaboradores en una Política de Seguridad Alimentaria.

Esa alianza con los supermercados es fundamental para la implantación de una Política de Seguridad Alimentaria en los municipios, ya que gran parte de las compras de alimentos de las poblaciones de más baja renta se efectúa mediante ese canal. Programas como los de cupones de alimentos tienden a tener resultados positivos para esos agentes, pues pueden ampliar su clientela. La red minorista es fun-

damental también para la comercialización de productos agrícolas y agroindustriales producidos en las localidades en las que la producción se pretende incentivar por medio de programas de reforma agraria y de desarrollo de la agricultura familiar.

Propuestas locales para áreas urbanas no metropolitanas (ciudades pequeñas y medianas)

a) Bancos de alimentos

Los bancos de alimentos para la población vulnerable al hambre de las ciudades pequeñas y medianas deben tener un funcionamiento semejante al propuesto para las regiones metropolitanas. No obstante, como se trata de una escala de actuación menor, es posible que los productos sean entregados con algún tipo de procesamiento, dando mayor atención al aspecto y a la calidad de los alimentos. Vale recordar también que los donantes de alimentos también serían beneficiados con las ventajas previstas en el Estatuto del Buen Samaritano.

b) Alianza con vendedores minoristas

En las comunidades urbanas pequeñas y medianas también es importante incentivar a los vendedores minoristas locales con el objeto de evitar la concentración excesiva, para que puedan ofrecer precios reducidos y mantener la calidad del producto vendido. Eso es perfectamente posible si hay inversiones en equipamientos y logística de distribución.

La propuesta del Proyecto Hambre Cero es crear una alianza entre grupos de vendedores al por menor (incluyendo feriantes, tiendas y pequeños comercios) y el poder público local para la creación de un sistema de compras en común. El poder público deberá establecer un límite para los precios de los productos de la cesta básica, con un cierto control de los márgenes de comercialización del pequeño comercio minorista.

c) Modernización de los equipamientos de abastecimiento

En las áreas urbanas no metropolitanas (ciudades pequeñas y medianas) la presencia del poder público en el abastecimiento puede ser dinamizada por medio de acciones que incentiven la relación directa del consumidor con los productores agrícolas locales. De esa forma, cabe al poder público organizar e incentivar campañas de consumo y distribución de alimentos producidos regionalmente, del tipo «feria del productor», por ejemplo.

Debido a la acción de las grandes redes intermediarias, es muy común que productos *in natura* hagan un largo paseo y regiones enteras sean abastecidas con alimentos provenientes de áreas distantes.

Lo mismo ocurre en el caso de productos industrializados como la leche, lácteos y carnes. Deben ser, por lo tanto, incentivados y aproximados productores y consumidores de una misma región, creando lazos locales y reforzando los gustos y sabores establecidos en un determinado ambiente.

d) Agricultura urbana

Es necesario revalorizar la conexión entre el abastecimiento y la producción agroalimentaria local en los municipios pequeños y medianos.

Varios tipos de iniciativas municipales pueden estimular programas como ferias del productor y sistemas de entrega a domicilio de productos frescos: cursos de formación para la creación de huertas en las escuelas; el relevamiento de terrenos urbanos sin uso, para ser destinados a la creación de huertas, o su cesión, por tiempo determinado previamente, para personas interesadas y sin empleo o para iniciativas de agricultura urbana; la aplicación de descuentos en los impuestos para terrenos urbanos aprovechados para uso productivo, etcétera.

Políticas para las áreas rurales

a) Apoyo a la agricultura familiar

El Proyecto Hambre Cero propone que los ayuntamientos, los gobiernos estatales y el Gobierno Federal utilicen, siempre que sea posible, su poder de compra derivado de la demanda institucional, para la merienda escolar o para guarderías, hospitales, cuarteles, restaurantes populares, etc., en favor de los agricultores familiares.

Paralelamente a esas iniciativas, otras acciones son necesarias para que sean alcanzados los objetivos de la disminución de los costos y el aumento de la calidad:

- Asistencia técnica: generalmente descuidada por las administraciones públicas, es un aspecto que debe ser fortalecido.
- Acceso al crédito: es necesario una reorientación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) para que alcance efectivamente a los agricultores menos capitalizados. Paralelamente, es importante que los gobiernos estatales y municipales presten su apoyo a las entidades asociativas dedicadas al microcrédito, con la creación de fondos de aval.
- Apoyo a la comercialización, por ejemplo, a partir de la intermediación con empresas interesadas en productos regionales provenientes de la pequeña producción o de la producción

«limpia», o de acciones que permitan poner a disposición de los pequeños productores espacios en los equipamientos de abastecimiento ya tradicionales de las ciudades (ferias y mercados municipales de hortalizas, frutas y verduras con precios unificados, buses de venta ambulante, etc.).

- **Infraestructura:** es una de las áreas de actuación tradicional de las administraciones municipales, a pesar de que, muchas veces, carece de una clara priorización de los pequeños agricultores en las inversiones realizadas. Puentes, carreteras y caminos rurales, represas, y espacios para almacenamiento y distribución pueden ser construidos a partir de recursos municipales, con costo reducido. Esa es una estrategia importante para aumentar el empleo en las áreas rurales, con el aumento de la oferta de puestos de trabajo.

b) Apoyo a la producción para autoconsumo

El instrumento utilizado en este caso es generalmente la donación, por parte de los ayuntamientos o los gobiernos estatales, de semillas, insumos y herramientas específicas para su uso en huertas y jardines, así como matrices para iniciar la cría de pequeños animales (abejas, conejos, aves, cabras, etc.).

Los ayuntamientos deben también estimular el cultivo en terrenos yermos por medio de programas de huertas comunitarias, así como la comercialización individual o colectiva de esos alimentos en «ferias del productor», como ya se indicó.

ORIGEN DE LOS RECURSOS

Se juzga necesario incluir las políticas contenidas en este documento, juntamente con otras de las áreas de educación, salud y regularización de la propiedad de la tierra, dentro de un presupuesto propio en el nivel federal. Esto se debe a la vulnerabilidad del sistema actual frente a las contingencias, que pueden recortar total o parcialmente determinadas dotaciones según directrices de disminución del gasto público, y también a la dotación insuficiente de recursos.

Actualmente, a excepción de los gastos en educación y reforma agraria, los demás gastos sociales (previsión, salud y asistencia social) se encuentran previstos en el presupuesto de la seguridad social, que tiene como principales fuentes de recursos las contribuciones del Instituto Nacional de Seguridad Social, la contribución sobre el beneficio

líquido de personas jurídicas, el Programa de Integración Social, el Programa de Formación de Patrimonio del Servidor Público, la Contribución para el financiamiento de la seguridad social y la Contribución provisoria sobre la movilización o transmisión de valores, créditos y derechos de naturaleza financiera. Para el año 2002, la propuesta presupuestaria que se encuentra en el Congreso Nacional prevé 164 800 millones de reales para el presupuesto de la seguridad social, incluyendo cerca de 4 200 millones de reales en el Fondo de Asistencia Social, que garantiza recursos para programas de atención a los ancianos, a los niños con carencias y a los deficientes físicos. Si discutimos las fuentes de financiamiento de las políticas propuestas en el Proyecto Hambre Cero dentro del actual modelo de «congelamiento» del gasto público, se acabará en la necesidad de nuevas fuentes o de redistribuir fondos ya existentes. Sin embargo, se verifica que los gastos sociales (excepto la previsión social) de los diversos programas sociales en vigor son del orden de 45 000 millones de reales al año, lo que es más del doble de los recursos necesarios para la implantación del Programa de Tarjeta Alimentación propuesto.

De ese modo, es posible tanto redistribuir parte del presupuesto ya existente como proveer nuevos aportes de recursos adicionales resultantes de un mayor ritmo de crecimiento de la economía, así como de la reducción de los intereses y del pago del servicio de la deuda pública, y también de la mejor gestión de los recursos disponibles, vía reducción del desperdicio y de la corrupción hoy existentes.

El recién creado Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza, estimado en cerca de 4 000 millones de reales anuales, es una de esas nuevas fuentes de recursos, que podrían ser reorientados a financiar los programas aquí propuestos.

Otra fuente son las iniciativas dispersas ya existentes de donaciones por parte de empresas y de personas físicas, que podrán ser redistribuidas de forma coordinada por medio de alianzas entre Gobierno y sociedad civil con el fin de obtener un impacto mayor sobre la reducción del hambre y de la pobreza. Una forma de estimular esas donaciones es la creación de incentivos, como el descuento en el impuesto a la renta, basado en el ejemplo del Fondo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente de São Paulo. Otro camino es el del *marketing* social, con ejemplos como la iniciativa de la Acción de la Ciudadanía-Comité Río, que creó un sitio de Internet donde empresas inscritas donan una cesta de alimentos por cada «clic» efectuado por el visitante; o como el Instituto Ethos de Empresas y Responsabi-

lidad Social, la Fundación Abrinq, el Grupo de Institutos Fundaciones y Empresas, o la Cámara Americana de Comercio, que incentivan la acción social.

LA INSTITUCIONALIDAD

La versión preliminar del Proyecto Hambre Cero incluyó la propuesta de creación de un ministerio extraordinario para articular las diversas políticas de lucha contra el hambre en las diferentes instancias gubernamentales (federal, estatal y municipal), así como las acciones de entidades de la sociedad civil.

Las sugerencias recibidas durante las discusiones públicas de esa versión preliminar del proyecto impulsaron dos cambios fundamentales en la institucionalidad inicialmente propuesta:

a) como la lucha contra el hambre debe ser parte de una política permanente de seguridad alimentaria, se necesita una configuración institucional que no tenga un carácter temporal, como es el caso de un ministerio extraordinario;

b) dada la complejidad en las articulaciones con la sociedad civil y con la propia máquina gubernamental, el papel de coordinación de una Política de Seguridad Alimentaria tiene que estar directamente vinculado a la Presidencia de la República; de otro modo puede transformarse en una más de las políticas gubernamentales de alcance limitado del ministerio al que estuviere subordinada.

La recuperación de la experiencia del CONSEA se ha señalado como el mejor camino a seguir, propuesta refrendada por el Proyecto Hambre Cero.

El CONSEA representó una novedad en términos de mecanismos de gobernabilidad en el país: representantes del primer escalón del Gobierno Federal y de la sociedad civil discutían propuestas que podrían acelerar el proceso de erradicación de la pobreza y de la miseria. Fueron gestadas y o viabilizadas propuestas de políticas públicas innovadoras, tales como: la descentralización del Programa Nacional de Alimentación Escolar, el Programa Nacional de Generación de Empleo y Renta, la búsqueda de transparencia en la gestión de recursos públicos y la creación del Programa de Emergencia para la Distribución de Alimentos como mecanismo para aprovechar stocks públicos de alimentos a punto de estropearse. Más innovadoras incluso fueron las formas de gestión implementadas en el proceso, con la creación

de múltiples grupos de trabajo mixtos (sociedad civil-Gobierno), que acabaron por consolidar una nueva práctica y cultura de gestión compartida de políticas públicas.

Una de las grandes limitaciones del CONSEA, no obstante, fue que, por definición gubernamental, las decisiones referentes a la política económica continuaron al margen de las discusiones acerca de su impacto sobre la seguridad alimentaria, el hambre y la miseria de la población; es decir, la articulación se limitaba a los ministerios del área social, y muchas veces el CONSEA quedó reducido a un mecanismo más de presión para garantizar recursos para políticas y programas sociales. De este modo, la decisión de transformar la lucha contra el hambre y la miseria en una prioridad no fue adoptada por el área económica, que continuó aceptando las prescripciones de los organismos financieros internacionales,

Cuadro 1.1 : Síntesis de las estimaciones de costos y origen de los recursos de los programas específicos del Proyecto Hambre Cero

Programas	Implantación	Público beneficiado (en miles de personas)	Costo total (en miles de reales por año)	Fuente de Recursos
Estímulo a la producción para autoconsumo	Federal, municipal	6 370	a)	Programas de política agrícola y recursos municipales
Tarjeta Alimentación	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	44 043	19 961 242	Tesoro, Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza y Fondo de Asistencia Social
Cesta básica de emergencia	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	No estimado	b)	Tesoro, Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza y Fondo de Asistencia Social
Lucha contra la desnutrición infantil y materna	Federal, municipal	2 507	a)	Presupuesto de la salud y ayuntamientos
Seguridad y calidad de los alimentos	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	Toda la población	a)	Presupuesto de la salud y del Ministerio de Agricultura y apoyo privado
Educación alimentaria	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	Toda la población	a)	Presupuesto de la educación y de la salud en los tres niveles de gobierno y apoyo privado

(a) Datos no disponibles, pues los costos están contemplados en los presupuestos de las esferas de gobierno respectivas.

(b) Los costos están incluidos en el Programa Tarjeta Alimentación.

Nota: Las personas y familias pueden ser atendidas por más de un programa. Por lo tanto, los números de esta tabla no deben ser totalizados.

Fuente: Cuadros especiales de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999 y Censo de la Población de 1996, IBGE.

independientemente del impacto que pudiesen tener sobre el agravamiento de la exclusión social, el hambre y la desnutrición.

Se recomienda que las decisiones tomadas en el CONSEA y asumidas por el presidente de la República sean implementadas bajo la coordinación de una autoridad con mandato gubernamental. En ese caso, se sugiere que ese trabajo sea desarrollado por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, articulándose con los demás ministerios y agencias gubernamentales.

Considerando que existen diferentes funciones que deben ejercer en el Consejo los integrantes del Gobierno y los representantes de organizaciones no gubernamentales, sería importante promover la constitución de dos secretarías ejecutivas. En una primera serían efectuadas las articulaciones en los diferentes órganos de gobierno, mientras que la otra cuidaría de la interlocución con entidades no gubernamentales. Esa propuesta de alianza entre Gobierno y sociedad civil permite la gestión con participación popular y abre un canal para la implementación de demandas surgidas de las diversas organizaciones populares.

2. PARA LOS CRÍTICOS DE HAMBRE CERO¹

José Graziano da Silva²

Walter Belik

Maya Takagi

El Proyecto Hambre Cero, presentado el Día Mundial de la Alimentación de 2001 (16 de octubre), tiene por objetivo proponer una política nacional participativa de seguridad alimentaria y lucha contra el hambre. Su elaboración involucró a algunos de los principales especialistas en esta cuestión, además de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, en los diversos seminarios y debates celebrados a lo largo de un año de elaboración.

El proyecto ha sido reconocido por entidades nacionales e internacionales como una importante iniciativa de la sociedad civil, al presentar alternativas concretas para combatir el flagelo del hambre en el país.

En contra de los datos divulgados por técnicos vinculados al Gobierno Federal, se demostró que hubo un aumento de los niveles de pobreza y vulnerabilidad al hambre en el período de 1995 a 1999, especialmente en las áreas metropolitanas, fruto especialmente del desempleo y de los bajos niveles salariales. De ese modo, aunque esté fuertemente concentrada en el Nordeste (el 50 % de los pobres viven en los estados que componen la región), la pobreza ha crecido en casi todas las regiones metropolitanas (a una tasa del 5 % al año en el período 1995-1999) y aún más en São Paulo (9,2 % al año) y en Porto Alegre (7,8 % al año)³.

Se ha calculado que existen en el Brasil, según datos básicos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999, realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 44 millones de personas muy pobres, que ganan menos de 1 dólar estadounidense al día, lo que corresponde a 9,3 millones de familias con una renta de

1. Texto presentado por el Instituto Ciudadanía en noviembre de 2001.

2. Coordinadores técnicos del Proyecto Hambre Cero.

3. Según Del Grossi, da Silva y Takagi, 2001.

cerca de 180 reales brasileños por familia y mes, que fueron consideradas el público potencial beneficiario de las propuestas del proyecto.

Asimismo, fue constatado, que:

a) El problema del hambre, en la actualidad, no tiene que ver con la falta de producción de alimentos, sino con la falta de renta para adquirirlos en cantidad y calidad adecuadas. Las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) muestran que el Brasil tiene una disponibilidad per cápita de alimentos equivalente a 2 960 kcal al día, bastante superior al mínimo recomendado, de 1 900 kcal. El problema es que el consumo de alimentos es una función de la renta de las familias, y, como la renta está muy mal distribuida, una parte importante de la población no tiene acceso a los alimentos ni siquiera en la cantidad mínima necesaria para garantizar la supervivencia. Existe hoy en el Brasil un gran número de subnutridos con un consumo medio de 1 650 kcal diarias por persona, lo que coloca al Brasil en la Categoría 3 de la FAO (de 1 a 5 para proporciones crecientes de subnutridos), junto con países como Nigeria, el Paraguay y Colombia.

b) Existe un círculo vicioso del hambre, difícil de superar si se aplican solamente políticas compensatorias de donación de alimentos, como tradicionalmente se ha hecho (distribución de cestas básicas, por ejemplo). Este círculo es retroalimentado, por un lado, por los problemas estructurales del país: falta de empleo, salarios bajos y concentración de la renta; por otro, por la falta de políticas agrícolas y por el aumento de los precios de los alimentos.

Como parte de esta situación se verificó que las políticas alimentarias fueron desmanteladas a lo largo de la década de 1990 y no existe en el país un programa que englobe acciones directas de lucha contra el hambre. Las políticas hoy existentes se encuentran fragmentadas en varias acciones, predominantemente con carácter localizado, y se caracterizan fundamentalmente por la transferencia de pequeños valores monetarios («ayuda limosna»), que son insuficientes para alterar el cuadro de miseria y desnutrición. Ejemplos de esto son los diversos programas puestos en marcha por el Gobierno Federal: programa de la sequía, Bolsa Escuela, erradicación del trabajo infantil, Bolsa Renta, Bolsa Alimentación.

El Proyecto Hambre Cero entiende que la cuestión del hambre en el país tiene tres dimensiones fundamentales: la primera es la insuficiente demanda, derivada de la concentración de la renta, los elevados niveles de desempleo y subempleo y el bajo poder adquisitivo de los

salarios pagados a la mayoría de la clase trabajadora; la segunda, la incompatibilidad de los precios actuales de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayor parte de la población; y la tercera, y no menos importante, el hambre del sector más pobre de la población, que se encuentra excluido del mercado de alimentos, compuesto por trabajadores desempleados o subempleados, ancianos, niños y otros grupos necesitados, que exigen una atención de emergencia.

Por ello, la propuesta del Programa Hambre Cero incluye tres grandes ejes simultáneos: ampliación de la demanda efectiva de alimentos, abaratamiento del precio de los alimentos y programas de emergencia para atender a la parte de la población excluida del mercado. Pero la resolución definitiva del problema del hambre en el Brasil exige un nuevo modelo de desarrollo económico que privilegie el crecimiento con distribución de la renta, de manera que se recupere el mercado interno mediante la generación de empleo, la mejora en los salarios y la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, que funciona como una especie de «faro» para las rentas de los segmentos más pobres de la población.

Es fundamental entender que la seguridad alimentaria de un país va más allá de la superación de la pobreza y del hambre. El círculo vicioso que une la pobreza y el hambre es difícil de superar solamente con la aplicación de políticas compensatorias de donación de alimentos a través de cestas básicas o de transferencias de renta, como los programas de Renta Mínima y Bolsa Escuela que se aplican desde hace algunos años. Es necesario asociar el objetivo de la política de seguridad alimentaria a estrategias de desarrollo económico y social que garanticen mayor equidad e inclusión social.

Algunas políticas pueden ayudar a avanzar en ese sentido, como los programas ampliados y reforzados de Renta Mínima y Bolsa Escuela, el Incentivo a la agricultura familiar, la previsión social universal, la intensificación de la reforma agraria y una política de crecimiento que permita generar más y mejores empleos. Pero también es necesario crear políticas específicas para la lucha contra el hambre, como un programa de cupones de alimentación en sustitución de las cestas básicas, un programa de lucha contra la desnutrición materno-infantil, la ampliación de la merienda escolar y del Programa de Alimentación del Trabajador, entre otros. Finalmente, es necesario aplicar políticas locales diferenciadas según la localización de las poblaciones necesitadas. En las áreas rurales, por ejemplo, es preciso apoyar la producción de alimentos, aunque sea solamente para autoconsumo. En las metró-

polis es necesario ampliar la atención de los restaurantes populares y los bancos de alimentos, además de promover alianzas con los vendedores minoristas para la comercialización de productos de temporada y estimular el consumo de la producción regional.

A pesar de su construcción permanente y participativa, el proyecto ha sufrido incontables intentos de descalificación, motivados por dos causas principales: el desconocimiento de su contenido, al estilo «no leyó y no le gustó», ya que muchas críticas se originaron a partir de los titulares de los periódicos; y motivos políticos, por parte de quienes intentaban descalificar a Lula da Silva, su principal inspirador.

A pesar de esos intentos de descalificación, juzgamos que el proyecto alcanzó sus objetivos. Primero, consiguió recolocar el problema del hambre (y de la falta de políticas para combatirla) en la agenda nacional. El impacto del proyecto en la opinión pública fue grande y permitió reiniciar una movilización de la sociedad sobre este asunto. Segundo, el Gobierno Federal se vio forzado, a partir de la presión de la opinión pública, a presentar respuestas a la sociedad y a la población hambrienta. Como resultado, se ampliaron los programas del tipo renta mínima para la población de entre 15 y 60 años que estaba excluida de los programas federales de transferencia de renta, y se aprobó, en el día siguiente al lanzamiento del Proyecto Hambre Cero, el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza, señalado como una de las principales fuentes de financiamiento para la lucha contra el hambre. Finalmente, se verificó una enorme aceptación del proyecto, con decenas de invitaciones para realizar lanzamientos y debates públicos. Algunos ayuntamientos, como los de Santo André, Campinas y Embu, en São Paulo, y de Ponta Grossa, en Paraná, ya concretaron iniciativas para implantar parte de las propuestas contenidas en el Proyecto Hambre Cero.

El objetivo de este artículo es sistematizar las principales críticas surgidas tras el lanzamiento del Proyecto Hambre Cero, con el objeto de establecer la base para continuar el debate. Las cuestiones abordadas son cuatro: 1) las políticas de lucha contra el hambre y la pobreza; 2) la metodología adoptada; 3) los costos del proyecto; 4) la falsa dicotomía entre cupones y renta mínima.

POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA POBREZA

¿Cuáles son las propuestas existentes hoy para combatir el hambre y la pobreza en el país?

Una divisoria está bastante clara. Por un lado, existe una visión que defiende que hay recursos y políticas suficientes, y el problema está en «focalizar mejor» esos esfuerzos hacia los más pobres. Según este punto de vista, los recursos de los programas sociales no llegan de manera efectiva a los más necesitados. De ahí se deriva la sustitución de diversas políticas (como las relacionadas con la distribución de alimentos, como por ejemplo, de leche y cestas básicas) por una complementación de la renta. Esta es la propuesta subyacente a las políticas del actual Gobierno, defendida por investigadores vinculados al Instituto de Investigaciones en Economía Aplicada (IPEA) y al Banco Mundial.

La diferencia con la propuesta presentada por el Proyecto Hambre Cero es completa. El proyecto presenta propuestas de políticas específicas de ayuda alimentaria asociadas a políticas estructurales para la generación de renta y empleo, de reforma agraria, políticas de apoyo a la agricultura familiar, aumento del salario mínimo y ampliación de la previsión social, entre otras.

Para los defensores del Proyecto Hambre Cero, las políticas directas de seguridad alimentaria y lucha contra el hambre deben ser adoptadas para proporcionar los medios básicos de supervivencia a las familias sin condiciones económicas, pero al mismo tiempo se deben crear mecanismos dinámicos en otras áreas de la economía, como la producción y la distribución de alimentos, que sirvan también como mecanismos educativos que permitan a la población liberarse de la dependencia de estas políticas específicas.

En nuestra opinión, limitarse a políticas de emergencia o asistenciales sin considerar las causas estructurales del hambre y de la miseria, como el desempleo, el bajo nivel de la renta y su altísima concentración, hará que se perpetúe el problema y la necesidad de esas políticas asistenciales.

Para implementar un conjunto de políticas que nos permita superar la condición de país subciudadano es necesario contar con recursos, pues se trata de una iniciativa que alcanza a todas las personas y dinamiza la economía y la producción de alimentos, y al mismo tiempo permite que la comida llegue a la mesa de las familias sin impactos inflacionarios.

Aunque se necesitan políticas específicas, la lucha contra el hambre no puede estar basada en acciones salvadoras. En el Seminario internacional celebrado en la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp) en abril de 2001, se analizaron los casos del Canadá, los Estados Unidos de América y México. En esos países, las políticas de lucha contra el hambre forman parte de un conjunto más amplio de instrumentos que

constituyen una red de seguridad social y dan sustento para enfrentar diversas situaciones de vulnerabilidad; es decir, el hambre es solamente una de las diversas inseguridades a las que están sometidas las familias pobres. Esto nos remite a la metáfora de la cebolla, con varias capas de seguridad que se superponen para combatir la pobreza: el seguro de desempleo, la previsión por edad, la bolsa escuela para garantizar la educación, las políticas de atención gratuita a la salud, etcétera.

LA METODOLOGÍA

Otra crítica al Proyecto Hambre Cero tuvo que ver con un supuesto «error» en el cálculo del número de pobres. Al comienzo de los trabajos se constató que no existen en el Brasil estadísticas consensuadas sobre el número de personas que pasan hambre.

Frente a la ausencia de encuestas directas⁴ más recientes, de alcance nacional, diversos investigadores han procurado inferir el número de personas con carencias por medio de métodos indirectos, principalmente a través de la renta. A partir de un amplio estudio de las últimas encuestas⁵ constatamos que no existe una estimativa común, incluso cuando se parte de la misma fuente de datos y se emplean métodos similares. Los distintos resultados se deben a diferencias en los criterios adoptados para definir a la población indigente y pobre.

Esto explica la profusión de números existentes: ¿son 30 millones, como indicaba el Mapa del Hambre en 1993; 50 millones, como señalan los números de la Fundación Getulio Vargas⁶; 54 millones, como apunta el último estudio del IPEA; o 44 millones, como señala el Proyecto Hambre Cero? ¿Qué número es correcto? Todos y ninguno de ellos, porque dependen de los criterios adoptados en cada encuesta.

En el Proyecto Hambre Cero se buscó perfeccionar las metodologías existentes. Para eso, se elaboraron dos textos metodológicos que se encuentran disponibles en el sitio web del Instituto de Economía de la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp)⁷, en los que se explica

4. Entre las encuestas directas más recientes, pueden citarse los datos de Monteiro (1995 y 1997), que miden la proporción de niños desnutridos y la proporción de adultos con baja reserva energética.

5. Peliano, 1993; Hoffmann, 1995 y 2001; Banco Mundial, 2000a; Rocha, 1996, 1997, 2000a y 2000b; CEPAL, 1989; Ferreira, Lanjouw y Néri, 2000; Camargo y Ferreira, 2001; Árias, 1999a y 1999b; Garcia, 2001. Ver al respecto Takagi, da Silva y Del Grossi, 2001.

6. Ver Mapa del fin del hambre. Disponible en: <http://www.cps.fgv.br/cps/MapaFimFomell/inicio.htm>. Último acceso el 04/10/2010.

7. Takagi, da Silva y Del Grossi, 2001; y Del Grossi, da Silva y Takagi, 2001.

paso a paso la construcción de la línea de pobreza adoptada, dejando en claro que no se utilizó la misma metodología empleada por el Banco Mundial; solamente se tomó prestado el «corte» de 1 dólar al día para definir la línea de pobreza en las áreas rurales del Nordeste, la región más pobre del país. Pero para definir la línea de pobreza no se tomó la ficticia moneda del dólar PPP (paridad del poder de compra) utilizada por el Banco Mundial, sino la media del dólar comercial en la fecha de referencia de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999. Vale destacar que la PPP es un indicador de equivalencia teórico hecho para comparar el PIB de los diversos países y no para hacer comparaciones internacionales de pobreza⁸.

En realidad, los investigadores involucrados en el Proyecto Hambre Cero buscaron una metodología que permitiese corregir las dos principales limitaciones apuntadas por el propio Banco Mundial. La primera se refiere al hecho de que una sola línea de pobreza no considera diferencias regionales de costo de vida entre áreas urbanas y rurales y entre regiones de un mismo país. La segunda limitación es que no se consideran los bienes producidos por la propia familia, como la producción para autoconsumo. Estas dos correcciones fueron efectuadas en el Proyecto Hambre Cero, utilizando datos de la Encuesta sobre Niveles de Vida y de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios, ambas del IBGE.

Un tercer perfeccionamiento metodológico de los números del Proyecto Hambre Cero tuvo que ver con el descuento del ítem de mayor peso en el presupuesto familiar: el pago de alquiler o de gastos por la casa propia. Esto permitió evitar las distorsiones que se generan al considerar que toda la renta de la familia está disponible para la compra de bienes de consumo. Esta corrección es particularmente importante teniendo en cuenta que los gastos de alquiler o hipoteca por la casa propia son proporcionalmente mayores en las áreas metropolitanas que en las ciudades pequeñas y medianas y en las áreas rurales.

A partir de todas esas correcciones se obtuvo un número sorprendente: la línea de pobreza media ponderada para el Brasil (68,48 reales por persona) indica la existencia de 44 millones de personas con una renta media disponible de 38,34 reales por persona, o 9,3 millones de familias (con una media de 4,7 personas cada una) con renta familiar

8. El propio Banco Mundial resalta: «PPP rates were designed not for making international poverty comparisons but for comparing aggregates from national accounts. As a result there is no certainty that an international poverty line measures the same degree of need or deprivation across countries» (Banco Mundial, 2000b, p.65).

de 181,10 reales; es decir, las familias que tenían una renta disponible próxima al valor del salario mínimo en septiembre de 1999, fecha de referencia de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios, fueron consideradas pobres. ¡No hay dudas de que esas familias no tienen una renta suficiente para garantizar su seguridad alimentaria!

LOS "COSTOS" DEL PROYECTO

Otra crítica recibida fue que el proyecto no informaba claramente sobre las fuentes de sus recursos. Asociada a esta crítica, el proyecto sufrió inflación, ya que se le adjudicó un costo total de 70 000 millones de reales (6 % del PIB), lo que llevaría al Brasil a la quiebra en 15 días, según el periódico *O Estado de São Paulo* del 21 de octubre de 2001. El equívoco de esta cifra es evidente: los críticos del Proyecto Hambre Cero sumaron todos los valores que serían gastados a lo largo de varios años en la lucha contra el hambre, como si ese gasto se hiciera de una sola vez, además de sobrevalorar los números.

Nuestras estimaciones muestran que solamente el programa de los cupones de alimentación costaría cerca de 20 000 millones de reales si atendiese todo el «stock actual» de 9,3 millones de familias muy pobres en solo un año —cerca de 44 millones de personas—. Como la propuesta es implantar el programa en cuatro años, el coste medio anual sería del orden de los 11 000 millones de reales, si consideramos una reducción concomitante en los niveles de pobreza del 50 % en un período de diez años.

Además, son erróneas las estimaciones sobre los supuestos efectos devastadores del aumento del salario mínimo a 100 dólares, o sobre la ampliación de la cobertura de la previsión social, que permitiría otorgar a las familias no agrícolas los beneficios para personas en régimen de economía familiar hoy vigentes en la previsión rural.

Nuestros cálculos, con base en los microdatos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios 1999, indicaron la existencia de un «stock» de 2,9 millones de personas en edad de jubilarse (mujeres con más de 60 años y hombres con más de 65 años) que no reciben ningún beneficio de parte de los órganos públicos.

Aunque todo ese «stock» fuese contemplado en el primer año (que no es lo que el proyecto propone), su costo de incorporación sería de 6 800 millones de reales. Eso representa, aproximadamente, solo el 0,7 % del PIB, o el 3,3 % del total de recursos recaudados en el año 2000, pertenecientes a la seguridad social. A partir de la incorporación

de ese «stock», el saldo del flujo anual (personas que se jubilan menos las que pierden el beneficio por muerte) no sería muy superior al aumento que ya existe.

Con relación a la crítica que apunta que la corrección del salario mínimo a 100 dólares quebraría las cuentas del país, es necesario recordar que esa corrección ya fue efectuada en 1995, y se mantuvo en vigor hasta enero de 1999.

Fue ese aumento el que mejoró sensiblemente los indicadores de pobreza en la era del real, que fueron presentados como fruto de la estabilización monetaria, pero que en realidad tenían que ver con la mejora del salario mínimo. Aquí también, las cuentas presentadas en el referido artículo de *O Estado de São Paulo* son exageradas, pues los beneficios de prestación continua que están basados en el salario mínimo no alcanzan al total de los 20 millones de personas contemplados hoy en la seguridad social, sino a 13 millones de personas. Así, el impacto del aumento del salario mínimo a 100 dólares para 16 millones de personas (13 millones actuales más el ingreso de 3 millones del sector informal, tal como propone el Proyecto Hambre Cero) sería de 11 000 millones de reales si fuesen todos atendidos en un solo año. Estos números distan mucho de los 70 000 millones de reales o el 6 % del PIB referidos en el artículo de portada de *O Estado de São Paulo* lo que, se suponía, llevaría al país a la ruina en 15 días⁹.

Pero el punto fundamental de discordancia es que no se pueden considerar solo los gastos del Proyecto Hambre Cero sin considerar sus beneficios, es decir, los efectos positivos que la lucha contra el hambre y la miseria traería al país. Por ejemplo, el alivio en el presupuesto de salud o, también, los beneficios que traería la expansión del área cultivada con alimentos en la generación de empleo y en la recaudación de impuestos. Nuestras simulaciones muestran, por ejemplo, que el programa de los cupones de alimentos podría generar una contrapartida de cerca de 2 500 millones de reales al año en la recaudación de impuestos adicionales, si se incorporaran al consumo esos 44 millones de personas pobres que existen en el país¹⁰.

9. Es importante mencionar que, del total de recursos recaudados pertenecientes a la seguridad social (cerca de 200 000 millones de reales en 2000), 20 % son desvinculados y desviados para fines de «estabilidad fiscal».

10. Para hacer este cálculo se tomó como base la carga tributaria promedio estimada sobre la cesta básica, del 14,1 % en las regiones metropolitanas del país, de acuerdo con los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1996. Esa carga está subestimada, porque considera solo los productos de la cesta básica, que en algunos estados tienen una alícuota más baja de impuestos, y porque las regiones metropolitanas son las que adoptan más beneficios fiscales (Magalhaes, 2001).

Si consideramos una ingestión adicional media del 50 % de las calorías y proteínas en función de la distribución de los cupones a las familias pobres, la producción actual de arroz y frijol tendría que aumentar en más de un 30 %. Esto significaría expandir el área cultivada en casi 3 millones de hectáreas, generando más de 350 000 puestos de trabajo en la agricultura familiar y aumentando el valor actual de la producción agrícola en cerca de 5 000 millones de reales, que es más o menos la mitad del costo anual de los cupones previstos en el Proyecto Hambre Cero. Todo eso fue «olvidado» por los críticos, que contabilizaron solamente los costos y que no entendieron que combatir el hambre y la miseria es también una forma de inversión.

Pero supongamos que ninguno de esos mecanismos de expansión de la demanda propuestos en el Proyecto Hambre Cero funciona, es decir, que no hay ningún *feedback* en términos de crecimiento, ni de disminución de la pobreza. ¿De dónde podrían salir los recursos para implantar los programas propuestos?

Se afirma claramente en el Proyecto Hambre Cero que es posible redistribuir parte de los 45 000 millones de reales hoy disponibles en el presupuesto para los gastos sociales (excepto previsión), lo que da más de 1 000 reales al año para cada una de las personas pobres que contabilizamos. Y citamos un ejemplo concreto: el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza, estimado en cerca de 4 000 millones de reales disponibles anuales. Pues bien, el propio periódico *O Estado de São Paulo*, el 16 de octubre de 2001, divulgó que un tercio de los 3 100 millones de reales previstos este año para el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza será destinado por el Gobierno Federal a reforzar el ajuste fiscal. Además de eso, según datos divulgados recientemente por el Sindicato de Auditores Fiscales Federales, el Brasil pierde cerca de 4 000 millones de reales al año con diversas exenciones tributarias, por ejemplo, a empresas bancarias e industrias como las de bebidas y tabaco. Esto demuestra que la disponibilidad de recursos para combatir al hambre y la miseria es antes que nada una cuestión de prioridad política.

Esa misma prioridad se podría establecer mediante un compromiso de los gobernadores para redistribuir en la lucha contra el hambre parte de los recursos obtenidos con los impuestos indirectos sobre los productos de la cesta básica. Nuestras estimaciones muestran que esos impuestos representan hoy 9 700 millones al año, el 0,8 % del PIB.

Desde el punto de vista de los estados, esos números significan entre el 0,8 % (São Paulo) y el 3,1 % (Ceará) del total de su recaudación. El Proyecto Hambre Cero propone que los gobernadores restituyan parte de esos recursos a la población más pobre.

En realidad, los críticos solo se preocupan por preguntar cuál es el costo del Proyecto Hambre Cero y cuál es la fuente de los recursos, pero la pregunta debería ser otra: ¿cuánto cuesta dejar de combatir el hambre? La falta de políticas de generación de empleo, salud y educación tiene un costo elevado para el país, que ve crecer la violencia. Existe también el costo generado por la falta de consumo y de producción de bienes, costo para el empleador y diversos otros. Por eso, combatir el hambre no debe ser considerado solamente un «costo», sino también una inversión para el futuro del Brasil.

CUPONES DE ALIMENTOS Y RENTA MÍNIMA

Este es otro falso debate. Los cupones de alimentos se proponen para sustituir el mecanismo tradicional de lucha contra el hambre, que es la distribución de cestas básicas. Es falsa la dicotomía: o renta mínima o cupones. Se considera solamente que la transferencia de renta aislada no basta para acabar con el hambre, dada la magnitud que ya asumió el problema en el Brasil. Además de eso, programas como el de renta mínima se orientan a atender familias con renta muy baja, que no tienen recursos para satisfacer sus necesidades básicas, que van más allá de la alimentación. Por eso se presenta un abanico de propuestas que engloba políticas que buscan desde mejorar la distribución de la renta hasta aumentar la oferta y abaratar el costo de la alimentación.

Vale la pena insistir sobre este punto: el cupón es un programa complementario, al igual que en todos los países en que fue implantado, ya que se basa en la idea de subsidiar la renta de las familias más pobres hasta un valor que asegure una alimentación adecuada a esas personas. Se considera que sus ventajas son: a) mayor gasto en alimentos por parte de las familias, comparado con los programas de aprovisionamiento de renta en dinero; b) su carácter contracíclico y no inflacionario, pues une el aumento del consumo de alimentos a la producción; c) permite recuperar las políticas de compra institucional por parte de los ayuntamientos; d) su carácter complementario, que le permite ser temporal y estar asociado a otros programas, como el Bolsa

Escuela, el Bolsa Alimentación, el seguro de desempleo, la previsión, los programas de formación profesional, la prevención de la salud y de la desnutrición, entre otros.

Todos esos puntos resaltan el hecho de que el debate y la movilización surgidos a partir de la elaboración del Proyecto Hambre Cero deben ser permanentes y amplios, como han sido hasta el momento. La implantación de este proyecto no solo es viable, sino también urgente y necesaria para el país.

REFERENCIAS

Árias, A. R. 1999a. *Estimativas de indigência e pobreza no Brasil no período 1990- 1996: resumo metodológico e resultados*. Projeto Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (mimeo).

_____. 1999b. *Indigência, pobreza y distribución de ingresos en el Brasil en la década de los noventa*. (S. l. e.) (mimeo).

Banco Mundial. 2000a. *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa para el Banco Mundial.

_____. 2000b. *World Development Indicators*. Washington, DC.

Camargo, J. M. y Ferreira, F. H. G. 2001. *O Benefício social único: uma proposta de reforma da política social no Brasil*. Texto para discussão n.º 443. Río de Janeiro (Brasil), Departamento de Economía de la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) (mimeo).

CEPAL. 1989. *Brasil: canastas básicas de alimentos y determinación de las líneas de indigência y de pobreza* (LC/L 532). Santiago.

Del Grossi, M.; Silva, J. G. da y Takagi, M. 2001. *Evolução da pobreza no Brasil - 1995/99*. Texto para discussão n.º 104. Campinas (Brasil), Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP).

Ferreira, F. H. G.; Lanjouw, P. y Neri, M. 2000. *A new poverty profile for Brazil, using PPV, PNAD and Census data*. Texto para discussão n.º 418. Río de Janeiro (Brasil), Departamento de Economía, PUC-Rio.

Garcia, R. C. 2001. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Texto para discussão n.º 776. Brasília, IPEA.

Hoffmann, R. 1995. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 9, n.º 24., São Paulo (Brasil), Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

_____. 2001. *A distribuição de renda no Brasil no período 1993-99*. Campinas (Brasil), IE/UNICAMP (mimeo).

Magalhaes, L. C. G.; Silveira, F. G.; Tomich F. A. y Vianna, S. W. 2001. *Tributação, distribuição de renda e pobreza: uma análise dos impactos da carga tributária sobre a alimentação nas grandes regiões urbanas brasileiras*. Texto para discussão n.º 804. Brasília, IPEA.

Monteiro, C. A. 1995. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 9, n.º 24., São Paulo (Brasil), Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

Monteiro, C. A.; Benício, M. H. D. y Freitas, I. C. M. 1997. Melhoria em indicadores de saúde associados à pobreza no Brasil dos anos 90: descrição, causas e impacto sobre desigualdades regionais. *A trajetória do desenvolvimento social no Brasil* n.º 1/97. São Paulo (Brasil), Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (NUPENS)/Universidade de São Paulo (USP).

Peliano, A. M. (Coord.). 1993. *O mapa da fome: informações sobre a indigência nos municípios da Federação*. Documento de Política n.º 15. Rio de Janeiro (Brasil), IPEA.

Rocha, S. 1996. *Poverty studies in Brazil: a review*. Texto para discussão, n.º 398. Rio de Janeiro (Brasil), IPEA.

_____. 1997. Do consumo observado à linha de pobreza. *Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)*, v. 27, n.º 2. IPEA.

_____. 2000a. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Texto para discussão n.º 720. Rio de Janeiro, (Brasil), IPEA.

_____. 2000b. Pobreza no Brasil: o que há de novo no limiar do século XXI? *Economia*, vol.2 (1). Rio de Janeiro (Brasil). Associação Nacional

dos Centros de Pósgraduação em Economia (ANPEC) (mimeo).

Takagi, M.; Silva, J. G. da y Del Grossi, M. 2001. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Texto para discussão n.º 101. Campinas (Brasil), IE/UNICAMP.

3. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA HAMBRE CERO EN 2003¹

Maya Takagi

EL DISEÑO INICIAL

A finales de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, nuevo presidente de la República, declaró la lucha contra el hambre como una de sus mayores prioridades de gobierno. Tras su primer discurso como presidente electo afirmó: «Si, al final de mi mandato, cada brasileño se puede alimentar tres veces al día, habré realizado la misión de mi vida» (discurso de octubre de 2002).

Esta declaración generó un gran impacto en la opinión pública nacional y dio inicio a lo que después se llamó la «sobrexposición» del proyecto². Fue el comienzo de la implantación del Programa Hambre Cero por parte del Gobierno Federal, como política pública.

En el equipo de transición gubernamental, el diseño institucional del Programa fue presentado a partir de los siguientes puntos:

- Recreación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) como órgano de asesoramiento del presidente de la República.
- Creación de un Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA), bajo la órbita de la Presidencia de la República, para formular e implantar políticas de seguridad alimentaria.
- Amplio proceso de movilización popular, inclusive con la creación de una asesoría especial en la Presidencia para ocuparse de esta cuestión.
- Utilización de la estructura física, de personal y presupuestaria de la Secretaría Ejecutiva de la Comunidad Solidaria, que también estaba vinculada a la Presidencia de la República.

1. Texto extraído del Capítulo 2 de la tesis doctoral de Maya Takagi (2006).

2. Todos los medios de prensa reprodujeron la declaración del Presidente electo: "Investindo contra a fome: Lula anuncia prioridade do governo e Secretaria de Emergência Social" (*O Globo*, 29/10/2002); "Combate à fome em primeiro lugar" (*Correio Brasiliense*, 29/10/2002); "Lula prioriza fome, descarta mágica e acena ao mercado" (*Folha de São Paulo*, 29/10/2002); "Discurso define combate à fome como prioridade" (*Valor*, 29/10/2002); "Lula prioriza combate à fome" (*Jornal do Brasil*, 29/10/2002).

- Readecuación del presupuesto para destinar 1 800 millones de reales a las acciones del programa en 2003, a partir del análisis del informe del Proyecto de Ley Presupuestaria de 2003 en la Cámara Federal.

En la Ley Presupuestaria Anual 2003 fueron incluidas tres nuevas acciones, para las cuales fueron agregados 1 800 millones de reales a la Secretaría de la Comunidad Solidaria:

- a) Asistencia financiera a la familia para la complementación de renta para compra de alimentos —Hambre Cero—. En la práctica, se trató de la implantación del Programa Tarjeta Alimentación, que acabó quedándose con la mayor parte de los recursos: 1 200 millones de reales.
- b) Acciones dirigidas a la compra de la producción de alimentos de agricultores familiares, lo que luego se conoció como el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA): 400 millones de reales.
- c) Acciones dirigidas a la educación alimentaria y a la mejora de las condiciones socioeconómicas de las familias, a las que se incorporaron otras acciones previstas en el Programa Hambre Cero: 200 millones de reales.

Esta tercera línea de trabajo incorporó los programas de educación alimentaria y los programas municipales de seguridad alimentaria, como restaurantes populares y bancos de alimentos, además de la construcción de cisternas en el semiárido de la región Nordeste, una de las acciones estructuradoras del programa en el primer año.

El programa de compra de la producción de la agricultura familiar fue una de las principales propuestas de los movimientos sociales³ relacionados con el medio rural, presentada como reivindicación para el equipo de transición, y obtuvo el segundo lugar entre las inversiones del programa.

El aporte de ese volumen de recursos era sustancial comparado con el presupuesto de otras dependencias del Estado, aún más tratándose de un ministerio extraordinario. En la Secretaría de la Comunidad Solidaria, que sirvió de base institucional para el nuevo ministerio, el presupuesto inicial era de solamente 12,5 millones de reales. El presupuesto total de otros órganos que actuaban en el área de la nutrición,

3. Surgió de una reivindicación del Movimiento de los Pequeños Agricultores y el Movimiento de los Sin Tierra.

como la Coordinación General de la Política de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud, que se ocupaba del Programa Bolsa Alimentación y de programas de educación alimentaria, era de 7 millones de reales. De esa forma, el presupuesto total del MESA pasó a ser superior al de la mayor parte de las otras dependencias, superado solamente por el del Ministerio de Salud y el del Ministerio de Educación. Además, se estableció que sus recursos no sufrirían recortes en caso de contingencias.

Además de ese aporte de recursos, se implementaron otros cambios para posibilitar una mayor captación de recursos para el Programa Hambre Cero, provenientes del Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza. El Gobierno estableció que una mejor utilización de sus recursos podría transformar ese Fondo en un poderoso instrumento ordenador para financiar la lucha contra el hambre.

De esta forma, el órgano gestor del Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza fue transferido del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, que tenía baja participación en la definición de las prioridades antes de 2003, al MESA, con el objetivo de imprimir una mayor coordinación a las acciones sociales con los recursos disponibles.

Otra iniciativa impulsada en ese período fue la de agilizar la recepción de donaciones privadas e individuales para «la lucha contra el hambre del presidente Lula», por medio del mismo Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza. Esta también era una novedad institucional, pues se verificó que, aun sin hacer campañas, las personas querían contribuir espontáneamente a la prioridad del presidente, y la forma más simple de hacerlo era mediante donaciones en dinero. Hasta entonces, el Gobierno no contaba con instrumentos legales para gestionar esas donaciones y garantizar su debido uso.

Todas estas acciones posibilitaron la implantación del programa en el primer año e instituyeron la base para su funcionamiento en los años siguientes. Paralelamente al diseño institucional, durante la etapa de transición del Gobierno se delinearon las primeras acciones a ser implementadas por el Programa Hambre Cero (Cuadro 3.1).

La idea-fuerza para la creación de un ministerio extraordinario consistía en que, por un lado, para atacar el problema del hambre debían ser implementadas de forma simultánea un conjunto de políticas en varios órganos del Gobierno, y por otro, debían crearse nuevas políticas que no eran ejecutadas hasta entonces por ningún órgano federal. Las políticas específicas eran prácticamente las mismas que en la propuesta original del Instituto Ciudadanía. No obstante, debían ser organizadas

según los órganos ejecutores. De esta manera, el MESA asumió la coordinación de las siguientes políticas, hasta entonces inexistentes en el ámbito federal: Programa Tarjeta de Alimentación; stocks de alimentos de seguridad; apoyo al autoconsumo alimentario; educación alimentaria; incentivo a la producción agrícola, agroindustrial y a la comercialización de la agricultura familiar; fomento a las políticas locales, como restaurantes populares; banco de alimentos; canales directos de comercialización; compras institucionales para alimentación para hospitales, guarderías, escuelas o presidios.

Cuadro 3.1: Diseño inicial del Programa Hambre Cero – Prioridades 2003

Programas estructurales

1. Reforma agraria:
 - Elaboración del Plan Nacional de Reforma Agraria.
 - Plan de emergencia de asentamiento de 60 000 familias acampadas.
 - Recuperación de asentamientos en situación precaria, beneficiando a 40 000 familias.
2. Fortalecimiento de la agricultura familiar:
 - Ampliación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF grupo «B»), para otorgar microcréditos rurales a 200 000 familias.
 - Financiación para la agricultura familiar en la pequeña cosecha.
3. Proyecto de Emergencia de Convivencia con el Semiárido:
 - Seguro de cosecha.
 - Abastecimiento de emergencia de agua.
 - Construcción de pequeñas obras hídricas: cisternas y represas subterráneas.
4. Programa de Superación del Analfabetismo:
 - Prealfabetización en los municipios atendidos por el Programa Hambre Cero.
 - Programa de educación de jóvenes y adultos en áreas de reforma agraria.
5. Programa de Generación de Empleo:
 - Financiación para vivienda y saneamiento.

Programas específicos

1. Restaurantes populares.
2. Bancos de alimentos.
3. Ampliación de la alimentación escolar.
4. Programa Tarjeta de Alimentación de Emergencia.
5. Educación alimentaria.

Se propuso que en la fase inicial todos estos programas estuviesen integrados en el nivel local: Tarjeta Alimentación, alfabetización de adultos, educación alimentaria, incentivo a la producción agrícola familiar, reforma agraria, programas de generación de empleo y renta, construcción de cisternas, etc. Esta propuesta mantuvo la idea original del Proyecto Hambre Cero de que los beneficios fuesen utilizados en el municipio o la región con el objeto de generar empleo y producción de alimentos, y superar el círculo vicioso del hambre.

Según los miembros del equipo del MESA, este diseño integrado presentaba una diferencia fundamental en relación con los programas de transferencia de renta implementados hasta entonces, que tenían objetivos específicos, como el Programa Bolsa Escuela para subsidiar los gastos del niño en la escuela, el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil para garantizar que el niño frecuente la escuela, o el beneficio de prestación continua de la Ley Orgánica de Asistencia Social, para brindar asistencia directa a ancianos y portadores de deficiencia muy pobres.

El Programa Tarjeta Alimentación, tal como fue implantado al comienzo del período de gobierno, se estableció a partir de la identificación de alrededor de 800 municipios del semiárido en situación de emergencia debido a la sequía, y a la ausencia de recursos para continuar con el programa de atención de emergencia de las familias: el Programa Bolsa Renta.

El Programa Bolsa Renta, dependiente del Ministerio de Integración Nacional, proporcionaba 30 reales mensuales a cada familia inscrita en los municipios en situación de emergencia o calamidad decretada, con el objetivo de apoyar a los agricultores familiares afectados por la sequía.

No obstante, con el Decreto n.º 3.877 del 24 de julio de 2001, que estableció la obligatoriedad del uso del Registro Único para programas de transferencia de renta del Gobierno Federal, el listado de beneficiarios sumó a las familias registradas en el Programa Bolsa Escuela en los municipios en situación de emergencia, independientemente de su condición (se tratara o no de agricultores familiares). Esta expansión hizo que el número de familias beneficiadas se duplicase en comparación con años anteriores.

Pero al mismo tiempo que se duplicó el número de familias beneficiadas, el valor del beneficio fue reducido de 60 a 30 reales. En la práctica, en lugar de funcionar como un programa de atención de

emergencia para suplir la falta de renta de los agricultores que sufrían los efectos de la sequía, el Programa Bolsa Renta pasó a funcionar como una garantía de renta mínima para los pequeños municipios. De los 1 143 municipios del semiárido, alrededor de 800 decretaron estado de emergencia a finales de 2002 por causa de los efectos de la sequía.

Sin embargo, el Programa Bolsa Renta era eminentemente de emergencia y temporal, y no estaba previsto en el presupuesto de 2003. Todo esto sumado a que, en la práctica, la posibilidad de recibir el subsidio servía como atractivo para que los municipios se declarasen en situación de emergencia, y que no hubiese una metodología de empadronamiento para seleccionar a las familias realmente más necesitadas. La simple interrupción del programa podría perjudicar aproximadamente a un millón de familias que recibían el beneficio. Esto sería desastroso para un comienzo de gestión de carácter popular.

De este modo, la primera propuesta evaluada fue la de expandir el Programa Tarjeta Alimentación a las familias inscritas en el Programa Bolsa Renta en el semiárido. Con la inclusión de nuevas familias, el Programa Bolsa Renta sería gradualmente sustituido por el Programa Tarjeta Alimentación, a medida que los padrones municipales fuesen actualizados y verificados y los municipios adhiriesen al programa, con sus contrapartidas. Además, se proponía la ampliación en la región del Programa Bolsa Alimentación, dependiente del Ministerio de Salud.

La Tarjeta Alimentación estaba diseñada para funcionar en alianza con estados y municipios interesados en compartir los gastos de un programa de ese tipo. La propuesta inicial, de distribución de «cupones de alimentación» que permitirían adquirir alimentos en comercios al por menor habilitados, evolucionó hacia la utilización de la propia sistemática del pago de beneficios a las familias inscritas en el Registro Único de la Caja Económica Federal. Esto redujo el costo que implicaría producir los cupones y otras tarjetas, y también el problema de implantar una nueva sistemática de transferencia de los recursos a las familias. Los ayuntamientos asumirían los costos relativos al trabajo de los supervisores del programa y a la instalación de los comités gestores. La Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) estimó en 50 reales el valor de una cesta básica de calidad.

Para mantener su objetivo inicial de vincular el dinero al acceso a la alimentación, la propuesta piloto del Programa Tarjeta Alimentación se propuso de acuerdo con las siguientes directrices: vinculación de los gastos a la compra de alimentos, con comprobación por medio de fac-

turas o recibos o de una declaración ante el comité gestor local sobre el lugar en el que se efectuó la compra; institución de un comité gestor del programa en el nivel municipal, constituido por miembros de los consejos municipales ya existentes (de Asistencia Social, de Salud, de Niños y Adolescentes, del Anciano y de Desarrollo Rural), responsable de orientar a las familias para la asistencia a cursos de alfabetización y de formación profesional y de supervisar la atención de los beneficiados en puestos de salud y en el sistema escolar, así como el trabajo comunitario asociado a la capacitación; la puesta en práctica de un programa de educación alimentaria con estímulo al consumo de alimentos regionalizados, conjugado con la alfabetización de adultos.

Además del diseño inicial del Programa Tarjeta Alimentación en el semiárido, se propuso dar prioridad a los siguientes programas: convivencia con la sequía, fomento a la producción, abastecimiento de agua y construcción de cisternas; expansión de la alimentación escolar con aumento de la transferencia de recursos para los municipios, siempre que fueran orientados a la diversificación de la alimentación de la red escolar, preescolar e infantil; compras municipales de la producción familiar local; integración de los programas en la red de protección social (generación de empleo, transferencia de renta, renta mínima, microcrédito) a partir de la definición de criterios sobre el público beneficiario, para fortalecer y complementar las acciones; fomento a los programas locales (restaurantes populares y bancos de alimentos); implantación del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) para promover el monitoreo del estado nutricional de la población en todos los ciclos de vida, tomando como universo la población cubierta por el Sistema Único de Salud.

LA IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA HAMBRE CERO: LOS PRINCIPALES FRENTES DE ACTUACIÓN

Una vez concluida la formulación, la primera señal del Gobierno de concretar la implantación de una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional fue dada con la edición de la Medida Provisoria n.º 103, del 1 de enero de 2003, que dispuso cambios en la organización de la Presidencia de la República y de los ministerios.

A partir de esta Medida Provisoria, posteriormente convertida en la Ley n.º 10683, del 28 de mayo de 2003, fueron creados el CON-

SEA y el Gabinete del MESA, conforme a la siguiente redacción:

Art. 1. [...] § 1.º Integran la Presidencia de la República como órganos de asesoramiento inmediato al Presidente de la República: [...]

III – el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; [...]

Art. 9. Al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional le compete asesorar al Presidente de la República en la formulación de políticas y la definición de directrices para que el Gobierno garantice el derecho humano a la alimentación, y especialmente integrar las acciones gubernamentales orientadas a la atención del sector de la población que no dispone de medios para proveer sus necesidades básicas, en especial la lucha contra el hambre. [...]

Art. 26. Queda establecido el Gabinete del Ministro de Estado Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre, vinculado a la Presidencia de la República.

§ 1.º Al Ministro de Estado Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre le compete:

I – formular y coordinar la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el objetivo de garantizar el derecho humano a la alimentación en el territorio nacional;

II – articular la participación de la sociedad civil en el establecimiento de directrices para la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional;

III – promover la articulación entre las políticas y programas de los gobiernos federal, estatales y municipales y las acciones de la sociedad civil ligadas a la producción alimentaria, alimentación y nutrición;

IV – establecer directrices, supervisar y acompañar la implementación de programas en el ámbito de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

§ 2.º Integran la estructura del Gabinete del Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre el Consejo del Programa Comunidad Solidaria, la Secretaría Ejecutiva del Programa Comunidad Solidaria y hasta dos Secretarías.

§ 3.º El Programa Comunidad Solidaria, creado por el Art. 12 de la Ley nº 9649 del 27 de mayo de 1998, queda vinculado al Gabinete del Ministro de Estado Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre.

También fue publicado el Decreto n.º 4564, del 1 de enero de 2003, que definió el MESA como el órgano gestor del Fondo de Combate y Erra-

dicación de la Pobreza, estableció el funcionamiento de su Consejo Consultivo y de Acompañamiento, y autorizó las donaciones de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, para su aplicación exclusivamente en acciones de lucha contra el hambre.

Como consta en la publicación *Política de segurança alimentar para o Brasil*, del MESA, la formulación del Programa Hambre Cero se presentó alrededor de tres ejes:

- implantación de políticas públicas;
- construcción participativa de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- voluntariado contra el hambre.

Esta propuesta de formulación del Programa Hambre Cero también fue incluida en la presentación del ministro de Seguridad Alimentaria en la primera reunión del CONSEA. Según la cartilla, los tres ejes no eran independientes entre sí; es decir, además de no existir uno sin los otros dos ejes, los tres se complementaban, y existía un área de sombra entre los tres, que necesitaba ser aclarada.

El primer eje consiste básicamente en el diseño del Proyecto Hambre Cero original, del Instituto Ciudadanía, complementado con la formulación del equipo de transición, que establece la división de las políticas en: políticas estructurales, destinadas a las causas más profundas del hambre y de la pobreza; políticas específicas, para atender directamente a las familias en el acceso a los alimentos; y políticas locales, que deben ser implantadas por los gobiernos estatales, municipales y por la sociedad organizada (MESA, 2003).

El segundo eje se refería al compromiso establecido con los movimientos sociales de consolidar la política de seguridad alimentaria y nutricional de forma participativa. Esta prerrogativa estaba prevista en la ley de estructuración del Gobierno, con la creación del CONSEA, responsable del asesoramiento del presidente de la República en la formulación de la política.

Finalmente, el tercer eje era el voluntariado contra el hambre, en el cual serían organizadas las actividades de movilización de la sociedad civil, de forma similar a la campaña liderada por el sociólogo Betinho a comienzos de la década de 1990. Fueron creadas, en la estructura de la Presidencia de la República, dos Asesorías Especiales para tratar de los asuntos del Programa Hambre Cero: una para el empresariado y otra para la sociedad civil.

Con la institucionalidad del programa todavía en proceso de estructuración, fueron implantadas varias acciones, que conformaron la base del Programa Hambre Cero, conforme los tres ejes citados. Esta presentación está basada en los incontables balances del Programa Hambre Cero divulgados por el MESA, en 2003, y por el Ministerio de Desarrollo Social en 2004 y 2005.

En el primer año, el documento de balance de los logros del Programa Hambre Cero⁴ destacaba los avances en la implantación de acciones específicas, como el Programa Tarjeta Alimentación en el semiárido nordestino y en la región Norte, la distribución de alimentos para poblaciones en situación de emergencia, incluyendo comunidades específicas, como indígenas y *quilombolas*, y la ampliación de la alimentación escolar para niños de 0 a 6 años de edad. Las cestas de alimentos, a diferencia de lo que sucedía en programas anteriores, incorporaron productos originarios de la agricultura familiar (a finales de 2003, ya representaban cerca de un tercio del total de productos proporcionados) y fueron distribuidas por las propias organizaciones (de las familias acampadas y de comunidades *quilombolas* e indígenas), lo que disminuyó drásticamente su uso clientelista. A mismo tiempo se implantaron acciones específicas y estructuradoras, como el PAA y el apoyo a la construcción de cisternas, entre otras acciones.

En otro frente, hubo avances en la formulación participativa de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a partir de la recreación del CONSEA, de 27 consejos estatales y de decenas de consejos municipales, y de la celebración de la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en marzo de 2004, como un evento de gran éxito, con 1 300 participantes, que brindó las directrices para elaboración de la Política Nacional y del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. A partir de una resolución de la Conferencia fue elaborado el Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que buscaba conferir un carácter permanente para la Política Nacional y que fue encaminado al Congreso Nacional en octubre de 2005.

LA ACCIÓN DE EMERGENCIA EN EL SEMIÁRIDO Y EL MODELO DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Como ya se señaló, el Gobierno de Lula comenzó en medio de

4. Principales ações implementadas pelo Programa Fome Zero, publicado el 15/01/2004.

una gran sequía que afectaba a aproximadamente 1 000 de los 1 200 municipios del semiárido, lo que implicaba un fuerte riesgo de desabastecimiento y hambre. Esto exigió del MESA un conjunto de acciones de emergencia para la región.

La primera acción estuvo orientada a garantizar la continuidad del Programa Bolsa Renta durante tres meses adicionales (enero, febrero y marzo de 2003), al mismo tiempo en que era ampliado el Programa Tarjeta Alimentación en el semiárido, implantado inicialmente en dos municipios del estado de Piauí: Guaribas y Acauã. La creación efectiva del programa se daría por la Medida Provisoria n.º 108, del 27 de febrero de 2003, que creó el Programa Nacional de Acceso a la Alimentación-Tarjeta Alimentación.

En los dos municipios de Piauí se verificó que, de las 1 000 familias beneficiadas, 523 no habían recibido ningún beneficio hasta entonces, es decir, no constaban en el Registro Único existente, a pesar de ser muy pobres (la evaluación de los comités gestores indicó que la mayoría tenía una renta familiar per cápita de entre 10 y 20 reales).

Paralelamente se iniciaron los llamados «programas complementarios» en esas localidades: la capacitación de los comités gestores, responsables del acompañamiento de las acciones en los municipios, además de la selección de futuros beneficiarios y del acompañamiento socioeconómico y nutricional de las familias; la construcción de cisternas, reservorios para captar y almacenar agua de lluvia; y la implantación de un programa de alfabetización destinado a alrededor de 800 jóvenes y adultos beneficiarios del Programa Tarjeta Alimentación⁵.

Estas acciones obtuvieron gran difusión y una amplia cobertura en los medios escritos y televisivos. En especial, el lanzamiento del Programa Tarjeta Alimentación en Guaribas y Acauã, municipios marcados por la miseria, obtuvo cobertura en horario central en el noticiero nacional, lo que generó un impacto positivo al mostrar que «la lucha contra el hambre» del Gobierno de Lula se había iniciado.

Otra acción relacionada fue la expansión del Programa Bolsa Alimentación del Ministerio de Salud en la región del semiárido, que pasó a atender más de 800 000 nuevos beneficiarios (en el mes de abril fueron incluidas 200 000 familias, lo que duplicó el número de beneficiarios de marzo de 2003). Este programa, de hecho, beneficiaba a las familias de

5. Después de ser alfabetizados, esos jóvenes y adultos fueron a Brasilia a entregar al presidente Lula las cartas que aprendieron a escribir. El Programa Hambre Cero marcó fuertemente a las personas que participaron en ese programa.

mayor riesgo nutricional, como las familias muy pobres con gestantes o hijos de hasta 6 años de edad, pero aún tenía una cobertura restringida, frente al potencial de beneficiarios en la región.

La construcción de cisternas se transformó en una de las acciones estructurales de mayor impacto en la región. El MESA firmó un acuerdo con la Articulación del Semiárido (ASA), organización no gubernamental que reúne a más de 700 entidades e instituciones, y, junto con recursos donados por el sector privado, financió la construcción de 10 000 cisternas en 11 estados. Las cisternas son depósitos para captación de agua de lluvia para su utilización durante el período de la sequía, con capacidad para el consumo de una familia de cinco personas durante un año, con un costo de construcción de cerca de 1 000 reales. Estas cisternas promueven la autonomía de las familias con relación a la provisión de agua por parte del poder público, y consecuentemente impiden el uso político del suministro de agua por parte de las autoridades locales y regionales. La metodología de la ASA incluye acciones educativas de capacitación y movilización de las familias y de las comunidades con relación a la obra de construcción y a la utilización del agua captada, y su meta es construir un millón de cisternas. A partir de entonces, las donaciones en dinero recibidas en el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza fueron también dirigidas a la construcción de cisternas⁶.

El Programa Tarjeta Alimentación fue ampliado en el semiárido, y luego en todas las regiones del país, a partir de un criterio de expansión territorial. En primer lugar, eran seleccionados y recibían capacitación los municipios del semiárido con hasta 75 000 habitantes, con Índice de Desarrollo Humano inferior a la media nacional y que contaran con algún tipo de organización de la sociedad civil, como los foros de Desarrollo Local Integrado existentes en el Gobierno anterior. Según el MESA, las experiencias mostraban que una base social organizada era imprescindible para las acciones inmediatas y las políticas estructurales en la lucha contra el hambre.

6. Paralelamente a la construcción de cisternas, una alianza del MESA con los ministerios de Defensa, de Integración Nacional y de Desarrollo Agrario permitió trazar un mapa de las áreas del semiárido afectadas por la sequía, para que el Ejército identificase los sitios para la construcción de cisternas y de pequeñas obras hídricas, y también para la distribución de agua en camiones cisterna. La actuación del Ejército en la distribución de agua era una práctica común en gobiernos anteriores, pero no se había utilizado en los últimos años. Esta práctica procuraba evitar el uso político de la distribución de agua por parte de los poderes políticos locales. Existían reclamos de los municipios, que denunciaban el favoritismo de los gobiernos estatales sobre determinadas ciudades, debido a razones políticas. Esta distribución de agua benefició a 255 municipios en situación de emergencia en 2003, y alcanzó aproximadamente a 1,1 millones de familias.

Para la implementación del Programa Tarjeta Alimentación, y también de las demás acciones del Programa Hambre Cero, se establecían previamente acuerdos con los gobiernos estatales y municipales. En el nivel de cada estado fueron creadas las coordinadoras estatales, subordinadas a los gobernadores, y los consejos estatales de seguridad alimentaria y nutricional, mientras que en el nivel municipal fueron instituidos los comités gestores y se estimuló la creación de consejos municipales de seguridad alimentaria y nutricional.

Los comités gestores se convirtieron en el brazo operacional del programa en los municipios, dedicados al análisis de los padrones existentes, a la selección de las familias que se encuadraban en los criterios y la exclusión de las que no se encuadraban y al acompañamiento y orientación de los beneficiarios. Pero también se constituyeron como la base del control social del programa, responsables del acompañamiento y la fiscalización de las acciones del Programa Tarjeta Alimentación y del Programa Hambre Cero (Balsadi, Del Grossi y Takagi, 2004).

En esa época, la crítica principal de la población sobre ese tipo de programas se orientaba a la falta de transparencia y de criterios aplicados en años anteriores en el registro de las familias en el Registro Único —única puerta de entrada para la Tarjeta Alimentación y demás programas de transferencia de renta—. De ese modo, el comité gestor, con mayoría de la sociedad civil (dos tercios del total de sus miembros) y delegación de autoridad para evaluar y acompañar la lista de familias beneficiarias, proporcionaba una gran legitimidad social al programa. A cada ayuntamiento le cabía la responsabilidad de la gestión del Registro Único de beneficiarios, con participación también en el comité gestor.

Para la organización de cada comité gestor, dos representantes de cada municipio recibían capacitación y orientaciones sobre cómo implantar y acompañar el Programa Tarjeta Alimentación, cómo elaborar un plan de desarrollo local, fomentar acciones públicas y de la sociedad civil, y multiplicar la formación en el comité gestor local a partir de cursos de capacitación regionales. En cada municipio, con la orientación de los agentes capacitados, los representantes de la sociedad civil eran elegidos en asambleas populares locales, y las actas eran encaminadas al MESA. Las asambleas eran bastante movilizadoras y llegaban a contar con hasta 3 000 participantes. Tras la constitución del comité gestor, sus miembros tenían acceso al sistema de gestión del programa, que contenía la lista de los incluidos en el Registro Único, y, por medio de una contraseña, se verificaban los nombres para la adjudicación de beneficios.

La creación de los comités avanzó rápidamente gracias al sistema de capacitación regional con agentes multiplicadores, pero principalmente por que se trataba de municipios con algún grado de movilización previa, debido a la existencia de programas como los de Desarrollo Local Integrado, Comunidad Activa y otros, que ya tenían un canal de comunicación con la Secretaría de la Comunidad Solidaria, que permaneció en el MESA. En octubre de 2003, 1 476 comités gestores estaban operando en todo el semiárido y en la región Norte, segunda región de expansión del Programa Tarjeta Alimentación. En ese mismo mes, más de un millón de familias ya estaban incluidas en el programa. Alcanzada la totalidad de los municipios de esas regiones prioritarias, el programa se expandió en las demás regiones donde ya existían foros de Desarrollo Local Integrado —básicamente, localidades en las que estaban siendo implantados los consejos de seguridad alimentaria y desarrollo local—; es decir, bajo el mismo criterio de expansión territorial.

Los Consorcios de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local son entidades territoriales que reúnen, de promedio, 20 municipios situados en las regiones menos desarrolladas de los estados. La propuesta implicaba desarrollar varias acciones estructurales interconectadas, para garantizar la seguridad alimentaria e incentivar el desarrollo local, con acciones como microcréditos, inclusión digital, institucionalidad de la asociación de los municipios, elaboración del diagnóstico y del plan de desarrollo regional, e incentivo a la agricultura familiar, además de la implantación simultánea del Programa Tarjeta Alimentación en los municipios integrados a esos consorcios.

Como constataron los gerentes regionales del MESA, responsables del acompañamiento del Programa Hambre Cero:

en el proceso de formación de los comités gestores locales las personas no solo atendieron al llamado de las asociaciones comunitarias rurales y urbanas, sindicatos, organizaciones religiosas, consejos comunitarios, etc., sino que comprendieron que estaban participando en la construcción de algo nuevo. Y ese renacer de una esperanza e interés de participación tenía un sabor especial frente a la realidad en la que vivían, donde existía innumerables consejos comunitarios en los cuales, por haber sido fomentados por meras conveniencias burocráticas, lo que menos importaba era la participación popular. (Balsadi, Del Grossi y Takagi, 2004) (*Ver cuadro 3.2*)

Cuadro 3.2: Municipios capacitados y comités gestores formados en 2003 (Brasil, grandes regiones y estados).

Estados y regiones	Municipios capacitados	Comités gestores formados
Alagoas	101	85]
Bahía	381	333
Ceará	175	171
Maranhão	209	92
Paraíba	218	214
Pernambuco	172	168
Piauí	222	211
Rio Grande do Norte	164	154
Sergipe	72	72
Nordeste	1 714	1 500
Goiás	10	10
Mato Grosso	6	6
Mato Grosso do Sul	15	15
Centroeste	31	31
Espírito Santo	10	9
Minas Gerais	170	168
São Paulo	24	22
Río de Janeiro	14	12
Sudeste	218	211
Acre	21	21
Amazonas	60	45
Amapá	15	13
Pará	130	94
Rondônia	51	44
Roraima	14	7
Tocantins	137	106
Norte	428	330
Paraná	18	18
Rio Grande do Sul	25	25
Santa Catarina	17	17
Sur	60	60
Total Brasil	2 451	2 132

Fuente: Balsadi, Del Grossi y Takagi, 2004.

Por primera vez en la historia de esos municipios, la sociedad local pudo saber cuáles eran las familias beneficiadas por los programas sociales. Esto resultó en un innegable fortalecimiento («empoderamiento») de la sociedad civil local.

Ese «empoderamiento» significó un enorme compromiso de la población local en los municipios beneficiados durante el primer año. Hasta diciembre de 2003, 2 451 municipios recibieron capacitación de parte de los equipos del MESA, de los cuales 2 132 poseían comités gestores del Programa Tarjeta Alimentación instalados (Cuadro 3.2). Como cada comité gestor fue formado con nueve personas, se contabilizaba un total de 19 188 voluntarios comprometidos diariamente con el Programa Hambre Cero en todas las regiones del país.

Como resultado de ese compromiso, al final del primer año de implantación el Programa Tarjeta Alimentación benefició a 1,9 millones de familias en 2 369 municipios brasileños, en todas las regiones del país. De este número, 1,4 millones se encontraban en el semiárido, lo que resultó en una cobertura del 72 % de las familias extremadamente pobres del Nordeste. Si se agregan las familias que recibieron la base del Programa Bolsa Familia (de 50 reales), la cobertura en diciembre de 2003 llegó a 1,6 millones de familias en el semiárido, es decir que, fue mayor en relación al Programa Bolsa Renta vigente a comienzos de ese año, con la ventaja de que se transformó en un programa permanente (a pesar de que el beneficio sea proporcionado durante un tiempo determinado).

Esta experiencia de creación de grupos locales para orientar mejor los gastos gubernamentales fue inédita en la historia del país. El estudio de resultados del MESA demostró que la actuación de los comités gestores contribuyó a que se evitara adjudicar beneficios del Programa Tarjeta Alimentación al 30 % de las personas inscritas en el Registro Único, que en realidad no estaban encuadradas en los criterios de elegibilidad. Esto ocurrió debido a que los comités gestores eran orientados a evaluar a las familias en función de la posesión de bienes y otras señales de riqueza, dada la dificultad de identificar a las familias por la «renta per cápita». Fueron denunciados diversos casos de funcionarios públicos indebidamente inscritos, parientes de alcaldes y personas con coches y casa propia con piscina, muchos de los cuales fueron objeto de reportajes en noticieros presentados en la televisión.

Esta actuación previa de los comités gestores, que incluso era precedida por acuerdos de cooperación con los gobiernos estatales y municipales, no perjudicó el ritmo de implantación del programa. En Balsadi, Del Grossi y Takagi (2004), se realiza una comparación del ritmo de implantación en los primeros once meses del Programa Tarjeta Alimentación, en términos de la evolución del número de familias y municipios atendidos, y se verifica que su ritmo fue superior al de otros programas implantados previamente, como el Programa Bolsa Renta y el Programa Bolsa Alimentación.

Además de esas acciones, los demás ministerios también priorizaron la región en diversas acciones estructurales, para confluir en la implantación de una política de convivencia con el semiárido que ayude a disminuir los efectos de la sequía:

- El Programa Seguro de Cosechas en el Ministerio de Desarrollo Agrario, con operación en tres estados (Ceará, Pernambuco y Paraíba), que garantiza la reposición de pérdidas por medio de recursos monetarios, mediante la adhesión del productor, del municipio y del estado.
- El Programa de Compra a la Agricultura Familiar, para formación de stocks estratégicos de alimentos, en asociación del MESA con el Ministerio de Desarrollo Agrario y el Ministerio de Agricultura, por medio de la CONAB.
- Otorgar prioridad a la agricultura familiar en la transferencia de tecnologías adaptadas, en conjunto con la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) y organizaciones estatales del semiárido dedicadas a la investigación y la asistencia técnica. Los proyectos implantados se relacionaban con el apoyo a la cría de ovinos y caprinos; a la instalación de huertas para la producción de legumbres y verduras; al procesamiento de cultivos adaptados, como mandioca y frutas; y a la implantación de programas de radio con orientaciones técnicas en lenguaje accesible. Todas estas iniciativas tenían el objetivo de generar empleos y renta para las poblaciones del semiárido y promover el desarrollo local.

ACCIONES DE EMERGENCIA JUNTO A COMUNIDADES ESPECÍFICAS

El Programa Hambre Cero eligió como público prioritario para las acciones de emergencia los siguientes grupos: familias acampadas

a la espera de la reforma agraria; comunidades indígenas y *quilombolas* en situación de riesgo alimentario; y familias recolectoras de basura en las grandes ciudades.

En relación con las familias acampadas, a partir de abril de 2003 se inició el aprovisionamiento de cestas de alimentos como medida de emergencia, lo que benefició a 60 756 familias de 637 campamentos. Las cestas eran cualitativa y cuantitativamente mejores que las anteriores, y los propios movimientos sociales participaron de las decisiones sobre su contenido. Estaban compuestas por arroz, harina de maíz, harinas de mandioca cruda y de trigo, aceite de soja, azúcar cristal, pasta, sal, café y leche en polvo integral, con un costo promedio de 50 reales. La compra era efectuada por la CONAB, mediante subasta pública, y la distribución de los alimentos quedó a cargo del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria. Fueron distribuidas 1,3 millones de cestas en 2003, lo que totalizó 32 500 toneladas de alimentos.

Las comunidades indígenas y *quilombolas* en situación de riesgo nutricional, identificadas por agentes locales, también fueron contempladas con la distribución de cestas de alimentos de emergencia: este beneficio alcanzó a 63 comunidades indígenas y 150 comunidades *quilombolas*, a partir de una composición de los alimentos adaptada a sus etnias. En este sentido, otra acción importante fue el aumento del valor per cápita para la alimentación en las escuelas indígenas, que pasó de 0,13 a 0,34 reales por alumno al día, lo que permitió la adquisición de un menú adecuado a las necesidades de las comunidades.

Paralelamente se financiaron acciones estructurales destinadas a la expansión de la agricultura para autoconsumo, la cría de pequeños animales, la construcción de molinos para harina e incentivos a la artesanía, entre otras acciones destinadas a promover el desarrollo sostenible por medio de acuerdos y convenios con gobiernos estatales y ministerios, como el de Medio Ambiente y Cultura, por medio de la Fundación Palmares.

También se emprendieron acciones junto a las comunidades recolectoras de basura en las grandes ciudades, por medio del incentivo a la formación de cooperativas de reciclaje, acciones de salud y educación, organización de cursos de capacitación y desarrollo de campañas de concientización sobre la recolección selectiva.

PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)

Este programa fue una de las acciones estructurales destinadas a garantizar la vinculación de la producción local con un mayor consumo de alimentos. El programa fue elaborado a lo largo del primer semestre y lanzado en julio de 2003, con la aprobación de la Ley n.º 10696/2003, que permitió establecer el primer Plan Cosecha de la Agricultura Familiar 2003/2004 con los objetivos de: incentivar la agricultura familiar por medio de la remuneración adecuada de la producción; recomponer un stock mínimo de productos de la cesta básica con la compra directa y anticipada de la producción en las propias regiones de consumo; y distribuir los alimentos en poblaciones en situación de riesgo alimentario.

La ley se convirtió en un nuevo instrumento que posibilitó al agricultor optar por vender sus productos directamente al Gobierno, sin necesidad de licitación, a precios próximos a los de mercado y, en situaciones específicas, tener acceso a un anticipo de recursos para plantío y así estimular la producción de alimentos. A partir de este programa, los productos de la agricultura familiar pasaron a ser utilizados en acciones de seguridad alimentaria, en programas municipales de provisión de alimentos y en la formación de stocks de alimentos, con el fin de superar los obstáculos históricos impuestos por leyes anteriores, que no permitían favorecer la agricultura local, importante generadora de empleo. Además, se superó el obstáculo de los precios mínimos, que no cubrían los costos de producción del agricultor familiar.

El límite de compras por productor establecido por el programa era de 2 500 reales por año, con el fin de atender al agricultor familiar de más baja renta⁷. A pesar de actuar junto con instrumentos de política agrícola, la propuesta original concebía esta iniciativa como un programa dentro de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y no como un simple mecanismo de fomento del mercado agrícola.

Operado de forma interministerial, el programa involucró a cinco ministerios: MESA y, después Ministerio de Desarrollo Social, como coordinador del Comité Gestor; Ministerio de Desarrollo Agrario; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; Ministerio de Hacienda; y

7. Recientemente, el Comité Gestor aprobó el aumento del techo del Programa de la leche a 5 000 reales, debido a que se trata de una producción continua a lo largo del año.

Ministerio de Planificación. Fue implementado a partir de tres modalidades: la reposición de stocks estratégicos de seguridad alimentaria; la compra local de alimentos; y el programa de incentivo a la producción y al consumo de leche.

En el caso de la reposición de stocks, se establecieron tres instrumentos para su puesta en operación: la compra directa, en la cual la CONAB compraba directamente al agricultor su producción física alcanzada; la compra anticipada, consistente en un crédito a la producción almacenable para los agricultores que no tuvieran acceso a recursos financieros; y la compra anticipada especial, un crédito liquidable en productos para donación simultánea a entidades asistenciales, merienda escolar y otros usos locales.

La compra directa era operada a partir de centrales regionales de compra especialmente creadas para ese fin. Los productos adquiridos mediante esta modalidad eran, preferentemente, arroz, frijol, harina de mandioca, maíz, leche y trigo. La modalidad de compra anticipada, también operada por la CONAB, fue implantada de forma innovadora por medio de la Cédula del Productor-Alimentos, un nuevo instrumento para fomentar la producción de la agricultura familiar, dirigido a aquellos que no contaban con acceso a crédito.

En cuanto a la compra local, se efectuaba directamente a partir de convenios con los estados, los ayuntamientos, las asociaciones o cooperativas de agricultores familiares, y sus productos eran distribuidos directamente a los programas municipales de seguridad alimentaria (merienda escolar, guarderías, hospitales, restaurantes populares y entidades de beneficencia y asistenciales). Se trata de una modalidad parecida a la compra anticipada especial, y la gama de productos adquiridos es muy amplia, respetándose las realidades locales.

El programa de incentivo a la producción y al consumo de leche tuvo la finalidad de fortalecer a los pequeños productores del semiárido (compuesto por la región Nordeste más el norte de Minas Gerais, lo que suma diez estados), remunerar la producción con precio justo y atender a la población con carencias mediante la distribución del producto. Inicialmente fueron atendidos los agricultores que ordeñaban hasta 100 litros por día, lo que representaba el 96 % de los productores de leche de todo el Nordeste, con prioridad de atención para los que producían hasta 50 litros por día. La implantación de esta iniciativa obedeció a un compromiso político de retomar,

en nuevos moldes, el Programa de la leche del expresidente y actual senador José Sarney⁸.

En el primer semestre de funcionamiento, el programa aplicó 162,5 millones de reales en sus tres modalidades. En la modalidad de compra directa fueron adquiridas 6 900 toneladas de alimentos de 3 400 productores, y en la compra anticipada fueron atendidos 37 000 productores, 55 % de los cuales se encontraban en la región Nordeste. En total fueron atendidos casi 50 000 productores, con una media de 1 600 reales en compras por productor. La mayor aplicación en la compra anticipada tuvo que ver con el momento de aprobación de la ley, que ocurrió en el período previo a la cosecha, y también con la enorme demanda por recursos para plantío por parte de agricultores que no tenían acceso al crédito oficial, lo que sirvió como estímulo para una mayor producción local de alimentos. Con relación al programa de producción de leche, se firmaron convenios y se transfirieron los recursos para que los diez estados del semiárido implementaran el programa a partir de 2004.

La región Nordeste, que posee el mayor contingente de agricultores familiares del Brasil, fue elegida como prioritaria y concentró el 50 % del total de las familias atendidas por el PAA, y un tercio de los recursos aplicados en aquel primer año de funcionamiento del programa.

El programa obtuvo fuerte apoyo de parte de diversas organizaciones de agricultores familiares, como la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura, la Federación de los Trabajadores de la Agricultura, el Movimiento de los Sin Tierra, y el CONSEA.

Entre los resultados alcanzados por el programa se puede citar, además del apoyo a la producción para autoconsumo y la posibilidad de comercializar el excedente a precios de mercado, la recuperación de los precios recibidos por los agricultores. En Delgado *et al.* (2005) se recopilan casos que indican que el simple anuncio de la compra pública de determinada cantidad de un producto era suficiente para una recuperación de los precios. Otros resultados apuntados por los autores son: la reanudación de la presencia del Gobierno Federal junto a los agricultores familiares; la contribución a la organización de los productores; y el aumento, diversificación y mejora de la calidad de la producción para autoconsumo.

8. Según el propio senador Sarney: «Cuando decidí apoyar a Lula, mucho antes de la campaña, el único pedido que le hice fue que restaurase la distribución de leche» (*Folha de São Paulo*, 30/11/2003).

Otra evaluación del programa realizada por el Departamento de Estudios Socioeconómicos Rurales (DESER) recogió relatos de agricultores beneficiados y concluyó que el programa tuvo un impacto positivo en la generación de renta y en la estabilización de las organizaciones de los agricultores familiares, y produjo una mejora considerable en la cantidad y en la calidad de la dieta de las familias atendidas por esas acciones, gracias a los alimentos provenientes directamente de la producción familiar diversificada. El programa beneficia a los agricultores no solo mediante la compra de su producción, sino también con la formación de mejores precios en toda la localidad, debido a su influencia en el mercado de los precios apuntados por la CONAB. Además, a partir de los criterios establecidos para acceder al beneficio, el programa propicia la organización de los agricultores en grupos y asociaciones, y promueve la mejora del estándar alimentario de las familias atendidas por la distribución de alimentos (DESER, 2005).

ACCIONES INTEGRADAS CON OTROS ÓRGANOS DEL GOBIERNO

Paralelamente a las acciones específicas, se establecieron acuerdos y se iniciaron acciones integradas entre diversos ministerios, como se señala en el balance del MESA titulado *Ações dos Ministérios no Programa Fome Zero*, de 2003.

Entre las acciones estratégicas contenidas en el Proyecto Hambre Cero original, desarrolladas en asociación con otros ministerios, se pueden destacar la ampliación del valor de la transferencia para la merienda escolar, y la exoneración de la cesta básica y de los incentivos a la producción de alimentos, para abaratar la alimentación.

A partir de una articulación del MESA con el Ministerio de Educación, responsable del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), fue ampliado el valor transferido para alimentación en el nivel preescolar. Esta fue la primera acción del Programa Hambre Cero divulgada por el Gobierno, el 30 de enero de 2003. El valor per cápita de la merienda en el preescolar fue ampliado de 0,06 a 0,13 reales al día, lo que benefició a 4,7 millones de niños de entre 4 y 6 años en todo el país. Además, se amplió de forma inédita el beneficio para guarderías públicas y filantrópicas, que pasaron a recibir 0,18 reales per cápita por día, beneficio que alcanzó a 881 000 niños de entre 0 y 3 años de 17 600 guarderías. Otra acción fue el aumento de la transferencia para alimentación en escuelas indígenas, que pasó de 0,13 a 0,34 BRL per cápita al día, lo que benefició a 116 000 alumnos.

La exoneración de la alimentación fue efectuada de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, a partir de la Ley n.º 10.865, que implantó la alícuota cero en el Programa de Integración Social y en la Contribución para el financiamiento de la seguridad social para productos hortofrutícolas, huevos, arroz, frijol y harina de mandioca, y también para abonos, fertilizantes, pesticidas, semillas y vacunas de uso veterinario.

Otra acción asociada al área tributaria fue la promulgación, en abril, de un decreto que establecía la exención del Impuesto sobre Productos Industrializados para las donaciones de alimentos hechas a las entidades asistenciales y a los municipios participantes del Programa Hambre Cero. La exención de los tributos era de extrema importancia para viabilizar los bancos de alimentos en todo el país.

En el área de educación alimentaria, un convenio del MESA con la Editora Globo y el Ministerio de Salud resultó en la producción de 1 millón de cartillas para niños, con orientaciones sobre buenos hábitos alimentarios. La propuesta de la Editora Globo fue que, por cada revista vendida a 1real, fuesen producidas otras cuatro para donación. Por lo tanto, en total fueron distribuidas 5 millones de cartillas, en 2003 y 2004, en los quioscos de periódicos y en las escuelas de todo el país, por medio de la CONAB y por correo.

Entre otras acciones estructurales desarrolladas por otros ministerios con el apoyo financiero del MESA se pueden citar:

- apoyo a la agricultura familiar, por medio del Ministerio de Desarrollo Agrario, con la asistencia a proyectos de infraestructura, capacitación de productores rurales, fortalecimiento de la agricultura familiar y contribución al Fondo del Garantía de Cosecha (lo que totalizó un aporte de 157 millones de reales);
- implantación del SISVAN, coordinado por el Ministerio de Salud. El MESA transfirió recursos del orden de los 4 millones de reales para iniciar el proceso nacional de capacitación para el acompañamiento del crecimiento infantil, incluido en la agenda de la promoción de la alimentación saludable en la atención básica a la salud y de las acciones del Hambre Cero;
- la creación, en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, de un grupo de investigaciones en red denominado Instituto del Milenio para la Seguridad Alimentaria, con el objetivo de desarrollar investigaciones científicas que contribuyan a eliminar las deficiencias alimentarias y nutricionales del país, a partir de dos grandes cuestiones: seguridad y educación alimentaria,

y agregación de valor a los productos agrícolas. Esta iniciativa contó con 9 millones de reales en recursos, de los cuales 6 millones provenían del MESA y 3 millones del Ministerio de Ciencia y Tecnología;

- la implementación de telecentros comunitarios a partir de un acuerdo entre el MESA y el Ministerio de las Comunicaciones, para asegurar acceso gratuito a Internet a la población de los municipios beneficiados por el Programa Tarjeta Alimentación y por los consorcios de seguridad alimentaria y desarrollo local en 110 ciudades. La iniciativa implicaba también la instalación de por lo menos un computador con acceso a Internet en 1 100 municipios atendidos por las acciones del Programa Hambre Cero;
- un acuerdo con el Ministerio de Deportes mediante el Programa Segundo Tiempo, para la distribución de comidas a los participantes, con el fin de difundir la actividad deportiva entre niños y jóvenes por medio de acciones integradas con el sector educacional. El programa abarcaba a 107 144 jóvenes, con transferencias de 15 millones de reales;
- el Programa Amazonia Sostenible-Acción Amazonia Solidaria, para el financiamiento de 147 proyectos productivos comunitarios para generación de renta junto a comunidades extractivistas de la Amazonia, destinados al desarrollo social y económico ambientalmente sostenible. El programa fue coordinado por el Ministerio de Medio Ambiente, y recibió 7 millones de reales;
- un convenio con la Fundación Palmares para implantar proyectos de mejora de la infraestructura en comunidades descendientes de *quilombolas*, por medio de acciones en las áreas de alimentación, educación, saneamiento, vivienda, salud, cultura y generación de empleo y renta, con la meta de alcanzar a 150 comunidades *quilombolas* en 2004, lo que benefició a 15 000 familias y demandó una inversión de 1,6 millones de reales;
- una asociación entre el MESA, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Integración Nacional para la distribución de agua con camiones cisterna, llevada adelante por el Ejército en los municipios en estado de calamidad reconocida por el Ministerio de Integración. Además, el Ejército realizó un mapa mediante GPS de los lugares de distribución de agua, con el

objetivo de construir cisternas para almacenar agua de lluvia, para disminuir la dependencia de los camiones cisterna en los próximos años. Para esta iniciativa fueron transferidos 20 millones de BRL, y fueron atendidas 1,1 millones de familias;

- un convenio con la EMBRAPA para desarrollar y aplicar proyectos de transferencia de tecnología a los agricultores familiares, con prioridad en la región Nordeste, con una inversión total de 17,6 millones de reales, 12,7 millones provenientes del MESA y 4,6 millones de la EMBRAPA.

Entre las acciones que no implicaron la utilización de recursos del MESA, pueden citarse:

- la puesta en operación del proceso de atención a las familias prioritarias en el Programa Tarjeta Alimentación, desde la identificación de los beneficiarios hasta el envío de la hoja de pago mensual a la Caja Económica Federal, mediante el sistema de datos del Ministerio de Salud;
- la ampliación por parte del Ministerio de Salud de las transferencias para compra de medicamentos de farmacia básica (antibióticos, antitérmicos y analgésicos), que pasaron de 1 a 2 reales por habitante en los municipios atendidos por el Programa Hambre Cero, y la prioridad otorgada a los municipios del programa en la organización de la red de servicios de salud en atención a las parasitosis;
- la creación del Instituto Nacional del Semiárido, red de investigadores vinculada al Ministerio de Ciencia y Técnica, con una inversión de 16,5 millones de reales, con el objetivo de organizar y difundir toda la producción científica brasileña sobre el semiárido y proponer programas y subsidiar políticas públicas que minimicen los problemas provocados por la sequía;
- la creación de diez centros vocacionales tecnológicos en diez estados (nueve del Nordeste más Espírito Santo) para generar oportunidades de formación profesional y renta, e introducir innovación en los procesos productivos;
- el Plan Nacional de Atención Integral a la Familia, del Ministerio de Asistencia Social, que estableció como prioridad su actuación en los municipios atendidos por el Programa Hambre Cero. El Plan engloba diversas acciones y proyectos destinados a los portadores de deficiencias, a los ancianos, a los niños,

- a los adolescentes y a las familias en situación de riesgo;
- el acuerdo de cooperación entre el Ministerio de Comunicaciones, la Empresa de Correos y Telégrafos y el MESA para ayudar en la recaudación de alimentos, posibilitando la utilización de más de 12 000 estafetas de correos;
 - la creación del Grupo Interministerial de Convivencia con el Semiárido, coordinado por el Ministerio de Integración Nacional, para actuar en las acciones de emergencia y estructurales de provisión de agua en el semiárido;
 - la creación del Comité Interministerial de Inclusión Social de Recolectores de Residuos y Apoyo a la Erradicación de Vertederos de Basura, que buscaba integrar las acciones orientadas a ese sector, coordinado por el Ministerio de las Ciudades junto con el MESA;
 - las acciones de orientación y movilización llevadas adelante junto a las notarías de diversos municipios y a la población beneficiada por el Programa Tarjeta Alimentación, destinadas a organizar grupos de voluntarios para proporcionar registros civiles gratuitos a personas sin documentación. El MESA y la Secretaría Especial de Derechos Humanos elaboraron un Manual de orientación para la obtención del registro civil gratuito y orientaron a los comités gestores para que estos pudieran identificar familias sin documentación básica.

Como un elemento importante de esta articulación interministerial, es importante destacar la creación del Consejo Consultivo del Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza, que buscaba establecer una planificación y un acompañamiento del uso de los recursos del Fondo, en un trabajo conjunto con otros ocho ministerios y diversos consejos de la sociedad civil, algo que no ocurría anteriormente.

POLÍTICAS LOCALES

Con relación a las políticas locales, el MESA elaboró y distribuyó en marzo de 2003 un documento en la VI Marcha de Alcaldes celebrada en Brasilia, en el cual se indicaron algunas de las iniciativas que los municipios podían adoptar para crear programas locales de seguridad alimentaria y nutricional, incluyendo políticas públicas, creación de consejos de seguridad alimentaria municipales y órganos específicos

de apoyo a las iniciativas de la sociedad civil organizada. Una de esas iniciativas era el Centro de Recepción y Distribución de Alimentos, que debía ser creado por representantes de la sociedad civil y del poder público de cada localidad, y al cual correspondía otorgar credenciales a las entidades y a las familias beneficiadas, establecer acuerdos con instituciones, empresas privadas y voluntarios, y cuidar de la recaudación de recursos y productos en la localidad, responsabilizándose del almacenaje y el transporte. Esta era una propuesta innovadora que no fue asimilada por los municipios. La creación del Centro de Recepción y Distribución de Alimentos, con carácter municipal, tenía como ventaja que el municipio se responsabilizaba de las donaciones recibidas, en vez de trasladar al Gobierno Federal esa tarea. La logística de almacenaje y transporte de los productos donados es el mayor obstáculo para la coordinación de esta tarea en el nivel federal.

Otra iniciativa del MESA fue el diseño operacional para poner en práctica los programas locales junto con los ayuntamientos: el Gobierno Federal fue responsable de la orientación y capacitación técnica, y transfirió recursos para la compra de equipamientos e insumos. Fueron delineados los programas de bancos de alimentos, restaurantes populares, cocinas y huertas comunitarias, asociados a los programas de compras locales, especialmente el PAA.

La intención del MESA no era financiar proyectos aislados, sino que estos estuvieran insertos en un sistema local integrado. Se orientaba a los municipios para implantar sistemas municipales integrados de seguridad alimentaria y nutricional, con los objetivos de: promover la integración de diversas acciones de seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito local; tornar más eficaz el uso de los recursos públicos en la lucha contra el hambre; y explotar el potencial de producción de alimentos de la propia localidad⁹.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

El segundo eje de actuación del Gobierno en el área era la construcción participativa de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, por medio del CONSEA, que fue instaurado el 30 de ene-

9. Para la elaboración del manual, denominado *Como implantar e gerir bancos de alimentos*, el MESA escuchó sugerencias de representantes de los bancos de alimentos de Santo André, Campinas, Goiânia y Ponta Grossa y de programas como la Asociación Prato Cheio ('Plato Lleno'), de la Fundación Getúlio Vargas), Ayuda Alimentando, de la Federación Israelita, y Mesa Brasil, del SESC.

ro de 2003, con 62 miembros: 13 ministros, 38 representantes de la sociedad civil y 11 observadores. El método de elección de los miembros de la sociedad civil fue el mismo del primer CONSEA en 1994, a partir de la indicación de personalidades destacadas (y no de entidades), con la palabra final dada por el presidente de la República.

El CONSEA pasó a funcionar regularmente a partir de 2003, con reuniones ordinarias cada dos meses y varias reuniones extraordinarias. El ministro del MESA era el secretario del CONSEA, y su estructura administrativa también era responsabilidad del MESA.

En el balance de su primer año de funcionamiento, el CONSEA informó de las siguientes actividades:

- a) presentación de una propuesta para modificar la orientación convencional del Plan de Cosecha 2003/2004, otorgando prioridad a la adopción de medidas orientadas a la agricultura familiar y a los asentados de la reforma agraria;
- b) discusión y aprobación del plan de acción del MESA para 2003 y de las acciones para el Plan Plurianual 2004-2007;
- c) reivindicación de una mayor participación en la discusión del proyecto de ley sobre transgénicos junto a la Casa Civil;
- d) creación de la Comisión Organizadora de la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- e) orientación para la celebración de conferencias municipales, estatales y regionales preparatorias de la conferencia nacional;
- f) orientación para la formación de consejos en el nivel municipal y estatal, a partir de la elaboración de un cuaderno informativo específico, que resultó en la creación de 110 consejos municipales y 22 estatales hasta diciembre de 2003.

La II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, celebrada en marzo de 2004, fue un gran evento movilizador de todo el CONSEA. Contó con la participación de mil delegados indicados por las conferencias estatales y de cerca de 300 invitados. La conferencia aprobó 153 resoluciones, de las cuales 47 fueron consideradas prioritarias. Entre las propuestas prioritarias está la elaboración de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la institución de un Sistema Nacional de seguridad alimentaria y nutricional sostenible, que garantice presupuesto propio, con fondo específico, gestión participativa y celebración de conferencias cada dos años (Relatório final da II Conferência, 2004).

A partir de la Conferencia, el CONSEA pasó a actuar intensamente por medio de 12 instancias internas, entre cámaras temáticas, grupos de trabajo y comisiones permanentes, creadas para mejorar el funcionamiento del organismo y profundizar en las cuestiones tratadas en los encuentros mensuales.

LA MOVILIZACIÓN SOCIAL

Tras el anuncio del recién electo presidente de la República de otorgar prioridad a la lucha contra el hambre, muchas personas se dirigieron al Instituto Ciudadanía para ofrecer ayuda como voluntarios para el Programa Hambre Cero. Luego de la asunción del mando, la situación no fue diferente. La oferta de ayuda para el principal programa del Gobierno era enorme y muchas personas buscaban formas de participar, muchas veces mediante la donación de alimentos o dinero¹⁰.

La participación voluntaria en el programa se transformó en una verdadera campaña cívica, pero para obtener resultados efectivos era necesario contar con organización y estructura. Según la publicación del MESA titulada *Política de Segurança Alimentar*, el grupo de voluntarios tenía tres funciones:

- crear canales efectivos de participación de la sociedad civil;
- instituir y organizar las campañas de donaciones de alimentos y dinero;
- expresar el carácter transversal del Programa Hambre Cero dentro del Gobierno, donde los ministerios responderían por las acciones en conjunto.

Para realizar esa tarea fue creada una estructura dentro del MESA, el Núcleo de Atención Especial, y un sector de atención con una línea telefónica gratuita. Se implantó la propuesta de coordinar el grupo de voluntarios de forma separada de la administración de las políticas públicas, para evitar que el Programa Hambre Cero del Gobierno Federal

10. Una de las primeras emergencias que tuvo que atender el MESA fue la de gestionar el almacenamiento de varias toneladas de alimentos donados al Programa Hambre Cero, enviados desde Río de Janeiro. Los camiones fueron estacionados frente al Palácio do Planalto, en Brasilia. Los alimentos se enviaron a los almacenes de la CONAB, como medida de emergencia. Se evaluó que el problema no estaba en recibir los alimentos, sino en hacerlos llegar a quienes más los necesitaban, sin que existiera una estructura de distribución montada. No tenía sentido que los alimentos fuesen enviados a Brasilia, para después retornar a los municipios. Se debían buscar donaciones en las propias localidades, para evitar el «paseo» de los alimentos.

fuese considerado una campaña más de recaudación de dinero y alimentos, como se divulgó en la época.

El Núcleo de Atención Especial fue creado inicialmente para atender a los donantes, analizando las propuestas de donaciones de empresas, entidades, ONG y personas físicas interesadas en establecer acuerdos con el programa. En un mes de funcionamiento, el Núcleo registró 70 propuestas, que iban mucho más allá de la donación de alimentos e incluían cursos de formación profesional y generación de empleo, entre otras.

Para obtener el certificado que autorizaba a la empresa o entidad a utilizar la logomarca del Programa Hambre Cero, el interesado debía presentar un plan de acción para los siguientes cuatro años y detallar las actividades del primer año. El MESA acompañaba el trabajo de las empresas. El registro se efectuaba mediante el sitio de Internet creado para informar a la población sobre las acciones del programa.

También fueron lanzados manuales de orientación sobre cómo podían participar las empresas del programa y se crearon cuentas especiales en el Banco del Brasil y en la Caja Económica Federal para recibir donaciones. Los recursos recaudados fueron dirigidos exclusivamente al Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza.

También fue diseñado un sistema para el acopio de los alimentos donados. Los alimentos no perecederos, en volumen superior a los 12 000 kg, serían encaminados a la CONAB o a los centros de recepción y distribución de alimentos, que serían creados en los municipios. Los alimentos en pequeño volumen eran encaminados a los puestos de colecta habilitados por el MESA, con direcciones divulgadas en su sitio de Internet. La coordinación de ese proceso era efectuada por el MESA, la CONAB y la Asesoría Especial de la Presidencia.

La central de atención telefónica para proporcionar informaciones sobre el Programa Hambre Cero comenzó a funcionar el 17 de marzo de 2003, con una línea gratuita y un equipo compuesto por 900 operadores.

A finales de 2003, 99 empresas y entidades colaboradoras del Programa Hambre Cero habían sido habilitadas, a partir de proyectos de inclusión social. Otras 1 412 instituciones o entidades fueron autorizadas a utilizar la logomarca del Programa Hambre Cero en shows, exposiciones, partidos de fútbol y eventos de recaudación de alimentos o recursos destinados al programa. En las cuentas corrientes fueron depositados 7,3 millones de reales, que se destinaron a la construcción de cisternas en el semiárido nordestino.

Paralelamente, en la Asesoría Especial de la Presidencia fueron desarrollados dos frentes de actuación: la llamada movilización ciudadana, con incentivo y capacitación para formar grupos de movilización voluntarios en favor del Programa Hambre Cero; y la movilización para la construcción de una red de empresarios asociados al Programa Hambre Cero, en articulación con el Núcleo de Atención Especial del MESA.

El primer frente resultó en una institucionalidad propia: la Asesoría Especial organizaba conferencias y capacitaba a los voluntarios para integrar los llamados «componentes del grupo de voluntarios contra el hambre»: el Consejo Operativo del Programa Hambre Cero (COPO); el Programa de Acción Todos por el Hambre Cero (PRATO); los Agentes de Seguridad Alimentaria (SAL); y el Equipo de Capacitación para la Educación Ciudadana (TALHER)¹¹. Estas nomenclaturas, bastante creativas y didácticas, muchas veces entraron en conflicto con la estructura de los comités gestores incentivados por el MESA, que no estaban estructurados en la forma de grupos de voluntarios.

Los comités gestores integraban la estructura de gestión compartida de un programa público nacional. Además, las nomenclaturas arriba citadas aumentaban el potencial de confusión sobre lo que sería el Programa Hambre Cero del Gobierno Federal.

En lo relativo a la movilización empresarial, fue creada en São Paulo una ONG llamada Apoyo Hambre Cero, financiada con recursos de un grupo de empresarios, que tenía como presidenta de honor a la entonces primera dama Marisa Letícia Lula da Silva. Apoyo Hambre Cero desarrolló proyectos de respaldo al programa, uno de los cuales consistía en otorgar premios a los municipios con la mejor gestión en la alimentación escolar.

En enero de 2004, un año después de su creación, el MESA fue disuelto y su estructura fue incorporada al nuevo Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), que también incorporó dos órganos creados en 2003: el Ministerio de Asistencia Social y la Secretaría Ejecutiva del Programa Bolsa Familia, programa unificado de transferencia de renta que incorporó el Programa Tarjeta Alimentación, además de los programas Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación y Vale Gas, provenientes de varios ministerios. El objetivo de la reorganización fue conferir mayor racionalidad a la administración federal.

La importancia de un análisis profundo del Programa Hambre Cero se explica por los siguientes motivos: es una propuesta de política

11. Para mayores detalles, ver Fome Zero: manual do mutirão (2003).

de seguridad alimentaria y nutricional que fue implantada por primera vez en el país como prioridad máxima explicitada por un presidente de la República; cuenta con un ministerio propio y presupuesto considerable, después de una década de indefiniciones en materia de políticas sociales; ha sido considerado un ejemplo para diversos otros países; ha sido aprobado en todas las encuestas de opinión pública desde el comienzo, a pesar de las diversas críticas vehiculizadas especialmente por los medios masivos de comunicación.

REFERENCIAS

Balsadi, O.; Del Grossi, M. y Takagi, M. 2004. *O Programa Cartão Alimentação (PCA) em números: balanço de implementação e contribuições para as políticas sociais*. Texto presentado en el XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Cuiabá (Brasil), 25-28 de julio de 2004. Cadernos do CEAM, v.44, n.º 14. Brasília.

Delgado, G. C.; Da Conceição, J. C. P. R. y De Oliveira, J. J. 2005. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Texto para discussão n.º 1145. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

DESER. 2005. *Compras governamentais: o Programa Brasileiro de Aquisição de Alimentos*. Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais. Brasília.

MESA. 2003. *Fome Zero: Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Brasília.

Takagi, M. 2006. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Campinas (Brasil), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP) (tesis de doctorado).

4. HAMBRE CERO: UN PROYECTO TRANSFORMADO EN ESTRATEGIA DE GOBIERNO¹

Adriana Veiga Aranha

"En un país que cuenta con tanta tierra fértil y con tanta gente que quiere trabajar, no debería haber razón alguna para hablar de hambre. No obstante, millones de brasileños [...] sobreviven milagrosamente por debajo de la línea de la pobreza, cuando no mueren en la miseria, mendigando un pedazo de pan. Por eso, he definido entre las prioridades de mi gobierno un programa de seguridad alimentaria que lleva el nombre de Hambre Cero."

Luiz Inácio Lula da Silva

Discurso de toma de posesión como
Presidente de la República, 1 de enero de 2003

INTRODUCCIÓN

El Brasil es un país con enormes potencialidades de desarrollo que, a partir de ciclos de expansión y crecimiento económico, a lo largo del siglo xx pasó de ser un estado rural y agrario a convertirse en una sociedad urbana con importante parque industrial y con un sector agrícola moderno, además de ciudades vibrantes y dinámicas. El país dejó de ocupar una posición marginal para tornarse la octava economía del mundo, pero el crecimiento no benefició ni generó derechos para la población pobre. Como consecuencia, a pesar de todo ese progreso, persisten en el país profundas diferencias sociales y económicas. En las décadas de 1970, 1980 y 1990, la deuda social se agravó. Había 90 millones de brasileños en la década de 1970 y la población se duplicó; sin embargo, no fueron creadas condiciones de vida para esos nuevos brasileños. La segregación social, construida a lo largo de siglos en el país, hizo que una gran parcela de la población fuera privada de los derechos humanos fundamentales a la alimentación, a la salud, a la seguridad, a la vivienda, a la educación y a la familia.

1. Versión resumida del capítulo publicado en el libro *Fome Zero: uma história brasileira* del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

La experiencia mostró que el crecimiento económico, al no redistribuir la renta, fue insuficiente para crear mercados internos fuertes y promover las bases para el desarrollo sostenible.

El presidente Lula, al presentar la lucha contra el hambre y la pobreza como prioridad para su primer mandato, en 2003, propuso una estrategia nacional para crear, implementar e invertir recursos financieros y humanos en diversos programas y acciones integrados en una meta común, que los une a todos, que es dejar en cero el hambre y la extrema pobreza en el país. Al afirmar que la misión de su vida estaría cumplida si al final de su gobierno cada brasileño tuviese acceso a tres comidas diarias, el presidente colocó las cuestiones del hambre, de la seguridad alimentaria y nutricional y de la lucha contra la pobreza en la agenda política nacional y expuso a la sociedad la línea maestra de un amplio proyecto de nación.

Tratar el problema del hambre como una cuestión nacional y no como una fatalidad individual es responsabilidad de toda la sociedad y de los gobiernos, en sus esferas federal, estatal y municipal. La organización federativa del Estado brasileño presenta tres esferas autónomas de gobierno: la Unión; los 26 estados y el Distrito Federal; y los 5 564 municipios. Transformar las acciones estatales, integrándolas entre sí y articulándolas con toda la sociedad para acabar con el hambre en el Brasil, fue el gran desafío asumido por el Gobierno de Lula por medio del Proyecto Hambre Cero. De ese modo, la superación de los graves e interrelacionados problemas de la pobreza y de la desigualdad en el Brasil demandan una gran capacidad de integración de esfuerzos de los gobiernos, en todas las esferas, y también de la sociedad.

Este compromiso, que fue ampliamente apoyado tanto por la sociedad brasileña como por la comunidad internacional, e incluso pasó a formar parte de la agenda global, al mismo tiempo incorporó al debate nacional diversos enfoques sobre el problema del hambre y diferentes propuestas para enfrentarlo.

El consenso entre los especialistas brasileños de que para combatir el hambre sería necesaria una oferta suficiente de alimentos, así como un aumento de la capacidad adquisitiva de la población, no correspondía con muchas de las propuestas sobre cómo enfrentar este problema.

El énfasis dado a cada una de estas cuestiones ponía de manifiesto que existían diferentes concepciones sobre el fenómeno del hambre, que apuntaban también hacia propuestas distintas para la solución del problema.

Tomando en cuenta que el problema del hambre en el Brasil no se debe a la falta de disponibilidad de alimentos², sino a la dificultad de adquirirlos, el Gobierno partió del presupuesto de que la solución del problema del hambre pasaba por luchar contra la miseria y la desigualdad social, y que la efectividad de esa lucha dependía de su vinculación con una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional que tomase en cuenta el derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria del país. Se cumple el derecho humano a la alimentación adecuada cuando cada hombre, mujer y niño tiene acceso físico y económico, ininterrumpidamente, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla. Y la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, comercialización y consumo de alimentos, respetando las múltiples características culturales.

Aunque el presidente Lula se comprometió, ya en su discurso de toma de posesión, a asegurar a todos los brasileños «tres comidas al día», el Proyecto Hambre Cero generó un gran debate nacional. El nuevo Gobierno optó por encuadrar la lucha contra el hambre en el contexto de la construcción de una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el país. Un camino más largo, pero más sostenible.

HAMBRE CERO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

La expresión «seguridad alimentaria» apareció por primer vez en el Brasil en 1986, en un documento del Gobierno Federal, y luego en 1991, con la divulgación de una propuesta de política nacional de seguridad alimentaria presentada por el Partido de los Trabajadores, como un intento de proponer alternativas durante el Gobierno de Fernando Collor de Mello. Más tarde, la propuesta fue entregada también al presidente Itamar Franco. En 1993, el problema del hambre ganó relieve en el país debido al movimiento de la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida³. Con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA)⁴ y la celebración de la I Conferencia

2. Datos de la FAO revelan que la disponibilidad de alimentos en el Brasil pasó de 2 216 kilocalorías diarias por persona en 1961, a 3 094 kcal diarias por persona en el período de 2003-2005, valores que superan la cantidad mínima de calorías recomendada para el Brasil, que es de 1 900 kcal diarias por persona.

3. Se trató de un desdoblamiento del Movimiento por la Ética en la Política, que llevó al juicio político del presidente Collor de Mello.

4. Se trataba de un órgano que brindaba asesoramiento al presidente, con la participación de la sociedad civil y de los órganos de gobierno, y fue disuelto en 1995.

Nacional de Seguridad Alimentaria en el Brasil, tuvo lugar una amplia discusión sobre este asunto.

La propuesta de una Política de Seguridad Alimentaria para el Brasil estuvo presente desde la primera campaña presidencial tras la apertura democrática en el país. Ya en las elecciones de 1989, el entonces candidato Luiz Inácio Lula da Silva presentó esta propuesta, así como lo hizo nuevamente en las campañas de 1994, 1998 y 2002. Se llevaron a cabo diversas movilizaciones, llamadas Caravanas de la Ciudadanía,⁵ en las que se discutió de diversas formas el problema de la miseria y de la pobreza. El último documento, elaborado por el Instituto Ciudadanía en 2001, fue incorporado al programa de gobierno presentado por el presidente Lula en la campaña victoriosa de 2002, y fue bautizado con el nombre de Proyecto Hambre Cero.

La cuestión de la seguridad alimentaria y nutricional se retoma con vigor a partir de 2003, durante el Gobierno del presidente Lula. La prioridad otorgada al problema del hambre se materializa en la creación, al comienzo del nuevo mandato, de tres instancias directamente unidas a la Presidencia de la República y orientadas específicamente a implementar una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional:

i) el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre; ii) la reinstauración del CONSEA, compuesto por representantes del Gobierno y personalidades de la sociedad civil; y iii) una Asesoría Especial de la Presidencia de la República, de movilización para el Programa Hambre Cero.

La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional implementada desde el comienzo del Gobierno de Lula se basó en la integración de tres grupos de políticas:

- a) *Políticas estructurales*, dirigidas a las causas más profundas de la inseguridad alimentaria, que debían ser adoptadas por el Gobierno federal de forma articulada con los estados y los municipios. En este grupo se encuentran las políticas agrarias, las políticas de abastecimiento, las políticas de comercialización y distribución de los alimentos, las políticas de generación de empleo y renta, y las políticas de educación y salud.
- b) *Políticas específicas*, destinadas a crear en el corto plazo las

5. Organización no gubernamental creada antes de la llegada de Lula a la Presidencia, para sistematizar informaciones y proyectos para el desarrollo del Brasil con inclusión social.

condiciones para que las familias que padecen hambre puedan alimentarse adecuadamente. Entre estas iniciativas se pueden destacar las políticas de transferencia de renta para familias en situación de pobreza, las políticas de distribución de alimentos, y las políticas de seguridad y calidad de los alimentos.

- c) *Políticas locales*, que tienen como objetivo movilizar a los gestores estatales y municipales para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional de sus poblaciones. En este grupo se encuentran la creación de restaurantes populares y bancos de alimentos, la promoción de ferias de productores, y los programas de asistencia técnica a los agricultores familiares.

En 2004, la responsabilidad de implementar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria, y consecuentemente el Programa Hambre Cero, fue transferida al recién creado Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), lo que permitió incorporar la lucha contra el hambre a la rutina de las instituciones del Estado. En ese nuevo diseño institucional, el CONSEA permaneció unido a la Presidencia de la República, con el objeto de resguardar su carácter supra e intersectorial, y el MDS, junto con la Cámara de Políticas Sociales de la Casa Civil, se encargó de viabilizar los acuerdos establecidos entre el Gobierno Federal y la sociedad civil respecto de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En 2004 se celebró la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (II CNSAN) con el objetivo de construir, de forma conjunta entre el Estado y la sociedad civil, los rumbos de esa política. En 2007 se celebró la III Conferencia, en la que se estipularon los principios y las directrices para una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.

ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DEL PROGRAMA HAMBRE CERO

Seguridad alimentaria y nutricional implica un estado de bienestar alimentario, asegurado por un conjunto integrado y articulado de políticas y acciones que garanticen el acceso de todos, permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, para atender a las necesidades nutricionales de cada uno, en cada fase o

situación de la vida. Esto presupone también que esa alimentación sea producida de forma sostenible, sin comprometer el sustento de las generaciones futuras. La seguridad alimentaria y nutricional debe estar garantizada en sus cuatro dimensiones: la primera se refiere a la cantidad de alimentos, que puede ser medida por la cantidad de calorías, proteínas, vitaminas y sales minerales consumidas; la segunda se refiere a la calidad del alimento consumido, entendida como el equilibrio nutricional de los alimentos y su calidad sanitaria; la tercera se refiere a la regularidad con que una persona consume el alimento, con un mínimo de tres comidas al día todos los días; y la cuarta se refiere a la dignidad, que puede ser traducida como la libertad de las personas de escoger su propio alimento sin imposiciones.

Los requisitos necesarios para alcanzar seguridad alimentaria y nutricional son:

- a) *disponibilidad suficiente de alimentos*, lo que presupone un sistema alimentario integrado desde la producción hasta el consumo, que ofrezca, con estabilidad y a precios accesibles, alimentos esenciales para el consumo humano, producidos de forma sostenible, con soberanía, autonomía e independencia económica, y preservando la cultura y el medio ambiente;
- b) y *accesibilidad*, lo que presupone una renta suficiente para adquirir los alimentos, acceso a información sobre su calidad nutricional, y acceso a servicios públicos esenciales y a los demás derechos sociales, lo que remite al campo del derecho humano a la alimentación adecuada.

Esta concepción fue consagrada en el Brasil en la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, celebrada en 2004, y requiere del compromiso del Estado y de la sociedad para la implementación de una política pública de largo plazo que incluya estrategias, programas y acciones en áreas como: la reforma agraria, la promoción de la agricultura familiar, la producción de alimentos de la cesta básica brasileña que aseguren el derecho humano a la alimentación, la preservación de recursos genéticos, el acceso y la utilización de los recursos naturales y del agua, el abastecimiento alimentario y la agricultura urbana, la complementación de la renta, el suministro alimentario en situaciones de emergencia, la promoción y vigilancia en materia de salud y nutrición, la educación nutricional y la promoción de modos de vida saludables.

En opinión de los participantes de la Conferencia:

[...] una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional es un conjunto de acciones planificadas para garantizar la oferta y el acceso a los alimentos para toda la población, promoviendo la nutrición y la salud. Debe ser sostenible, es decir, debe articular las condiciones necesarias para mantenerse en el largo plazo. Requiere del compromiso tanto del Gobierno como de la sociedad civil organizada, en sus diferentes sectores o áreas de acción —salud, educación, trabajo, agricultura, desarrollo social, medio ambiente, entre otros— y en diferentes esferas: producción, comercialización, control de calidad, acceso y consumo. Una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional avanza con sus acciones y programas al promover los siguientes principios: i) la intersectorialidad; ii) la puesta en marcha de acciones conjuntas entre Estado y sociedad; iii) la ampliación de la equidad, superando las desigualdades económicas, sociales, de género y étnicas (que han generado discriminaciones, principalmente contra negros e indígenas); iv) la articulación entre presupuesto y gestión; v) un mayor alcance y articulación entre acciones estructuradoras y medidas de emergencia.

Para hacer efectiva esa política, el Gobierno de Lula creó el CONSEA, un órgano específico vinculado a la Presidencia de la República, lo que remarca el carácter supra e intersectorial del área, que se encarga de viabilizar los acuerdos establecidos entre Estado y sociedad civil en lo relativo a la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Se trata de un proceso en curso, en el cual el Gobierno Federal ha empeñado sus esfuerzos, para que la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional se consolide, a imagen de las políticas de salud, asistencia social, educación o previsión social.

La lucha contra el hambre se encuadra en esa política más amplia. En este sentido, el Programa Hambre Cero es una estrategia de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional destinada a la población más vulnerable al hambre. El objetivo principal del Programa Hambre Cero fue erradicar el hambre y posibilitar que todos los brasileños que no poseen renta u otros medios suficientes para garantizar el derecho humano a la alimentación puedan alimentarse adecuadamente y de forma sostenible. El principio orientador de esa estrategia es concebir la alimentación como un derecho humano y social; y para garantizar ese derecho se implementaron políticas públicas articuladas (entre los diversos ministerios y entre la Unión, los estados y los munic-

pios), de aplicación tanto en el corto como en el largo plazo, las cuales contaron con la participación de la sociedad civil.

La integración de los ministerios responsables de las políticas vinculadas a las directrices del Programa Hambre Cero permitió establecer objetivos comunes. La articulación de las acciones y de los recursos de cada ministerio en una actuación planificada brindó mayores posibilidades de asegurar el acceso a la alimentación, la expansión de la producción y el consumo de alimentos saludables, la generación de ocupación y renta, la mejora en la escolarización, en los indicadores de salud, en el acceso al abastecimiento de agua y en la infraestructura municipal, siempre con el objetivo de garantizar los derechos de la ciudadanía.

Para esto fue fundamental crear un marco institucional capaz de propiciar la acción transversal del Gobierno, que articulase a todos los sectores relacionados directa o indirectamente con la superación estructural y de emergencia de la vulnerabilidad alimentaria de las familias, lo que permitió también evitar la dispersión de recursos.

Se creó un grupo de trabajo formado por todos los ministerios responsables por los programas y acciones de lucha contra el hambre. Se definieron los programas prioritarios, que desde ese momento pasaron a integrar una estrategia de gobierno. También fue organizado un sitio de Internet para poner al alcance de la población de una manera sistemática todas las informaciones relacionadas con el Programa Hambre Cero. Además, se lanzó un canal de comunicación directa con la población mediante una línea telefónica gratuita del programa.

Se promulgó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, elaborada en conjunto con la sociedad, aprobada por unanimidad en el Parlamento y sancionada por el presidente, que instituyó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). Este sistema se propuso integrar las políticas del área: el apoyo a la agricultura familiar, con financiamiento, asistencia técnica y garantía de venta de la producción familiar directamente a los programas sociales; la transferencia de renta; el acceso a la alimentación por medio de restaurantes populares; la distribución de emergencia de cestas de alimentos; y los bancos de alimentos.

El SISAN abarca también políticas bajo responsabilidad de otros ministerios, como las de abastecimiento agroalimentario, de pesca y de acuicultura, de reforma agraria, de alimentación escolar, de alimentación saludable y de saneamiento. El SISAN está integrado por la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el CONSEA y la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

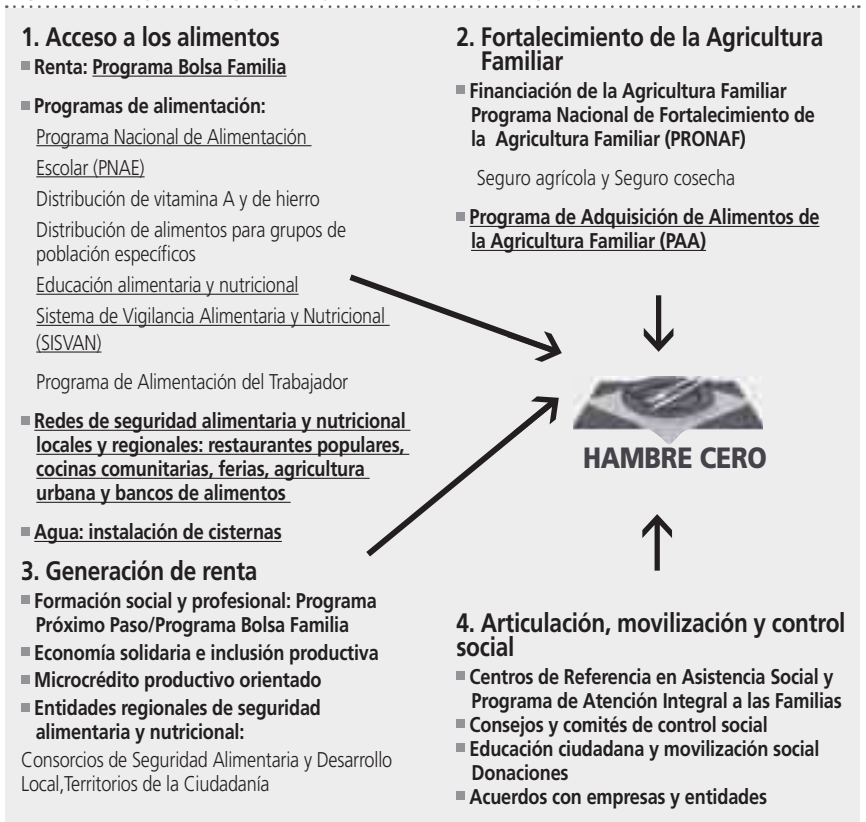
En 2010 se incluyó en la Constitución el derecho a la alimentación entre los demás derechos sociales. Esto brindó un importante instrumento jurídico de garantía de todas las acciones incluidas en el Programa Hambre Cero. Desde ese momento, el derecho a la alimentación se transformó en un derecho constitucional en el Brasil.

EJES, PROGRAMAS Y ACCIONES

Como se ilustra en la Figura 4.1, las acciones del Programa Hambre Cero se organizan a partir de cuatro ejes articuladores: la ampliación del acceso a los alimentos; el fortalecimiento de la agricultura familiar; el apoyo a procesos de inserción productiva; y la articulación y movilización social.

Sin embargo, este diseño sirve solo para explicar la organización, ya que todas las políticas se integran en la misma estrategia, y ninguna

Figura 4.1: Ejes, Programas y Acciones del Programa Hambre Cero



conseguiría alcanzar aisladamente la meta de reducir a cero el hambre. El Programa Hambre Cero no es la suma de las partes, sino su integración y la sinergia generada en esta integración.

PRIMER EJE: ACCESO A LOS ALIMENTOS

El primer eje de actuación del Programa Hambre Cero incluyó acciones directamente destinadas a la ampliación del acceso a la alimentación por parte de la población de baja renta, acompañadas del aumento continuo del poder de compra del salario mínimo, con repercusiones en los aportes por jubilación y beneficios de la asistencia social y en el crecimiento del empleo. La acción principal fue la implementación inmediata y la rápida expansión del Programa Bolsa Familia, de transferencia de renta. El acceso a los alimentos fue también promovido mediante la remodelación y ampliación del Programa Nacional de Alimentación Escolar, con el apoyo a la expansión de equipamientos públicos, tales como restaurantes populares y bancos de alimentos. El Programa Bolsa Familia, mayor programa de transferencia de renta del Gobierno Federal, atiende a 12,65 millones de familias pobres o muy pobres,⁶ lo que corresponde a cerca de 48 millones de personas.

Esas familias reciben mensualmente un promedio de 94 reales brasileños (aproximadamente 56 dólares estadounidenses, según valores de diciembre de 2010). Entre 2003 y 2008 el presupuesto del programa fue ampliado significativamente, pasando de 3 200 millones de reales (1 900 millones de dólares) a 10 500 millones de reales (6 100 millones de dólares). Diversos estudios indican que la renta transferida a las familias y la alimentación ofrecida en las escuelas son hoy las principales formas de acceso a la alimentación para el sector de más baja renta⁷. Las familias atendidas por el Programa Bolsa Familia gastan su renta principalmente en alimentación, con un gasto promedio mensual de 200 reales (118 dólares). Esas familias deben participar de forma efectiva del proceso educacional y del seguimiento de la salud de sus hijos, lo que permite al programa establecer vínculos con el Sistema Único de Salud y el sistema educacional del país.

6. El Programa Bolsa Familia atiende a familias con renta per cápita mensual de hasta 140 reales (82 dólares); se consideran extremadamente pobres las familias con renta per cápita inferior a 70 reales (41 dólares).

7. Consultar al respecto el informe *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança alimentar e nutricional das Famílias Beneficiadas* (Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos, 2008).

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) ofreció gratuitamente hasta 2008 un promedio de 35 millones de comidas diarias en las escuelas públicas de todo el país para los niños de entre 0 y 14 años de la enseñanza fundamental, lo que incluye guardería y preescolar⁸. Con la inclusión de los alumnos de la enseñanza media y del Programa de Educación de Jóvenes y Adultos en 2009, el número estimado de comidas diarias ofrecidas se elevó a 47 millones. En 2010, el presupuesto federal prevé gastos de 3 000 millones de reales (1 750 millones de dólares) destinados a ese programa. Desde el comienzo del Gobierno de Lula, el valor diario per cápita por estudiante transferido a los gobiernos estatales y municipales fue reajustado en un 130 %, pasando de 0,13 reales a 0,30 reales, además de duplicarse este valor en las transferencias para comunidades indígenas y *quilombolas*.

El Programa de Alimentación del Trabajador es implementado por medio de empresas, que reciben incentivos fiscales para la complementación alimentaria de los trabajadores de baja renta. El programa beneficia a 11,8 millones de trabajadores y resulta en una renuncia fiscal anual del orden de los 485 millones de reales (285 millones de dólares). Ese total representa una tasa de cobertura del 34 % de los trabajadores en el mercado de trabajo formal.

Además, se implantaron equipamientos públicos de alimentación y nutrición muchas ciudades del Brasil, tales como restaurantes populares (90 unidades, que atienden a casi 200 000 personas al día), bancos de alimentos (104 unidades, que atienden a casi un millón de personas) y cocinas comunitarias (645 unidades, que atienden a cerca de 140 000 personas). El funcionamiento de esos equipamientos incluye metodologías educacionales innovadoras, que favorecen la reducción del desperdicio de alimentos, la promoción de hábitos alimentarios saludables y la movilización social. También estimulan la puesta en práctica de políticas locales descentralizadas de seguridad alimentaria y nutricional.

El Programa Nacional de suplemento de vitamina A alcanzó los siguientes resultados: 634 900 niños de entre 6 y 11 meses atendidos; 3,04 millones de atenciones a niños de 12 a 59 meses; y 203 300 atenciones a madres en el posparto inmediato. Además, 539 municipios transmitieron datos sobre la evolución del programa. El Programa Nacional

8. La educación en el Brasil está dividida en dos grandes niveles: educación básica y educación superior. La educación básica está compuesta por tres etapas: educación infantil, que atiende a niños de hasta 5 años en guarderías (0 a 3 años) y preescolares (4 y 5 años); enseñanza fundamental, obligatoria para estudiantes de 6 a 14 años; y enseñanza media, con duración de tres años. La educación superior atiende a los mayores de 18 años.

de suplemento de hierro alcanzó 330 000 suplementos distribuidos a niños de 6 a 18 meses, y 220 000 suplementos distribuidos a gestantes.

El Programa Hambre Cero también desarrolla políticas innovadoras con gran potencialidad de crecimiento escalonado. Un ejemplo es la construcción de cisternas en el semiárido brasileño, región donde las lluvias se concentran solamente en cuatro meses del año, y que presenta los indicadores sociales más bajos del país. Con una tecnología desarrollada en la región y con la participación activa de los beneficiarios, ya se han construido más de 294 000 unidades utilizadas para la captación del agua de las lluvias. Son más de 1,186 millones de personas beneficiadas con acceso a agua de calidad en sus hogares.

SEGUNDO EJE: FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

El segundo eje de actuación del Programa Hambre Cero estuvo orientado al fortalecimiento de la agricultura familiar, sector que reúne a la mayoría de los establecimientos agrícolas del país y es el principal responsable del aprovisionamiento de alimentos al mercado doméstico.

A pesar de que existe consenso acerca de la importancia de la agricultura familiar en el proceso de construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Brasil, esta cuestión es todavía objeto de un intenso debate. Esto se debe a las diferentes visiones que existen entre las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y la iniciativa privada y a la coexistencia de modelos distintos de agricultura, representados en las categorías de agricultura familiar y agricultura patronal (o agronegocio). Esta coexistencia se expresa también institucionalmente con dos ministerios: el de Agricultura y el de Desarrollo Agrario. A pesar de ocupar solamente un cuarto del territorio, la agricultura familiar es responsable del 38 % del valor de la producción nacional, lo que equivale a 54 400 millones de reales (32 000 millones de dólares), según datos del Censo Agropecuario de 2006 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Aun cuando representa un área menor en relación a la agricultura patronal, se puede afirmar que la agricultura familiar es la principal responsable de garantizar la seguridad alimentaria del país, pues concentra el 87 % de la producción nacional de mandioca, el 70 % de la de frijol, el 46 % de la de maíz, el 38 % de la de café, el 34 % de la de arroz, el 58 % de la de leche, mantiene el 59 % de la cabaña de porcinos, el 50 % de la producción ave y el 30 % de la cabaña de bovinos, y cosecha también el 21 % del trigo. De acuerdo con el Censo, es también

la principal generadora de empleos, con 12,3 millones de trabajadores, lo que corresponde al 74,4 % del total de ocupados en el campo.

Con el inicio del Programa Hambre Cero se instituyó un plan de cosecha específico para esa categoría de agricultores, que por un lado incluyó la ampliación del programa de crédito ya existente: el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Se trata de un programa de crédito exclusivamente dedicado a ese tipo de agricultura, que apoya mayoritariamente la producción de alimentos. Su reciente ampliación lo llevó a alcanzar casi dos millones de contratos de crédito en la cosecha 2008/09, con un valor estimado de 13 000 millones de reales (7 640 millones de dólares). Cerca del 60% de sus operaciones corresponden a familias rurales pobres, entre agricultores familiares, asentados, pueblos y comunidades tradicionales.

Por otro lado, por sugerencia del CONSEA se creó el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA), uno de los principales ejemplos de programa intersectorial, que establece nexos entre la oferta de alimentos proveniente de la agricultura familiar y la demanda de alimentos para programas y equipamientos públicos (alimentación escolar, hospitales, distribución gratuita de alimentos, cadenas, etc.) y también para la formación de stocks. El PAA se presenta en detalle más abajo.

Además, como parte de este eje orientado al medio rural y sus habitantes, se incorporó el enfoque de la seguridad alimentaria y nutricional en una serie de acciones destinadas a brindar acceso a agua potable a familias rurales de la región del semiárido y en acciones relativas a la condición específica de los pueblos indígenas y comunidades rurales negras *quilombolas*,⁹ y a la protección de la socio-biodiversidad y de los conocimientos tradicionales.

TERCER EJE: PROMOCIÓN DE PROCESOS DE GENERACIÓN DE RENTA

La promoción de procesos de generación de renta incentivó la economía solidaria y desarrolló programas de formación de la población de baja renta, destinados a contribuir a su inserción en el mercado de trabajo.

En 2003 el Gobierno Federal creó la Secretaría Nacional de Economía Solidaria, unida al Ministerio de Trabajo, que desde entonces ha implementado el Programa Economía Solidaria en Desarrollo, con el

9. Se trata de comunidades que reivindican su condición de descendientes de antiguos esclavos africanos, que al huir de la servidumbre se agrupaban en los denominados *quilombos*.

objetivo de dar respuesta a las principales demandas de los emprendimientos económicos solidarios, por medio del acceso a bienes y servicios financieros, a infraestructura y a conocimientos (formación, asesoramiento y asistencia técnica, y organización de procesos de producción y comercialización).

De 2005 a 2008 se brindó capacitación a 1 500 agentes comunitarios, y en 2010 un total de 532 agentes acompañan aproximadamente 700 emprendimientos solidarios, en los cuales participan 45 000 trabajadores en los 27 estados de la Unión.

El Gobierno Federal ha firmado diversos convenios relativos a este eje de los procesos de generación de renta. Entre ellos se puede destacar el acuerdo con la Fundación Banco del Brasil, que implementó iniciativas innovadoras de generación de trabajo y renta en economía solidaria. Hasta 2008 se brindó apoyo a 150 proyectos, lo que resultó en 4 300 emprendimientos beneficiados, con 136 000 trabajadores afectados directamente y más de 2 millones indirectamente, en 720 municipios. También se firmó un acuerdo con el Banco del Nordeste para apoyar a las organizaciones que operan con fondos rotativos solidarios, con el objeto de brindar recursos financieros para viabilizar acciones productivas asociativas y sostenibles. Entre 2005 y 2008 se financiaron 50 proyectos, con inversión de 5 millones de reales, lo que permitió beneficiar directamente a cerca de 700 emprendimientos económicos solidarios, con un total de 7 000 familias participantes. Hasta 2008 fueron creados 44 bancos comunitarios en áreas de periferia urbana, comunidades *quilombolas* y municipios rurales, para llevar financiamiento solidario a cerca de 5 000 personas, lo que también promovió la inclusión bancaria de otras 10 000 familias.

Otra iniciativa es el Programa Nacional de Apoyo a las Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, que promovió una significativa ampliación de las incubadoras en las universidades brasileñas. A partir de acuerdos con varios ministerios y órganos federales, entre 2003 y 2008 se brindó apoyo a 76 incubadoras universitarias, lo que benefició aproximadamente a 700 emprendimientos económicos solidarios, con cerca de 10 000 trabajadores asociados.

Otra iniciativa destinada a promover la generación de renta es el Programa Próximo Paso, una acción interministerial de formación social y profesional orientada a la construcción civil y el turismo. Este programa está gestionado por el Ministerio de Trabajo y Empleo, el MDS y el Ministerio de Turismo, en conjunción con gobiernos estatales y muni-

cipales, empresarios y trabajadores. Con inversiones de 20 millones de reales, tiene como meta brindar formación a aproximadamente 26 000 trabajadores beneficiarios del Programa Bolsa Familia en 21 estados y en el distrito federal.

Por medio del aprendizaje profesional, el programa tiene como objetivo promover una mejor inserción en el mundo del trabajo, así como la generación de renta en el sector del turismo. Pueden participar de los cursos personas con 18 años o más, pertenecientes a familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia, que hayan concluido, como mínimo, el cuarto año de la enseñanza fundamental.

CUARTO EJE: ARTICULACIÓN, MOVILIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POPULAR

Como parte de este eje se firmaron más de 100 acuerdos para la realización de campañas de seguridad alimentaria y nutricional y lucha contra el hambre, enfocadas en la educación ciudadana por medio de la formación y la movilización.

Desde el lanzamiento del Programa Hambre Cero en 2003 se puso en marcha una importante iniciativa, asociada al conjunto de las políticas públicas para erradicar el hambre y la miseria: el desarrollo de un proceso de formación y capacitación sobre seguridad alimentaria y nutricional destinado a la población vulnerable, que tomase en cuenta las diferentes realidades. La movilización social estuvo a cargo del Talher Nacional [*talher* significa 'cubierto: cuchara, tenedor o cuchillo'), hoy llamada Red de Educación Ciudadana, y del Programa Escuelas Hermanas, relacionados con la Asesoría Especial de la Presidencia. La iniciativa, que está presente en los 26 estados y en el distrito federal con los *talheres* estatales, microregionales y municipales, cuenta con el apoyo y la adhesión voluntaria de millares de educadores populares, además de 112 educadores populares liberados mediante convenio público y convenios con la sociedad civil. El Programa Escuelas Hermanas, instituido en el ámbito del Programa Hambre Cero, involucra a escuelas públicas y privadas en acciones que buscan la promoción y valorización de la persona y de la ciudadanía y la inclusión social.

De 2004 a 2009 la Red de Educación Ciudadana consiguió, a partir del esfuerzo del trabajo voluntario, llegar a más de 1 500 municipios brasileños e involucrar a cerca de 300 000 personas en procesos de formación y capacitación en seguridad alimentaria y nutricional y en

derechos sociales y humanos. La actividad dio como resultado el fortalecimiento y la creación de foros y consejos de seguridad alimentaria; la creación de ferias itinerantes de agricultura familiar y economía popular solidaria; diversas iniciativas de trabajo con indígenas, *quilombolas*, mujeres, recolectores de basura y recicladores de materiales; el estímulo a la creación de los consorcios de seguridad alimentaria y desarrollo local; el monitoreo y control social del Programa Bolsa Familia y de otras políticas públicas; el fortalecimiento de las políticas territoriales; la creación de núcleos de educación popular con las familias beneficiadas por el Programa Hambre Cero; la movilización de educadores y familias para su participación en conferencias de seguridad alimentaria y nutricional y en los procesos de discusión y aprobación de las leyes del área.

Otras medidas importantes han sido la integración de familias en situación de vulnerabilidad social en espacios de movilización e información y la distribución de 92 millones de cartillas sobre seguridad alimentaria y nutricional entre la población brasileña, con prioridad en las familias de baja renta y los estudiantes. Se distribuyeron también 1,4 millones de cuadernos del profesor y 6 000 kits pedagógicos sobre alimentación saludable. Además de brindar información a las familias, estas acciones estimularon el acceso a una alimentación adecuada.

Las familias vinculadas a estos programas también reciben atención dentro del Sistema Único de Asistencia Social, a través de la red de protección y promoción social. El Centro de Referencia de Asistencia Social ofrece orientación social y psicológica, además de identificar demandas y reorientar la atención hacia otros niveles del sistema. En los niveles más complejos, existen centros diferenciados para la atención por violaciones de derechos, tales como trabajo infantil y exploración sexual de niños y adolescentes, y para las poblaciones más vulnerables: ancianos, niños y personas deficientes pobres, personas en situación de calle, etcétera.

El CONSEA, constituido por 18 ministros del Estado y 36 representantes de la sociedad civil, y relacionado directamente con el presidente de la República, es el encargado de acompañar la aplicación y fiscalizar estas políticas.

PROGRESOS Y DESAFÍOS EN EL ENFRENTAMIENTO DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

La prioridad otorgada por el Gobierno a la lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria dio como resultado una mejora significativa

en los indicadores sociales del país. Por ejemplo, los datos del Cuadro 4.1 revelan una fuerte caída del porcentaje de la población en condiciones de pobreza y una disminución aún mayor del porcentaje de la población en condiciones de pobreza extrema. Se observa también que el grado de desigualdad de la renta también presentó una mejora, aunque el Brasil continúa estando entre los países más desiguales en el mundo. El grado de desigualdad de la renta mejoró en un 8 % desde 1997.

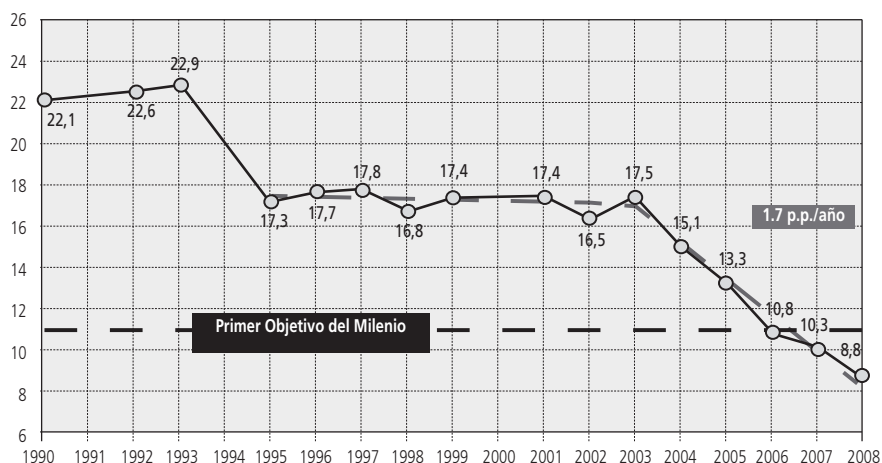
Cuadro 4.1: Indicadores sociales (Brasil, 1997 y 2007)

Indicador	1997	2007	2007/1997
Índice de Gini	0,600	0,552	-8 %
Pobreza	48,1 %	30,3 %	-37 %
Pobreza extrema	24,7 %	11,5 %	-53 %
Desnutrición infantil (déficit de crecimiento en niños menores de 5 años)	13 % (1996)	7 % (2006)	-46 %

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores. *Soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil: políticas públicas inovadoras*. Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos, Madrid, 26 y 27 de enero de 2009.

Como consecuencia del crecimiento de la renta per cápita de los más pobres, entre 2003 y 2008 el país fue capaz de reducir fuertemente la pobreza, y en particular la extrema pobreza: el porcentaje de personas en extrema pobreza se redujo a la mitad del índice de 2003, por lo que el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio fue alcanzado antes de la meta establecida (Figura 4.2).

Figura 4.2: Evolución de la extrema pobreza (Brasil, de 2001 a 2008)



Los números muestran que el Brasil ha cumplido la meta del Milenio de reducir la extrema pobreza a la mitad hasta 2015. En 1992, el 11,7 % de la población vivía con menos de 1 dólar al día; en 2006, ese porcentaje cayó a un 4,7 %, según informes de la Presidencia de la República. Frente a eso, el país ha establecido la nueva meta de reducir hasta un cuarto la extrema pobreza hasta 2015, en la perspectiva de erradicar el hambre y la extrema pobreza.

Se observa también una reducción en el grado de desigualdad de la renta en el Brasil. Las transferencias de renta de programas sociales fueron responsables del 28 % de la caída de la desigualdad en el período. El Programa Bolsa Familia fue responsable del 21 % de la reducción, y el beneficio de prestación continua,¹⁰ del 7 %.

El Brasil consiguió atenuar los embates de las últimas crisis mundiales, relacionadas con los precios de los alimentos y el mercado financiero, mediante la ampliación de la producción familiar, apoyada en varias políticas públicas (PRONAF, PAA y Programa Más Alimentos), responsable de cerca del 70 % de los alimentos consumidos en el país. A esas políticas se sumaron otras con impacto directo en el acceso a los alimentos: la recomposición del salario mínimo y el inmediato reajuste de los valores per cápita de las transferencias de renta realizadas por el Programa Bolsa Familia.

El impacto de estos programas en la seguridad alimentaria y nutricional de la población se percibe en los resultados: una familia incluida en el Programa Bolsa Familia disminuye en un 31 % el riesgo de tener un niño con desnutrición crónica. Para niños de entre 6 y 11 meses, la reducción del riesgo de desnutrición es aún mayor: el 62 %.

El uso principal que las familias dan a este beneficio es la alimentación. Nueve de cada diez familias relatan mejoras en su alimentación; siete de cada diez afirman que se amplió la variedad de alimentos consumidos, y nueve de cada diez niños toman tres o más comidas al día. El aumento del poder de compra de las familias también tiene consecuencias en el desarrollo local y en las desigualdades regionales. Los beneficios otorgados a las familias generan importantes efectos sobre las economías locales, creando nuevas oportunidades de trabajo y renta.

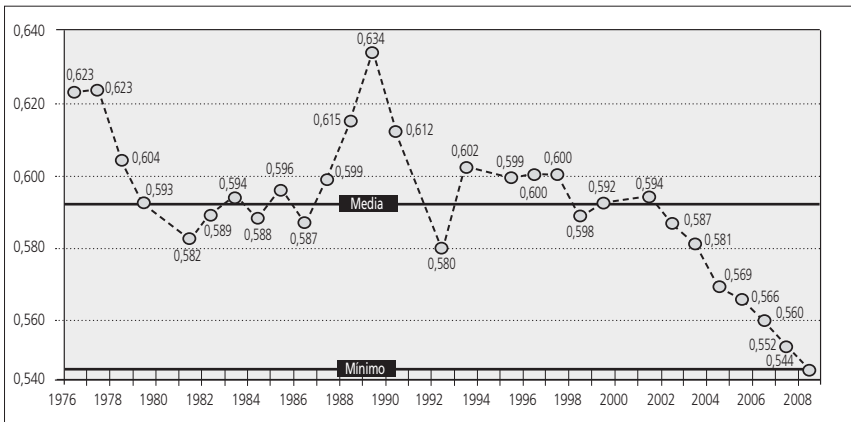
10. El beneficio de prestación continua es un derecho garantizado por la Constitución, que asegura un salario mínimo mensual al anciano, con edad de 65 años o más, y a las personas con deficiencias, de cualquier edad, incapacitadas para la vida independiente y para el trabajo, que comprueben no poseer medios para garantizar el propio sustento ni poder recibirlo de la familia. Para ser beneficiario, es necesario que la renta mensual bruta familiar per cápita sea inferior a un cuarto del salario mínimo vigente.

Las transferencias para ancianos y personas deficientes (incluidas en el beneficio de prestación continua) representan porcentajes significativos, que van del 12,5 % al 27,1 % del total de las transferencias a los municipios previstas en la Constitución; el porcentaje más alto corresponde a la región Nordeste.

El Programa Bolsa Familia incrementa la renta de las familias en un 29,2 %. En la región Nordeste, este incremento es de un 34,4 %; en el semiárido, un 57 % de la población recibe este beneficio.

Entre 2003 y 2006 la reducción de la pobreza fue del 31,4 %. En 2003, un 28,17 % de la población estaba por debajo de la línea de la pobreza. En 2006, el porcentaje se redujo a un 19,31 %: esto significa que en ese período 14 millones de personas superaron la pobreza.

Figura 4.3 : Evolución de la desigualdad en la renta domiciliaria per cápita según coeficiente de Gini (Brasil, de 1976 a 2008)



Fuente: Estimaciones producidas con base en la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1976 a 2008.

El crecimiento de la economía brasileña ha beneficiado a todos, pero principalmente a los más pobres. Entre 2005 y 2006 la renta de los brasileños subió en promedio un 9,16 %. Para el 40 % más pobre, el incremento fue del 12 %, mientras que para el 10 % más rico, fue del 7,85 %.

Se ha conseguido reducir simultáneamente la pobreza y la desigualdad. En la Figura 4.3 se observa la evolución de la desigualdad en la renta per cápita brasileña: la concentración de renta alcanzó en 2008 el menor índice de los últimos 30 años.

EL PROGRAMA HAMBRE CERO Y EL CRECIMIENTO DE LAS PRÁCTICAS INTERSECTORIALES

Una de las expresiones más importantes del enfoque intersectorial de la seguridad alimentaria y nutricional, orientado por los principios del derecho humano a la alimentación adecuada y de la soberanía alimentaria, está en la articulación entre las acciones que promueven el acceso a los alimentos y aquellas destinadas a fortalecer la agricultura familiar. En este sentido, se pueden destacar el PAA, el nuevo formato del PNAE y la transferencia de renta del Programa Bolsa Familia, tres importantes componentes del Programa Hambre Cero.

PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)

El programa fue instituido en 2003 a partir de una propuesta del CONSEA y como parte de la estrategia del Programa Hambre Cero, y fue reglamentado por ley en 2008. El PAA cuenta con una gestión compartida del MDS y el Ministerio de Desarrollo Agrario, y se ejecuta en asociación con la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), los estados y los municipios. El programa prevé la compra directa de productos alimentarios a agricultores familiares, asentados de la reforma agraria y pueblos y comunidades tradicionales; esos productos son destinados a programas de atención de poblaciones en situación de inseguridad alimentaria, a acciones de distribución de alimentos a la población de mayor vulnerabilidad social y a la formación de stocks estratégicos del Gobierno. El programa tiene dos grandes objetivos: apoyar la comercialización de productos de los agricultores familiares, estimulando la producción de alimentos, y facilitar el acceso a esos productos a las familias en situación de inseguridad alimentaria. Se trata de aproximar a los productores agrícolas y los consumidores. Los alimentos adquiridos a asociaciones de agricultores familiares, con apoyo operacional de los gobiernos estatales, municipales y de la CONAB, son enviados como donación para el abastecimiento de la red de protección y promoción social y para los equipamientos públicos de alimentación y nutrición, como restaurantes populares, bancos de alimentos y cocinas comunitarias, así como también para la red pública de enseñanza y para las cestas de alimentos distribuidas por el MDS.

Desde su implementación en 2003 hasta diciembre de 2008 el

Gobierno Federal proporcionó un total de 2 000 millones de reales (1 180 millones de dólares) para la ejecución del Programa de Adquisición de Alimentos, lo que resultó en la adquisición de aproximadamente 2 millones de toneladas de alimentos. En 2008, 118 900 agricultores vendieron sus productos al Programa, que los donó a aproximadamente 16,8 millones de personas.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PNAE)

En junio de 2009 fue sancionada la ley que estableció las nuevas directrices y modalidad de implementación del PNAE. Se trata del más antiguo programa alimentario brasileño, con origen en una propuesta de Josué de Castro¹¹ de la década de 1940. La innovación de la ley consiste en establecer la alimentación escolar como un derecho de los alumnos de la educación básica pública, además de crear un nexo institucional entre la alimentación ofrecida en las escuelas públicas y la agricultura familiar de la región en que se localizan. Del total de los recursos financieros transferidos por el Gobierno Federal para el PNAE, un mínimo del 30 % deben ser utilizados en la adquisición directa de productos alimenticios a la agricultura familiar.

Es importante destacar la intensa participación social que tuvo lugar durante la formulación del proyecto que dio origen a la ley, y también en las negociaciones que precedieron a su aprobación en el Congreso Nacional.

La agricultura familiar pasó a contar con un mercado institucional (de compras gubernamentales) de 600 millones de reales anuales (353 millones de dólares) o aún más, en caso de que las compras a ese sector superen el mínimo del 30 %. También es importante destacar el papel del Programa de Adquisición de Alimentos en la puesta en marcha de las directrices del PNAE, que permitió incorporar a los agricultores familiares como proveedores.

PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE RENTA CON ACOMPAÑAMIENTO DE SALUD, EDUCACIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL: PROGRAMA BOLSA FAMILIA

Bolsa Familia es el mayor programa de transferencia de ren-

11. Médico, profesor, geógrafo, sociólogo y político, Josué de Castro hizo de la lucha contra el hambre su bandera. Tuvo profunda influencia en la vida nacional y gran proyección internacional entre los años 1930 y 1973. Dedicó lo mejor de su vida y de su talento a llamar la atención sobre el problema del hambre y de la miseria que asolaba y que, infelizmente, todavía asuela el mundo.

ta con acompañamiento en salud, educación y asistencia social del mundo en desarrollo y atiende a aproximadamente 42 millones de personas pobres, concediendo una renta básica a 12,65 millones de familias que tienen rendimientos mensuales de hasta 120 reales per cápita. El programa, presente en todos los municipios brasileños, consiste en la transferencia de recursos monetarios a familias en situación de pobreza, que en contrapartida deben cumplir con requisitos relacionados con el ejercicio de la ciudadanía en el campo de la educación y la salud.

El beneficio mensual varía de 22 a 200 reales, de acuerdo con la renta per cápita y la composición familiar. El pago se abona directamente a las familias, por medio de una tarjeta magnética que puede ser utilizada en el sistema bancario o en casas de lotería. En 2010, el valor promedio transferido a las familias era de 94 reales.

Como contrapartida, las familias deben garantizar una frecuencia escolar mínima para niños y adolescentes del 85 % de las clases, cumplir con el calendario de vacunación, y asistir a controles de salud prenatal y de seguimiento del desarrollo infantil. Los ministerios de Salud y de Educación son socios fundamentales en la ejecución del programa, ya que son los encargados de monitorear el cumplimiento de estos requisitos en sus respectivas áreas, sistematizar las informaciones prestadas por los municipios y transmitir las al MDS.

El acceso a los servicios de salud y a la educación constituyen derechos de ciudadanía. Es por eso que el acompañamiento de los casos de incumplimiento debe tener como principal objetivo identificar situaciones de vulnerabilidad social y orientar las acciones del Estado para la garantía de esos derechos, y no solamente suspender el beneficio a las familias que no cumplan los requisitos.

CONSIDERACIONES FINALES Y ALGUNOS DESAFÍOS

La novedad del Programa Hambre Cero está en la prioridad que otorgó a la lucha contra la extrema pobreza y el hambre en la agenda nacional. Para ser efectiva, esa lucha exigió tomar en cuenta el factor territorial, e implementar una mayor coordinación e integración de los ministerios en la concepción, planificación, implementación y monitoreo de las acciones orientadas a ampliar la inclusión social y la ciudadanía, como las medidas que buscan la ampliación del acceso a los alimentos, la expansión de la producción y del consumo de alimentos

saludables, el aumento de la frecuencia escolar, la mejora de las condiciones de salud, el acceso a saneamiento básico, el abastecimiento de agua y la generación de empleo y renta.

Otro aspecto innovador fue la articulación entre acciones estructuradoras y medidas de emergencia, como ocurre en el Programa Bolsa Familia, en el PNAE, en el PRONAF (en especial por medio de los seguros y garantías de cosecha) y en el PAA, e incluso en las acciones de construcción de cisternas y de distribución de alimentos a grupos de población específicos.

Se debe destacar también la participación y el control de la sociedad en el proceso, ya sea por medio del CONSEA, vinculado a la Presidencia de la República, por medio de los consejos de control social en las esferas federal, estatal y municipal, o con las acciones de movilización y educación ciudadana.

El nuevo desafío está en la creación de consejos de seguridad alimentaria que permitan fortalecer los procesos de control público en el nivel local y regional. Esta es una tarea de todas las áreas: es necesario pensar en formas alternativas y creativas de agrupar e integrar los diversos consejos existentes en las áreas de salud, asistencia social, de infancia y adolescencia y otras, con el fin de preservar la identidad y la especificidad de cada uno y al mismo tiempo sumarlos a un proceso de participación popular más maduro y unificado en el área social.

La sinergia del Programa Hambre Cero con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas es muy grande. El objetivo central del Programa Hambre Cero es el primero de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio: erradicar la extrema pobreza y el hambre. Pero el programa contribuye también al cumplimiento de otros cuatro objetivos: lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres, reducir la mortalidad de los niños y mejorar la salud materna.

Una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional orientada al desarrollo humano en todos sus aspectos implica también garantizar el derecho de la población a elegir libremente. Garantizar el acceso a las informaciones necesarias, principalmente en relación a los hábitos alimentarios saludables, es fundamental para que la población tenga la libertad de escoger su propio alimento. No existirá emancipación si la población no es capaz de administrar sus propios procesos.

El Brasil vive un momento favorable a la consolidación de acciones públicas en el área alimentaria y nutricional, y de una nueva forma

de gestión pública. Parece que existe un fuerte vínculo entre la construcción de una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la necesidad de reformular el Estado. Cuanto más se integren las diversas áreas implicadas, se estimulen los diversos convenios —intergubernamentales, entre las tres esferas de gobierno, con la sociedad civil y con la iniciativa privada— y se promuevan los debidos canales de participación popular y control público sobre las acciones estatales, mayor será la posibilidad de consolidar esa política.

En ese camino, además de superar las naturales y difíciles decisiones respecto del destino de recursos escasos, fue necesario asegurar que la integración entre las diferentes áreas fuera lo más armoniosa posible. Para eso, fue necesario recurrir a la creación de consensos, al ejercicio del liderazgo y a la construcción de espacios de articulación e integración.

El Programa Hambre Cero, en ese sentido, presentó una perspectiva positiva de integración entre las políticas de seguridad alimentaria y nutricional y las demás políticas públicas. Los tres ejes de intervención propuestos apuntaban posibilidades concretas de integración entre las diversas áreas: el primero, mediante la implantación de políticas públicas integradas en el área alimentaria; el segundo, con la creación de canales de participación popular en la construcción de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; y el tercero, involucrando a la población en un gran voluntariado ético y movilizándolo a la sociedad en función de la lucha contra el hambre en el país.

Además de la institucionalización de las políticas sociales, una característica de los esfuerzos para superar la pobreza fue la intersectorialidad. Sin embargo, esa unificación de esfuerzos supera la esfera burocrática, ya que los programas se articulan y actúan en una perspectiva de sinergia, lo que implica acciones políticas integradas transversalmente en torno al foco común de promover la seguridad alimentaria y nutricional.

La experiencia de décadas pasadas mostró que el crecimiento económico, al no redistribuir la renta, fue insuficiente para crear mercados internos fuertes y promover las bases de un desarrollo sostenible. La desigualdad y la pobreza son causas —y no consecuencias— del subdesarrollo.

No obstante, no se puede perder de vista que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo; no hay crecimiento sin que se cumplan determinadas condiciones, y es necesario establecer límites para que haya sostenibilidad ambiental y social. El crecimiento sostenible presupone la reducción creciente de las desigualdades. La sostenibili-

dad del crecimiento económico exige ampliar, en una perspectiva universal, el acceso a bienes y servicios básicos, incorporando el notable potencial del mercado interno brasileño.

El Gobierno ha comprendido que la agenda social es intrínseca y complementaria a la agenda económica. Sin promoción social y desarrollo de las capacidades, el Brasil no podrá mantener un ciclo duradero de crecimiento sostenible que traiga beneficios, de forma equitativa, para toda la población.

Por lo tanto, la lucha contra la pobreza en el Brasil se inserta en una visión integral del desarrollo, donde la inclusión social es el camino para un crecimiento sostenible y para aprovechar el potencial de las personas. Esta es una visión del desarrollo en la que los aspectos sociales, económicos y ambientales caminan de la mano para formar comunidades, fortalecer la economía y promover el respeto a la naturaleza. Se trata de un nuevo modelo de desarrollo integral y orientado a la inclusión, en el que el ser humano —y no la acumulación privada del capital— es el sujeto y la finalidad de la actividad económica, ambientalmente sostenible y socialmente justa.

REFERENCIAS

CONSEA y MDS. 2007. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional. 3-6 de julio de 2007. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional y Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Documento final. Fortaleza (Brasil).

FAO. 2006. *Hambre Cero: principales lecciones*. Santiago, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Instituto Cidadania. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo (Brasil).

MDS. 2009a. *Subsídio para balanço das ações governamentais de segurança alimentar e nutricional e da implantação do sistema nacional*. Brasília.

Presidência da República y CONSEA. 2009. *Construcción del sistema y de la política de seguridad alimentaria y nutricional: la experiencia brasileña*. Brasília.

5. LA MOVILIZACIÓN EMPRESARIAL PARA COMBATIR EL HAMBRE¹

Walter Belik

INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos se ha puesto énfasis en las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional implementadas por el Gobierno. Sin embargo, la erradicación del hambre es un objetivo que debe involucrar a toda la sociedad. En todos los países que poseen leyes que garantizan la seguridad alimentaria, el reconocimiento del derecho humano a la alimentación fue conquistado a través de la movilización de la sociedad civil. Entre los actores más importantes y con mayor poder de movilización en la sociedad están los empresarios, cuyo desafío está en promover la sostenibilidad social, ambiental y económica.

En el plano internacional, bajo la iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas y en el mismo espíritu que orientó las metas de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y de la Cumbre del Milenio de 2000, las grandes empresas establecieron el Pacto Mundial. Este pacto fue firmado inicialmente por 500 multinacionales, pero ese número ya se ha ampliado a 5 300 empresas en 130 países². En los últimos años, la participación de la iniciativa privada en el pacto y en otras organizaciones pasó a ser un elemento diferenciador para remarcar los compromisos y la responsabilidad social y ambiental de las empresas. De los diez principios acordados en ese pacto es necesario destacar los dos primeros, pues se relacionan directamente con los derechos humanos, y en consecuencia la promoción de la alimentación saludable y las buenas relaciones entre las empresas y las comunidades en las que actúan.

En el Brasil, 345 empresas y asociaciones firmaron el Pacto Mundial, pero existen muchas otras que han actuado en áreas como la ali-

1. El presente texto es una versión actualizada y revisada de los capítulos 3 y 4 del manual *Como as empresas podem apoiar e participar do combate à fome*, de Belik (Instituto Ethos, São Paulo, 2003).

2. Véase <http://www.unglobalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/index.html>.

mentación, la nutrición y la lucha contra la pobreza. Con el lanzamiento del Programa Hambre Cero a comienzos de 2003 creció el interés por la participación empresarial en proyectos de seguridad alimentaria. De la misma manera, aunque el Proyecto Hambre Cero estuviera lanzado por el Gobierno Federal, se esbozaron en él algunas acciones que podían ser desarrolladas por la iniciativa privada, como parte integrante de la sociedad civil. Además, a partir de 2003, varios segmentos del medio empresarial pasaron a tener representación directa en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA).

De esta manera, además de las actividades relativas a seguridad alimentaria y nutricional que podían desarrollar internamente, las empresas pasaron a integrarse en proyectos públicos en los tres niveles de gobierno.

La responsabilidad social empresarial es un concepto de mayor alcance que el compromiso con meras acciones de apoyo para la resolución de problemas de la sociedad y que otorgan visibilidad en el mundo corporativo. La responsabilidad social empresarial presupone un cambio de cultura en la empresa, entendida como un organismo vivo en una sociedad que procura ser sana y sostenible. En este sentido, el lanzamiento del Programa Hambre Cero fue al mismo tiempo un elemento dinamizador para las empresas que ya actuaban socialmente en el área de la seguridad alimentaria, y una gran oportunidad para las empresas que actuaban en otras áreas.

A comienzos de 2003, el nuevo Gobierno Federal había lanzado el Programa Hambre Cero y existía un gran interés de las empresas por incorporarse a las acciones que en ese momento se discutían en toda la sociedad. Ese mismo año, un grupo representativo de empresas creó una asociación específica para el fomento de acciones relacionadas con la seguridad alimentaria. Esa asociación recibió el nombre de Apoyo Hambre Cero y desde entonces ha participado en proyectos en el área de la alimentación escolar, en el almacenamiento de agua y la construcción de cisternas en el semiárido nordestino y en programas de capacitación de actores sociales.

Las secciones que siguen se organizan en los mismos niveles que las políticas presentes en el Proyecto Hambre Cero: estructurales, específicas (o sectoriales) y locales. Por lo tanto, se pretende mostrar cómo pueden actuar las empresas, tomando en cuenta las tres dimensiones relacionadas con las políticas públicas, y también los diversos elementos que están relacionados con la gestión de una empresa: la

comunidad en la que actúa (*stakeholders*), su relación con proveedores y consumidores, y su relación con los empleados y colaboradores.

POLÍTICAS ESTRUCTURALES DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE

El Proyecto Hambre Cero utiliza el término «políticas estructurales» para designar aquellas acciones que buscan el aumento de la renta y la disminución de las desigualdades sociales. Esas políticas, por ejemplo los programas de generación de empleo y renta, constituyen una franja de intervención prioritaria del Gobierno. No obstante, las empresas también pueden actuar en ese ámbito, promoviendo la inclusión social.

La distribución de la renta, por sí sola, no garantiza el bienestar de la población pobre, si no existe alguna forma de sustentación en el largo plazo. Para garantizar la inclusión es necesario que las personas pobres cuenten con una base sobre la cual puedan sustentarse. Esa base puede ser el control de algún «activo» que impulse futuras rentas, o al menos la posesión de bienes que reduzcan el grado de compromiso de su renta con el alquiler, las prestaciones o los intereses pagados a usureros.

La acción del Estado en este ámbito es fundamental, e incluye programas de renta mínima, seguro de desempleo y ampliación del sistema de previsión y jubilaciones, entre otras medidas. Entre las políticas públicas de sustento de la renta podemos destacar la reforma agraria y el financiamiento de activos a intereses reducidos por parte del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social y de la red de bancos oficiales. No obstante, aunque la responsabilidad de esas políticas estructurales recae principalmente sobre el Estado, es muy importante la contribución de la iniciativa privada en esta área.

AGENCIAS DE MICROCRÉDITO SOLIDARIO

La principal acción que pueden impulsar las empresas es la creación y promoción de agencias de microcrédito solidario. Es una alternativa válida también para muchas empresas que no tienen como finalidad prestar dinero y tampoco vocación para ello. Las agencias de microcrédito son entidades autónomas, formadas por miembros de la comunidad local —empleados de la empresa o no— que prestan cantidades mínimas de recursos para que personas pobres puedan iniciar o ampliar un negocio, reformar su casa, o comprar una bicicleta u otro bien. Las experiencias de microcrédito ya han sido suficientemente

documentadas y los bancos oficiales que actualmente operan en esa línea han comprobado que sus resultados son muy satisfactorios.

Los datos muestran que la tasa de incumplimiento de ese tipo de operaciones es muy baja y que se produce un retorno social que compensa ese tipo de inversiones. Los préstamos del sistema de microcrédito giran en torno de los 1 000 reales brasileños y son otorgados preferentemente a las mujeres. El propio Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social está autorizado a conceder esa modalidad de préstamo para actividades informales (que representan el 77 % de los microemprendedores de la cartera del banco).

Las experiencias con el crédito solidario son particularmente importantes y exitosas cuando se trata de la agricultura familiar. En el sur del país ya existe una red de agencias de microcrédito que financia la producción y la comercialización de los productores familiares. Este tipo de crédito está actualmente «marcando la diferencia» en regiones donde el crédito oficial no llega de forma adecuada, y donde los agricultores tienen pocas alternativas de producción y comercialización.

COMPLEMENTACIÓN DE LA RENTA Y APOYO FINANCIERO

Otra forma de actuación estructural de las empresas es mediante programas de complementación de la renta de las familias pobres, a través de ayudas directas a niños y jóvenes en edad escolar. Existen diversos instrumentos previstos en la legislación fiscal dirigidos al apoyo a niños y adolescentes. En esos casos, la empresa contribuye directamente a los fondos administrados por los consejos municipales, estatales o por el Consejo Nacional de los Derechos de Niños y Adolescentes. Esas acciones liberan una parte de la renta de las personas en situación de riesgo, lo que permite que sus familias tengan mayor acceso a los alimentos.

Otras acciones en el campo estructural pueden ser bastante efectivas para garantizar una mayor renta para las familias en situación de riesgo, aunque no se trate inversiones directas en el campo alimentario. Las empresas pueden promover diversas acciones de mejora de la renta junto a sus empleados o en las comunidades en que están presentes, por ejemplo: mediante el apoyo financiero a la autoconstrucción; con becas de estudios para jóvenes hijos de empleados o miembros de la comunidad; o a través del patrocinio y apoyo a cooperativas de consumo de alimentos o materiales de construcción.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE

Las empresas pueden tener también una actuación decisiva en el fortalecimiento de las políticas específicas de lucha contra el hambre, es decir aquellas que actúan directamente sobre la cantidad, la calidad y la regularidad de los alimentos consumidos por los brasileños. El Programa Tarjeta Alimentación ocupa el primer lugar en esta lista, entre las políticas del Proyecto Hambre Cero. El cupón o tarjeta de alimentación tiene un carácter complementario a las políticas de apoyo a la renta de la población en situación de riesgo, como los programas Bolsa Escuela y Bolsa Trabajo, el seguro de desempleo u otros. La propuesta del cupón o tarjeta se inspiró en el Food Supplement Program (FSP) de los Estados Unidos de América. Más tarde, a finales de 2003, la propuesta del Programa Tarjeta Alimentación fue incorporada al Programa Bolsa Familia, que reunió en un solo beneficio a todos los otros programas de transferencia de renta de la esfera federal.

Recuadro 5.1 : El modelo del Food Supplement Program

En medio de la recesión de comienzos de la década de 1930 en los Estados Unidos, el presidente Franklin D. Roosevelt aceptó el desafío de luchar contra el hambre sin caer en el asistencialismo, activando al mismo tiempo activar la economía. Cada familia pobre estadounidense pasó a tener derecho, durante un período determinado, a cupones para comprar alimentos en establecimientos habilitados. Bajo administración federal desde 1962, el Food Stamp Program (luego conocido como Food Supplement Program) es el mayor programa de ayuda alimentaria de los Estados Unidos de América, y a comienzos de la década atendía a 7,3 millones de domicilios y 17,2 millones de personas al mes, con un costo de 17 000 millones de dólares.

La renta mensual bruta de los candidatos al programa debe ser igual o menor que el 130 % de la línea de pobreza (actualmente de 1 533 dólares mensuales para una familia de tres personas, por ejemplo). Además, las familias no deben tener activos (depósitos bancarios, aplicaciones y otros bienes) que superen un total de más de 2 000 dólares, o 3 000 dólares en el caso de familias con al menos un miembro de más de 60 años de edad. Se exige que

los seleccionados estén empleados, buscando empleo o en algún programa de formación. En caso de que no se cumpla ninguna de esas exigencias, el candidato podrá recibir el beneficio durante un período máximo de 3 meses cada 3 años.

Si una familia no cuenta con renta puede recibir hasta 341 dólares al mes (datos para una familia de 3 personas en 2001). En 2000, el beneficio promedio mensual fue de 73 dólares por persona y casi 173 dólares por familia. Los cupones no pueden ser intercambiados por dinero. Además, no pueden ser utilizados para comprar alcohol, tabaco y artículos no alimentarios. Existe una fiscalización rigurosa de los establecimientos minoristas que trabajan con estos cupones. Los desvíos son penados con el retiro de las credenciales, con procesos civiles e incluso con el cierre del establecimiento.

EL PROGRAMA BRASILEÑO DE TRANSFERENCIA DE RENTA CONDICIONADA

En el Brasil, un programa de transferencia de renta mediante cupones, implementado según el modelo del Food Supplement Program estadounidense, se ha convertido en un importante instrumento de lucha contra el hambre. Tomando en cuenta el Registro Único de asistencia social, construido a partir de informaciones recogidas por los municipios sobre familias en situación de riesgo, se puede afirmar que existe un nivel de focalización bien definido que permite que sean las familias más pobres las que acceden a los recursos, favoreciendo de este modo las economías locales. Los beneficiarios del programa deben brindar una contrapartida a la sociedad durante el período en que reciban el beneficio. Esa contrapartida implica frecuentar cursos de formación profesional, participar de programas de alfabetización, mantener a los hijos en la escuela, mantener las tarjetas de vacunación actualizadas, realizar trabajos comunitarios, etcétera.

El programa brasileño no permite que las empresas participen financieramente en el sistema de transferencias de renta. Sin embargo, todas las donaciones en dinero son destinadas al Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza. La adopción de tarjetas magnéticas minimiza la posibilidad de fraudes en la utilización de los cupones, según el modelo del Food Supplement Program. En el caso de las localidades

aisladas geográficamente, al contrario de lo que se podría imaginar, se aprecia un mayor control de la comunidad sobre los minoristas y feriantes, lo que ayuda a evitar desvíos y corrupción.

En todas las acciones del programa serán útiles las colaboraciones de las empresas y sus empleados, como aportar voluntarios para impartir cursos, ofrecer formación profesional y llevar a cabo inspecciones de salud. En muchos casos, las empresas pueden prestar también sus instalaciones, salas de formación, materiales y máquinas para la realización de cursos técnicos. Algunas empresas ya actúan aisladamente en el apoyo al voluntariado, con la liberación de parte del horario de trabajo de los empleados involucrados en actividades comunitarias. La propuesta es ampliar y articular esas posibilidades.

AMPLIAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN DEL TRABAJADOR

Una importante medida específica de lucha contra el hambre es el Programa de Alimentación del Trabajador, que reúne a empresas, trabajadores y Gobierno para brindar acceso a una alimentación más barata. Las empresas pueden descontar del impuesto sobre la renta el doble del valor de los gastos efectuados, siempre que el descuento no sobrepase el 4 % del total del impuesto debido; por otra parte, se pueden obtener descuentos de hasta el 20 % en las cargas sociales de sus empleados.

El Programa de Alimentación del Trabajador atiende a 8 millones de trabajadores en aproximadamente 80 000 empresas. Otros 9 millones reciben algún otro tipo de ayuda alimentaria. Sin embargo, 24,8 millones de trabajadores formales e informales (excluidos los funcionarios públicos y los militares) no cuentan con ningún tipo de auxilio a la alimentación.

Las razones para este bajo desempeño del Programa de Alimentación del Trabajador están relacionadas con el bajo nivel de incentivo fiscal. Actualmente el 93 % de las empresas brasileñas (que son más de 3 millones) pagan su impuesto sobre la renta mediante el régimen simplificado, que impide el acceso a los beneficios fiscales del Programa de Alimentación del Trabajador. Se trata de un dilema, pues justamente las microempresas y las pequeñas empresas que utilizan el régimen simplificado son las que pagan los salarios más bajos y tienen las mayores dificultades para obtener un subsidio para la alimentación de sus empleados.

De todos modos, muchas empresas tienen los medios para colaborar directamente, mediante el refuerzo de la alimentación de sus

empleados. La distribución de cestas básicas entre los empleados más pobres puede representar un gran aporte a su presupuesto familiar. La cantidad y la variedad de alimentos de esas cestas deben ser supervisadas por un nutricionista. Iniciativas como aumentar el valor del vale alimentaciónbrindar merienda o desayuno para los empleados tienen efectos inmediatos en su bienestar y también en su productividad.

DONACIÓN DE CESTAS BÁSICAS EN CASOS DE EMERGENCIA

Las empresas tienen también la posibilidad de colaborar mediante la donación de cestas básicas. Se trata de una política aplicada en casos de emergencia. En el pasado, muchas experiencias de donación permanente de cestas básicas resultaron en clientelismo y corrupción. Al mismo tiempo, esas experiencias tenían como efecto indeseable el hecho de que las personas necesitadas se acostumbraban a recibir la cesta básica y caían en una actitud de pasividad, lo que reducía aún más sus oportunidades de volver a tener una vida activa y productiva.

La distribución continua de cestas básicas también provocaba un fuerte impacto negativo en el comercio de las regiones pobres. Como su contenido cubría buena parte de las necesidades alimentarias de las familias, el comercio de las regiones «beneficiadas» quedaba prácticamente inactivo, disminuyendo todavía más las posibilidades de desarrollo local. En 2001, el Gobierno Federal cortó los fondos para la distribución de cestas básicas, después de que su número hubiese alcanzado un pico de 28,5 millones en 1998.

Por esos motivos, la donación de cestas básicas es admitida por el Proyecto Hambre Cero solamente con carácter de emergencia. La iniciativa privada puede ayudar en esa política no solo comprando y distribuyendo cestas básicas, sino también de dos maneras muy originales:

- a) En el intercambio de informaciones y en la utilización de la estructura de compras electrónicas ya existentes en grandes redes de supermercados, distribuidoras de mercaderías y comercios mayoristas. En esas actividades, ejecutivos altamente especializados trabajan con informaciones sobre precios, cotizaciones y disponibilidad de alimentos de la cesta básica. Las empresas pueden ayudar al poder público y a las entidades asistenciales con informaciones importantes para su labor de compra y montaje de cestas.

- b) En el apoyo logístico, cediendo camiones de empresas de transporte y centrales de distribución de supermercados y mayoristas. Las empresas de esos ramos poseen una estructura amplia, que permite atender rápidamente a los brasileños en situación de dificultad en regiones distantes del país. Ese apoyo permitiría superar los principales problemas de distribución de cestas por canales oficiales, relacionados con la falta de capilaridad de los almacenes gubernamentales y con la morosidad de las decisiones y de la contratación de los servicios de transporte.

LUCHA CONTRA LA DESNUTRICIÓN MATERNO-INFANTIL

Uno de los principales campos en que las empresas pueden invertir, en asociación con organizaciones de beneficencia, es la lucha contra la desnutrición materno-infantil. La tasa de mortalidad infantil en el Brasil es de 32,7 por 1 000 nacidos vivos (2001); es aún bastante elevada, aunque haya caído significativamente comparada con el nivel de 1991, de 46,2 por 1 000 nacidos vivos. En comparación, México tiene una tasa de 25 por 1 000 nacidos vivos, y en los Estados Unidos de América la tasa es de 8 por 1 000 nacidos vivos. En el Brasil, la desnutrición es la principal causa de la mortalidad infantil.

Las empresas pueden tener un importante papel complementario a las acciones del poder público en el acompañamiento y orientación a las familias, madres y niños menores de un año. Son varias las alternativas de complementación alimentaria, pero principalmente se debe reforzar la información sobre el amamantamiento materno. Para eso, las empresas deben garantizar el derecho de sus empleadas madres al amamantamiento, respetando los horarios para esa actividad.

Muchas ONG y asociaciones, además de la Pastoral de los Niños, desarrollan trabajos consistentes en el área de la seguridad alimentaria de madres y bebés, que pueden recibir apoyo directo del sector privado. Muchas veces, la empresa puede servir de puente entre esas entidades y las comunidades en las que actúa.

GUARDERÍAS Y ACOMPAÑAMIENTO DE LA POBLACIÓN INFANTIL

Las empresas deben mantener guarderías debidamente registra-

das en el Consejo Nacional de Asistencia Social y fiscalizar la alimentación complementaria proporcionada por esos establecimientos a los hijos de sus empleados. Se sugiere inclusive que las madres reciban una cesta básica adicional para alimentar a sus niños en edad preescolar.

Una buena forma de apoyo en las comunidades en que las empresas están presentes es promover el monitoreo de la salud de los niños recién nacidos o en edad preescolar. La reducción de las tasas de mortalidad infantil en los últimos años en el Brasil puede ser atribuida en buena parte al trabajo de la Pastoral de los Niños. La base de ese trabajo es el acompañamiento mensual de la salud y el control de la alimentación de los niños en áreas periféricas de las grandes ciudades.

Las empresas pueden involucrarse en proyectos semejantes, aportar recursos para formar a voluntarios, brindar acceso a sus instalaciones médicas o ambulatorias, o incluso organizar campañas de refuerzo nutricional y de vacunación en sus comunidades.

EDUCACIÓN PARA EL CONSUMO DE ALIMENTOS

La educación para el consumo de alimentos en el Brasil exige una gran inversión y un verdadero cambio cultural. Existe una fuerte carencia de informaciones sobre las cualidades nutricionales de los alimentos. Esta situación hace que los consumidores adquieran los productos sin tomar en cuenta su calidad y hasta incluso su precio, debido a la propaganda.

La televisión brasileña posee una enorme influencia sobre las clases de renta más baja, y una campaña publicitaria puede llevar a una familia a sustituir, por ejemplo, alimentos saludables por golosinas. Sin embargo, hay avances en el sentido de regular esa influencia. El Brasil ya posee una legislación rigurosa que establece límites a la propaganda de leches y derivados. En otros países la legislación es todavía más restrictiva, y establece recomendaciones directas sobre lo que las familias deben consumir. En países como Italia, por ejemplo, se impuso una «cuarentena» a los artistas de programas infantiles de televisión, que les impide usar su imagen para promover la venta de alimentos. El objetivo es garantizar una dieta saludable para todos, desde la infancia.

Actualmente, la obesidad convive lado a lado con la desnutrición, incluso en países relativamente pobres, debido a la falta de información y también al incentivo que ofrecen los medios de comunica-

ción de masas al consumo de alimentos no saludables. Un fenómeno especialmente paradójico causado por el consumismo de los alimentos, debido a la sobreexposición de la población a la propaganda, es el del desperdicio. Países con un gran número de personas con carencia alimentaria conviven con grandes desperdicios de alimentos, sea en la producción, en la distribución o en su preparación.

Recuadro 5.2: Iniciativas que las empresas pueden adoptar

Las empresas pueden contribuir de innumerables maneras a la seguridad alimentaria, en diferentes esferas de actuación:

En la propia empresa

- Con información distribuida en el restaurante de la empresa sobre el valor nutricional de los alimentos y la composición de una dieta equilibrada, y con orientaciones para las compras y la preparación de los productos.
- Mediante el mismo tipo de orientación, por medio de charlas y boletines internos, para empleados que reciben el vale alimentación.
- Con un nutricionista contratado, que recorra los restaurantes frecuentados por los empleados de la empresa en los alrededores y brinde orientaciones, monte un menú básico o sugiera platos con menor costo y mayor beneficio.

En la comunidad

- Mediante el trabajo educativo, con la producción de material informativo y la promoción de cursos y campañas.
- Con la divulgación en medios locales y radios comunitarias de informaciones sobre precio y calidad de los alimentos adquiridos por el restaurante de la empresa.
- Con la celebración de un «fin de semana de la alimentación» para la comunidad, evento mensual en el que se ofrezcan clases de cocina y técnicas para un aprovechamiento integral de los alimentos.

En la sociedad

- Con informaciones precisas y correctas sobre los alimentos comercializados, lo que vale especialmente para las empresas del ramo alimenticio y del sector de la distribución (fabricantes de

alimentos industrializados, mayoristas, supermercados, proveedores de comidas, fast-food y otros).

- Con iniciativas de responsabilidad social, con la creación de sistemas de información y control de calidad de los alimentos, y principalmente con la reducción del desperdicio. Gran parte de los alimentos desperdiciados acaba en la composición del costo del sector, lo que encarece el producto final.

APOYO A LA AMPLIACIÓN DE LA MERIENDA ESCOLAR

La ampliación de la merienda escolar —el mayor programa de alimentación en actividad en el Brasil— es otro campo en el que las empresas pueden colaborar. Este programa se inició en 1954, y en 2009 atendió a casi 40 millones de niños y adolescentes al día. En 1994, el apoyo para la compra y la preparación de las meriendas fue descentralizado, por lo que son las comunidades locales, a partir de los ayuntamientos, las que deben administrar los recursos transferidos por el Gobierno Federal.

Hasta finales de 2001, el Gobierno Federal transfería el valor diario de 0,13 reales por niño matriculado en la enseñanza fundamental gratuita, y 0,06 reales diarios para alumnos de la enseñanza infantil y de entidades filantrópicas. Esos valores permitían proporcionar 350 kcal y 9 gr de proteínas por comida, lo que corresponde al 15 % de las necesidades diarias de los niños. Los gastos en personal, logística e instalaciones corren por cuenta de los gobiernos estatales o de los ayuntamientos.

Actualmente, esos valores fueron elevados a 0,30 reales para los alumnos matriculados en la educación básica (preescolar, enseñanzas fundamental y media, y educación de jóvenes y adultos).

Evidentemente, proveer solo una parte de las necesidades nutricionales de los niños en edad escolar es insuficiente. Aun así, en muchas localidades las transferencias del Gobierno constituyen el único recurso disponible para alimentar a los niños. Por otro lado, en diversos municipios esos recursos se complementan con aportes de la comunidad y son administrados por las asociaciones de padres y maestros.

Al colaborar con las estas asociaciones, las empresas realizan un importante trabajo de apoyo a la alimentación infantil. Con la descentralización de la merienda han surgido sistemas de administración en los que la propia comunidad controla los recursos, contrata al personal y elabora el menú de las comidas.

POLÍTICAS LOCALES DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE

La regionalización y la administración de las diferencias culturales es uno de los puntos importante del Proyecto Hambre Cero. Las soluciones deben adaptarse al público beneficiario. En el campo y en las ciudades los problemas son diferentes, así como también hay grandes diferencias entre los poblados, las ciudades pequeñas y medianas y las regiones metropolitanas.

Es importante analizar la participación de las empresas en el apoyo a iniciativas en diferentes regiones. Aunque es evidente que las empresas necesitan actuar en las áreas geográficas en las que llevan a cabo sus negocios, es saludable que ese apoyo se extienda a proyectos de lucha contra el hambre en regiones o lugares donde las carencias son mayores. También es muy importante brindar apoyo en áreas que no siempre están en el radio de acción inmediato de las empresas, pero que se vinculan indirectamente a ellas.

A continuación se presentan las políticas locales, divididas en acciones en las áreas rurales, en las pequeñas y medianas ciudades, y en las regiones metropolitanas.

LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE EN LAS ÁREAS RURALES

En el campo existe un gran contingente de brasileños vulnerables al hambre. Las empresas pueden reforzar la mejora de la renta y las condiciones de alimentación de esas poblaciones de dos formas inmediatas: mediante el apoyo a las actividades mercantiles agropecuarias y no agropecuarias (combinación conocida como pluriactividad) de base familiar, y a través del apoyo a la producción para el autoconsumo. Ese apoyo puede incluir asistencia técnica, donación de insumos o construcción de cisternas para el abastecimiento domiciliario de agua y para la producción doméstica, entre otros apoyos posibles.

El Gobierno Federal ha avanzado en este terreno con el lanzamiento del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, que proporciona crédito a intereses prefijados en niveles reducidos. No obstante, es posible que el programa avance aún más, con más recursos, menos burocracia y menores costos.

Actualmente, además de los bancos oficiales y las cooperativas de productores, existen empresas privadas que conceden créditos a los productores. Sin embargo, ese crédito se ha vinculado siempre a un

sistema de adelantos que ata a los productores a sus proveedores o compradores. Es necesario crear nuevos canales para la obtención de préstamos que sean destinados a actividades agrícolas y no agrícolas, como vivienda, construcción de pozos y cisternas, inversión en posadas y restaurantes, etcétera.

El sector público no tiene la flexibilidad y la agilidad del sector privado, y es por ese motivo que las empresas pueden actuar directamente en estas áreas, como hacen muchas ONG. Otra forma de apoyo de las empresas es la puesta en marcha de programas de producción agropecuaria certificada o de artesanía local. Se trata de valorizar la producción en pequeña escala, y aprovechar las diferencias geográficas y culturales de las regiones proveedoras. Dado que la diversidad y la originalidad están cada vez más valoradas, principalmente por el consumidor de más alta renta, se hace evidente la necesidad de invertir en la comercialización de mercaderías diferenciadas, especialmente aquellas de carácter local, con el objeto de ampliar la renta de los productores de pequeña escala.

LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE EN LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS CIUDADES

Casi la mitad de los brasileños con una renta diaria inferior a 1,08 dólares (línea de pobreza adoptada por el Proyecto Hambre Cero³) reside en pequeñas y medianas ciudades. Es posible que la lucha contra la pobreza y el hambre sea más eficiente en esas localidades, en las que es más fácil identificar a las familias con carencias alimentarias, conceder beneficios y desarrollar el acompañamiento necesario.

La acción de las empresas en pequeñas y medianas ciudades puede ser directa, con la creación y el mantenimiento de bancos de alimentos. Este programa tiene como objetivo facilitar el aprovechamiento de alimentos que normalmente serían desperdiciados. El programa tiene como referente el Food Bank, perteneciente a Second Harvest, una ONG que agrupa aproximadamente 200 bancos de alimentos y proporciona comida a 26 millones de estadounidenses y puertorriqueños, de los cuales 8 millones son niños.

3. Ese valor fue calculado con base en la línea de pobreza del Banco Mundial, que tiene como referencia una renta familiar per cápita de 1 dólar por día, adaptada al poder de compra, con correcciones relativas al autoconsumo en las zonas rurales y descuento de gastos originados en alquiler o en pagos por la casa propia.

Existen algunas diferencias entre los bancos de alimentos en actividad en el Brasil. Sin embargo, en general están constituidos por equipos de profesionales entrenados y cuentan con vehículos adaptados para el transporte de alimentos. Cada equipo tiene un recorrido definido para realizar la colecta de alimentos donados por las empresas participantes. La distribución entre las instituciones registradas se realiza en el mismo día.

El Programa Colecta Urbana también fue diseñado a partir de experiencias como la Foodchain, una red de ONG que tiene como objetivo recolectar todos los días y de forma segura alimentos frescos y comidas preparadas que no fueron vendidas en restaurantes, hoteles, bufets y cafés.

Las empresas pueden ayudar básicamente de tres formas:

- con la donación de géneros alimenticios, con el préstamo de vehículos para transporte y otros aportes a la logística: depósitos, embalajes, etcétera;
- mediante el apoyo a las instituciones que atienden a la población destinataria del programa, ya que en general los bancos de alimentos solamente complementan la alimentación;
- con personal: aportando técnicos voluntarios, como nutricionistas, microbiólogos o contadores, además de conductores, repartidores y ayudantes.

Recuadro 5.3 : Estatuto del Buen Samaritano

La propuesta del Estatuto está basada en otros incentivos fiscales existentes en el Brasil, como el Programa de Alimentación del Trabajador y las leyes de incentivo a la cultura, además de en la legislación de los Estados Unidos de América. La propuesta dio como resultado cuatro anteproyectos de ley y un anteproyecto de convenio relativo al Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios, orientados a proteger al donante y conceder exenciones e incentivos fiscales. Tres de esas propuestas, relativas a exenciones e incentivos fiscales, por ser materia tributaria son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo. Las disposiciones sobre la responsabilidad civil y penal de las personas físicas y jurídicas que donan alimentos son de competencia del poder legislativo. La propuesta de convenio sobre este impuesto debe presentarse al debate del Consejo Nacional de Políticas de Hacienda. Se prevé la exención del Impuesto sobre Productos Industrializados

en los alimentos, máquinas, equipamientos y utensilios donados a entidades, asociaciones y fundaciones sin fines de lucro que tengan por finalidad la preparación y distribución gratuita de alimentos a personas necesitadas.

De esos anteproyectos de ley, solo el relativo a la responsabilidad civil y penal del donante ha sido aprobado por el Senado de la República (Proyecto de Ley n.º 4.747/1998) y actualmente está en trámite en la Cámara de Diputados. Sin embargo, un proyecto de ley de igual contenido (n.º 3.289/1997) también se encuentra en trámite en la Cámara, a la espera del dictamen de la Comisión de Constitución y Justicia. Los restantes anteproyectos aún no han sido tramitados por el Congreso Nacional.

NUEVA LEGISLACIÓN PARA INCENTIVAR DONACIONES

La experiencia del Programa Mesa São Paulo (véase Recuadro 5.4) llevó al Servicio Social de Comercio de São Paulo a proponer cambios en la legislación vigente. Existe actualmente una enorme resistencia de las empresas a donar alimentos, por la responsabilidad que se les pueda imputar por daños que el alimento donado pueda ocasionar a las personas beneficiadas. Existe también el problema de la tributación de los impuestos sobre la circulación de mercaderías y servicios y sobre los productos industrializados que inciden en el valor del alimento donado y que hacen que la beneficencia ocasione gastos para quien la realiza. Por lo tanto, en 1996 la Federación de Comercio del Estado de São Paulo propuso al poder ejecutivo federal la elaboración de una legislación específica para incentivar las donaciones: el conjunto de proyectos de ley conocido como Estatuto del Buen Samaritano.

Recuadro 5.4 : Programa Mesa São Paulo

La misión del Programa Mesa São Paulo es distribuir alimentos, principalmente *in natura*, para luchar contra el hambre y reducir el desperdicio de alimentos. Para eso, recoge alimentos de las empresas donantes y los distribuye en instituciones registradas. El proyecto original, instalado en el Servicio Social de Comercio Carmo en 1994, cuenta con nutricionistas y asistentes sociales

que cuidan de la calidad de los alimentos distribuidos y de su aprovechamiento en las instituciones beneficiarias.

Los profesionales de esas instituciones reciben orientaciones sobre cómo almacenar, higienizar y manipular los alimentos recibidos, con el objeto de ofrecer comidas más nutritivas. La planificación de las acciones garantiza que la colecta en las empresas y la distribución a las instituciones ocurran en el mismo día.

El Programa Mesa São Paulo ha pasado por diferentes etapas. Inicialmente distribuía comidas preparadas, pero dejó de hacerlo debido a diversos factores, entre ellos el riesgo potencial de contaminación durante el almacenamiento y el transporte.

Actualmente distribuye principalmente hortalizas, legumbres y frutas y cuenta con 200 empresas donantes. Muchos son pequeños productores, diversas panaderías y algunas grandes empresas. La mayoría de las empresas dona alimentos, pero también hay casos como el de DHL, que participa de una forma específica. La empresa donó un vehículo para la distribución de los alimentos, y el conductor, contratado por DHL, está a disposición del Programa Mesa São Paulo junto con dos voluntarios también de la empresa.

Las instituciones beneficiadas suman 194, entre guarderías, asilos, albergues, asociaciones de apoyo a niños con cáncer y otras. El Programa Mesa São Paulo ya ha servido como referencia para iniciativas semejantes en otras unidades del Servicio Social de Comercio, como las de Itaquera, Santos, São José dos Campos y Bauru, así como en otros estados de la Unión.

Actualmente esos bancos de alimentos forman una red conocida como Mesa Brasil, con una coordinación centralizada.

En 2010, el Servicio Social de Comercio conmemoró la instalación de 74 unidades, con más de 174 millones de comidas ofrecidas desde el inicio de su programa en São Paulo.

ASOCIACIONES DE COMERCIANTES MINORISTAS CON EL PODER PÚBLICO

Otra política importante para el desarrollo local es la asociación del poder público con los comerciantes minoristas, en un nuevo modelo de relación entre las diferentes esferas de gobierno con los supermercados y otros establecimientos de comercialización de alimentos. La expansión de los supermercados y de los *self service* es innegable. Las grandes redes de supermercados ya están presentes incluso en pequeñas comunidades y han ampliado su capacidad de influenciar en los hábitos de compra de los consumidores y de controlar los precios.

Tanto los supermercados, ya sean independientes o formen parte de redes, como los ayuntamientos, tienen mucho que ganar con el establecimiento de acuerdos de este tipo. La realización de trabajos conjuntos otorga credibilidad y buena reputación a los empresarios del sector de la distribución, lo que garantiza el flujo constante de clientes y el crecimiento en las ventas. El apoyo por parte de supermercados se puede dar en tres frentes importantes:

- En la comercialización de productos de la agricultura familiar local, por medio del montaje de espacios específicos de exposición, degustación y venta. Para eso, el supermercado podrá contar con algún tipo de descuento en impuestos municipales, siempre que se comprometa a reservar un determinado espacio para esos productos.
- Con el compromiso de mantener márgenes de beneficio y precios compatibles con el poder adquisitivo de las comunidades. Diversos estudios muestran que, en situaciones diversas, las grandes redes de supermercados mantenían niveles de precios más elevados que las redes locales o pequeños establecimientos aislados. Se recomienda, por lo tanto, establecer un compromiso público en lo referente a los márgenes, e inclusive crear un comité de consumidores y técnicos del ayuntamiento para evaluar y controlar los niveles de precios.
- En la participación, junto con proveedores, productores agrícolas y agroindustriales locales, en campañas de alimentación, en la promoción de productos de temporada o en iniciativas surgidas de demandas específicas de la comunidad.

AGRICULTORES URBANOS Y PRODUCTORES DE ALIMENTOS

La agricultura urbana puede ser otro elemento importante entre las políticas de apoyo empresarial a la lucha contra el hambre. Usualmente se presta mayor atención a la problemática agrícola rural, lo que hace que las actividades urbanas de producción y distribución de alimentos raramente reciban una consideración proporcional a su importancia.

Es necesario implementar un programa dirigido al fortalecimiento de los pequeños y medianos productores urbanos de alimentos (y de comidas preparadas), y principalmente a la formación para los pequeños comerciantes.

La conexión entre el abastecimiento y la producción agroalimentaria refleja también una estrategia de «acercar los extremos»: los productores agrícolas y los consumidores. Los gestores de programas públicos han reconocido el papel de la intermediación comercial para dar regularidad tanto a las compras de los productos de los agricultores como a la oferta de esos bienes a los consumidores. Naturalmente, esta intermediación comercial necesita de instrumentos regulatorios que eviten conflictos de intereses con los productores y consumidores.

La importancia de la agricultura urbana ha crecido tanto que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) lanzó recientemente un programa denominado Ciudades Alimentando Ciudades, que promueve el establecimiento de huertas urbanas, la utilización de terrenos yermos para el cultivo de alimentos, y principalmente el uso adecuado del agua en las ciudades.

Las empresas pueden iniciar y apoyar de forma decisiva proyectos de ese tipo mediante la cesión de terrenos (a partir de mecanismos jurídicos como el de cesión en comodato, por ejemplo) para la producción de alimentos por parte de trabajadores desempleados, con el aporte de materiales, insumos y asistencia técnica para esos nuevos productores, o con la adquisición de productos provenientes de esos cultivos. Una vez que exista la oferta, los supermercados, las ferias libres y los programas institucionales también podrán incluir esa producción local en su propio abastecimiento.

LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE EN LAS REGIONES METROPOLITANAS

El Proyecto Hambre Cero propone una serie de acciones para la lucha contra el hambre en las regiones metropolitanas, ya que es en esas áreas donde más han crecido la pobreza y el hambre. La iniciativa

privada puede colaborar con esas políticas, teniendo en cuenta que es justamente en las regiones metropolitanas donde hay mayor concentración de empresas, y es también allí donde actúan más directamente, dada la concentración de los mercados.

Restaurantes populares

La propuesta de los restaurantes populares es la más aplicable a las grandes metrópolis. Existe un enorme contingente de personas que se desplazan diariamente hacia el centro de las grandes ciudades. Ese público trabaja, frecuenta la escuela o utiliza servicios, y muchas veces pasa el día sin ninguna comida. Para esas personas, la posibilidad de alimentarse por un costo reducido es de enorme importancia. El Programa Hambre Cero toma en consideración la necesidad de actuar con un sistema de restaurantes populares de gran alcance, que proporcione comidas a precio de costo y atienda la vasta demanda conformada por trabajadores de baja renta que hoy se alimentan de forma insatisfactoria en las ciudades.

No es raro que el almuerzo en uno de los restaurantes populares en funcionamiento sea la única comida que un individuo consume durante el día. Varios estudios muestran que una comida en restaurantes populares podría costar 1,80 reales, si se consideran todos los costos variables y gastos con mano de obra (ejemplo extraído del costo del restaurante popular de Belo Horizonte). Ese es el promedio también en Río de Janeiro. No se incluyen en ese cálculo los costos de instalación del restaurante, alquileres, reformas u otros gastos de los locales, que pueden ser cubiertos por el poder público. En caso de que los gastos de personal y mantenimiento de la infraestructura corran por cuenta de los ayuntamientos, gobiernos estatales o entidades de beneficencia, como ocurre hoy, el costo de una comida puede estar próximo a 1 real.

La iniciativa privada puede asociarse al programa de restaurantes populares mediante la administración y gestión del funcionamiento de nuevas instalaciones. Con la excepción del restaurante de Belo Horizonte, todos los demás restaurantes populares tienen su administración subcontratada. La proliferación de restaurantes populares en el Brasil muestra que, además de los aspectos sociales vinculados a esa actividad, se trata de un negocio rentable. Desde el punto de vista estratégico, los restaurantes populares no compiten con otros negocios de alimentación, aunque en algunas ciudades los bares y restaurantes próximos a esas nuevas instalaciones tuviesen que rebajar sus precios.

Pero las empresas pueden ayudar aún con otro tipo de acciones, como por ejemplo con meriendas y comidas a precio de costo para los trabajadores de las metrópolis, mediante convenios para la donación de alimentos o de recursos, e incluso subvencionando los costos de esos restaurantes con recursos obtenidos de la publicidad en esos espacios.

El proceso de donación de alimentos perecederos que de otra forma serían descartados implica acciones que van desde la colecta de los alimentos hasta a su distribución. Una nueva legislación deberá provocar un significativo aumento en las donaciones de alimentos a las entidades para atender a la población necesitada. Independientemente de eso, y por medio de instrumentos como los documentos de transferencia de responsabilidades y los convenios, actualmente las empresas puede colaborar con donaciones en géneros alimenticios o en dinero.

Bancos de alimentos

Con la aplicación de la nueva legislación también será más fácil la creación de bancos de alimentos, que permitan un flujo continuo de productos para viabilizar el abastecimiento de restaurantes de apoyo, albergues y casas de recepción de individuos desamparados, e incluso para la alimentación escolar. Las instituciones de beneficencia o los bancos de alimentos podrían recolectar los productos que han sido donados, separarlos e incluso realizar algún procesamiento para su distribución vía equipamientos de apoyo. La distribución de los alimentos donados sería efectuada prioritariamente por intermedio de instituciones de beneficencia con el apoyo del poder público. Esos acuerdos deben procurar retirar a los indigentes de la calle y brindar albergue, alimentación y preparación para que puedan buscar nuevas oportunidades de trabajo.

Centrales de compra y distribución

El funcionamiento de verdulerías de precio unificado, venta ambulante y compras comunitarias debe ser tomado en consideración como una alternativa entre las políticas de seguridad alimentaria en áreas urbanas. Para que sean viables, es preciso también incentivar la creación de centrales de compra y distribución en las periferias de las regiones metropolitanas. Esas centrales deben dar apoyo logístico y comercial a la operación de los concesionarios y pequeños comerciantes minoristas, los que a su vez pueden comercializar a menor precio los productos de la cesta básica y otros géneros alimenticios.

Actualmente, las centrales de compras de las grandes redes de supermercados permiten conseguir ahorros significativos en términos de costos. Además, debido a sus características operacionales, están en condiciones de promover productos de mejor calidad y lograr una relación más estrecha con los productores agrícolas y proveedores, lo que se refleja en las variedades cultivadas, los embalajes, la forma de comercialización, etcétera.

Otra forma de consolidar acuerdos con los comerciantes minoristas es ofrecer el apoyo de los centros de abastecimiento y de las centrales de compras y de distribución públicas para las operaciones de pequeños comerciantes. Cabe al poder público organizar y facilitar la integración de los comerciantes minoristas agrupados en cooperativas o asociaciones, para que puedan competir en igualdad de condiciones con las grandes redes de supermercados. Esos pequeños comerciantes deben recibir orientaciones para su mejor desempeño, y ofrecer productos de mejor calidad y más accesibles a las poblaciones de áreas más pobres.

EJEMPLOS DE ÉXITO EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE

A continuación presentamos algunos interesantes ejemplos de empresas que actuaban en la lucha contra el hambre incluso antes del lanzamiento del Proyecto Hambre Cero. Son empresas brasileñas de gran presencia regional o nacional que actúan en sectores diversos, como el comercio minorista, la industria pesada, el transporte o la informática. Son ejemplos inspiradores, ya que en muchos casos se trata de empresas que no tenían relación con el área alimentaria, y que crearon una forma particular de compromiso con la movilización de la sociedad civil en la lucha contra el hambre.

CASA VERDE MÓVEIS

Casa Verde Móveis, localizada en Mirassol, en el interior de São Paulo, ya fue considerada por la *Guía Exame* la segunda entre las 100 mejores empresas para trabajar. Con poco más de 200 empleados, la empresa mantiene con ellos una relación de diálogo y respeto y desarrolla programas dirigidos a la mejora de su calidad de vida.

Una de las principales acciones que Casa Verde implementa desde enero de 2002 es el programa de préstamo patrimonial de microcrédito, por medio del cual los empleados pueden financiar hasta tres

veces el valor del salario para comprar, terminar de pagar o reformar sus casas, con financiamiento en 24 cuotas. Con recursos de la empresa, en 2002 se concretaron un total de 65 préstamos.

El programa Más Conocimiento, iniciado en 2001, garantiza una estructura de enseñanza permanente a los colaboradores, con formación diaria en el propio lugar de trabajo. Se ofrecieron 22 becas de estudio, cursos a distancia con material incluido, cursos de inglés y cursos de actualización en el extranjero. Además, se proporciona ayuda para la adquisición de material escolar.

Casa Verde Móveis desarrolla también acciones destinadas a la comunidad. Por medio del proyecto Apoyo al Hogar de Ancianos, proporciona alimentación diaria a los 34 internos necesitados del Hogar de Ancianos de Mirassol. Los ancianos reciben visitas semanales del enfermero de la empresa, de sus empleados voluntarios y de una terapeuta ocupacional. Casa Verde ofrece todo el material utilizado y también organiza la fiesta de Navidad; además hace contribuciones financieras mensuales a la Asociación de Padres y Amigos de los Excepcionales de Mirassol y a dos guarderías de la ciudad que atienden a los hijos de los colaboradores, con beneficios que alcanzan a aproximadamente 400 niños. A partir de las sugerencias de sus empleados, la empresa entrega mensualmente dos cestas de alimentación a familias necesitadas.

COMPAÑÍA PAULISTA DE TRENES METROPOLITANOS

La Compañía Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) es una empresa pública que actúa en el área del transporte urbano del estado de São Paulo. Entre los varios programas destinados a la comunidad, se pueden destacar:

Programa Buena Merienda: desde mayo de 2002 la CPTM instaló diez puestos del programa en las principales estaciones de tren, que ofrecen a los usuarios un desayuno con alto valor nutritivo a precio de costo (0,40 reales). El objetivo es reducir de las indisposiciones de pasajeros por falta de alimentación. Desde su implantación ya fueron consumidos más de 1,5 millones de desayunos, compuestos por sándwiches con fiambres y jugos. El programa ha comportado la creación de 70 nuevos empleos directos. Diariamente, se comercializan 14 000 unidades en los quioscos instalados en las estaciones de Brás, Barra Funda, Guaianazes, Francisco Morato, Santo André, Mauá, Osasco, Carapicuíba, Itapevi y Estação Especial da Lapa. La CPTM tiene como socios del programa a las secretarías de

Transportes Metropolitanos y de Agricultura y Abastecimiento, además de la empresa Terra Azul Alimentação Coletiva e Serviços Ltda.

Programa Menor Aprendiz: ofrece cursos de formación junto con el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), en los que se brindan nociones básicas sobre ferrovías. Desde su creación, aproximadamente 1 800 alumnos recibieron formación de la CPTM como técnicos de transporte sobre rieles.

Proyecto Calidad de Vida: el proyecto desarrolla mensualmente campañas relacionadas con la educación en salud, la prevención de la adicción a las drogas, la planificación familiar y la prevención de accidentes, entre otras.

COMPAÑÍA SIDERÚRGICA DE TUBARÃO

La Compañía Siderúrgica de Tubarão, localizada en Vitória (Espírito Santo), ha invertido anualmente un millón de dólares en programas comunitarios en las áreas de educación, salud, medio ambiente, desarrollo urbano y cultura. Desarrolla una acción específica para la lucha contra el hambre, además de varios proyectos destinados a la generación de renta y empleo.

Programa Solidaridad: desde 1993 la CST ofrece su cocina central, ingredientes y todos los recursos necesarios para la preparación de una sopa nutritiva, ofrecida diariamente a personas carentes de la comunidad. La preparación de la sopa comunitaria está a cargo de 40 voluntarios, entre colaboradores de la empresa, familiares y representantes de ONG locales. Las empresas que prestan servicios de transporte para la CST colaboran en la distribución de la sopa a varias instituciones de la ciudad de Vitória. El programa ya ha atendido a 26 entidades de la región metropolitana, con un total de 3 200 beneficiados.

Programa de atención integral a niños y adolescentes (AICA): atiende a niños y adolescentes en situación de riesgo social y personal, residentes en el entorno de la CST, e incentiva el estudio y su integración con la comunidad. Ofrece talleres de corte y confección textil y de panadería, además de atención psicológica y odontológica, paseos y actividades complementarias en el tiempo libre de la escuela. Solo en 2001, más de 1 000 niños ya fueron beneficiados por ese proyecto.

La CST desarrolla otros programas con el objetivo de ampliar la inserción de los jóvenes en la enseñanza y el mercado de trabajo, mediante cursos de formación profesional y talleres, como el programa

Crear con las Manos, el proyecto de talleres de iniciación profesional y el proyecto Casa del Niño. El proyecto Universidad para Todos se orienta a la democratización del acceso a la universidad para alumnos egresados de la red pública.

COMPAÑÍA MINERA RIO DO NORTE

La compañía minera Rio do Norte (MRN), integrante del Grupo Vale do Rio Doce, invierte en diversos programas de responsabilidad social que benefician a los empleados, sus familias y a las comunidades próximas a su sede, en la ciudad de Porto Trombetas (Pará), situada a 1000 kilómetros de Belém.

Desde 1997, la MRN promueve una competición estudiantil basada en cuestiones como ética y ciudadanía. En 2001 los estudiantes recaudaron alimentos, ropas, libros, medicinas y juguetes para brindar atención a 460 familias.

La escuela municipal de Boa Vista, construida por la MRN en 1991, ofrece educación Infantil y enseñanza fundamental de primer a cuarto grado, y está gestionada en sociedad con el Ayuntamiento de Oriximiná. Atiende a 166 alumnos de la comunidad de Boa Vista, compuesta por descendientes de quilombos. La empresa pone a disposición recursos para la capacitación, el transporte, la vivienda, la alimentación y la asistencia médica de los profesores, se encarga del mantenimiento del edificio de la escuela y ofrece dos meriendas escolares.

Los alumnos con edad adecuada pueden matricularse en el quinto grado de la Escuela de Porto Trombetas o en la Escuela de Educación para Jóvenes y Adultos, ambas mantenidas por la MRN. La escuela Jonathas Pontes Athias ofrece gratuitamente enseñanza fundamental de quinto a octavo grado y enseñanza media para 1 119 alumnos, entre hijos de empleados de la compañía minera y de habitantes de las comunidades ribereñas.

Anualmente, la MRN invierte cerca de un millón de dólares en el mantenimiento de la escuela, a través del pago de los costos de transporte, uniformes y parte del material didáctico. Actualmente, 45 alumnos de la comunidad de Boa Vista cursan la escuela en Porto Trombetas.

Proyecto Acción Monitoreada de Integración: busca disminuir los altos índices de abandono y evasión escolar de la comunidad de Boa Vista. En turno integral, ofrece durante tres días a la semana clases de informática y apoyo escolar, además de almuerzo y atención odontoló-

gica. Entre los 33 alumnos del grupo de 2001, integrado por 16 alumnos de comunidades ribereñas, hubo solamente 6 casos de abandono.

Proyecto Quilombo: en sociedad con la Fundación Esperanza de Santarém, la MRN envía mensualmente un barco con equipos, médicos y enfermeros a dos comunidades descendientes de quilombos ubicadas en las márgenes del río Trombetas, para prestar asistencia médica a aproximadamente 300 familias.

NESTLÉ: PROGRAMA NUTRIR

A finales de 1999 Nestlé lanzó un programa de educación alimentaria destinado a la prevención de la desnutrición infantil. El Programa Nutrir proporciona a niños de comunidades con carencias y a sus familiares informaciones y orientaciones que permiten obtener la mejor nutrición posible, incluso con recursos financieros escasos. El programa consiste básicamente en la celebración de encuentros de voluntarios, debidamente formados, con niños y adolescentes de entre 5 y 14 años y con sus madres, llamados Folia Culinária (Fiesta Culinaria). Por medio de juegos, se discuten con los niños asuntos relacionados con la alimentación, la higiene y los valores nutricionales de los alimentos, mientras sus madres preparan una comida, que es servida a los participantes, también bajo la supervisión de voluntarios.

El éxito del programa llevó a su implementación en diversas regiones. Se puso en práctica un programa de capacitación, implementado por los principales coordinadores del Programa Nutrir junto con consultores contratados, que permitirá la creación efectiva de una red nacional de prevención de la desnutrición. Hasta 2001, el Programa Nutrir había capacitado a 335 personas, entre trabajadores de la restauración, madres, agentes comunitarios y educadores que prestan servicios en 176 instituciones reconocidas, lo que significó un beneficio para más de 70 000 jóvenes.

Las unidades proporcionan sus instalaciones para que los voluntarios puedan reunirse y programar las actividades. Nestlé anima a sus empleados a que participen directamente en el proyecto como voluntarios y también a que contribuyan con donaciones en dinero. Por cada donación efectuada, la empresa contribuye con el mismo valor. Con los fondos recaudados se adquieren materiales pedagógicos, se producen manuales y se costean gastos de transporte y alimentación.

El programa también apoya iniciativas de grupos de madres y de otras personas de la comunidad, para que además de mejorar la calidad de las comidas en casa, puedan generar renta con el conocimiento adquirido.

NOVADATA COMPUTADORES

La empresa Novadata Computadores, localizada en Brasilia (DF), montó un proyecto en sociedad con la ONG Ágora-Asociación para Proyectos de Lucha contra el Hambre, para conciliar el refuerzo a la alimentación con la generación de empleo. Novadata brinda recursos, por intermedio de Ágora, para el proyecto Cestas de la Ciudadanía, que entrega cestas básicas a las familias más necesitadas de la zona, seleccionadas por la comunidad. La propia organización comunitaria es la encargada de realizar las compras: busca los mejores precios, monta y distribuye las cestas. Las familias pagan íntegramente el alimento que reciben: mitad en dinero y mitad en trabajo comunitario (la participación de los adultos en cursos de capacitación es considerada como trabajo). Ese dinero permanece en la propia comunidad, constituyendo un fondo rotativo de préstamos solidarios.

El fondo concede microcréditos y asistencia técnica a potenciales emprendimientos comunitarios, que permiten generar empleos y renta. Para recibir el beneficio de la cesta de alimentos, además de cumplir con los criterios sociales, la familia debe asumir algunos compromisos con la comunidad, con el fin de evitar prácticas asistencialistas y al mismo tiempo fortalecer su autoestima y su vinculación con la comunidad.

El proyecto se inició en 1993 en el vertedero de Vía Estructural, en Brasilia. Luego fue implantado en otras cuatro localidades del Distrito Federal y en Feira de Santana, en el estado de Bahía. Actualmente se está implementando en la zona rural del Distrito Federal, en las comunidades de Sítio Novo y Sarandi, para brindar atención a 60 familias. Hasta el momento, los principales resultados obtenidos son: 300 toneladas de alimentos distribuidas; 2 000 niños evaluados periódicamente; más de 500 microemprendimientos financiados; centenas de reuniones, charlas y actividades comunitarias organizadas.

En 1994, el CONSEA, órgano vinculado a la Presidencia de la República, recomendó tomar ese proyecto como ejemplo de política pública de lucha contra el hambre.

TUPY FUNDIÇÕES

La empresa Tupy Fundições, con sede en Joinville (Santa Catarina), firmó un acuerdo que busca educar, concientizar y estimular la búsqueda del saber en las comunidades en las que actúa. Entre las diversas acciones que la empresa desarrolla, se pueden destacar:

Voluntariado de la Alfabetización: para contribuir a la erradicación del analfabetismo en Joinville, en 1998 la empresa Tupy estableció un acuerdo con la ONG Alfalit Brasil, dedicada a la alfabetización a través de la literatura. Por el proyecto ya han pasado más de 3 000 personas, lo que contribuyó a disminuir del índice de analfabetismo en la ciudad.

Proyecto Ciudadano del Mañana: iniciado en 1999, el proyecto apoya a dos guarderías de Joinville. La empresa colabora con alimentación, transporte, material didáctico y apoyo escolar, e invierte en la mejora de las instalaciones físicas y culturales.

Programa de integración industria-comunidad (PIIC): promueve cursos de formación profesional de acuerdo con las necesidades detectadas por las asociaciones comunitarias. En 2002, la empresa Tupy brindó formación a aproximadamente 400 personas en las profesiones de mecánico de automóvil, electricista, mecánico de bicicletas, soldador, telefonista y secretaria.

Programa de desarrollo continuo: cuenta con más de 10 años de experiencia y está dirigido al desarrollo y la mejora del grado de escolaridad de los empleados de la empresa. La Universidad Corporativa Tupy ofrece cursos de perfeccionamiento profesional y posibilita mejores niveles de formación curricular. En el último año, 1 381 personas entre colaboradores y sus dependientes frecuentaron los cursos acelerados de nivel básico y medio ofrecidos por la empresa. Además, se ofrecen cursos de especialización y cursos de máster en las áreas afines. Como resultado, el 92 % de los participantes del programa obtuvo algún tipo de promoción en el ambiente de trabajo, y el grado de instrucción de los empleados de la empresa mejoró significativamente.

BANCO DEL BRASIL

El banco mantiene el *Programa Adolescente Trabajador*, que apoya la formación personal y profesional de adolescentes de familias con renta de hasta la mitad del salario mínimo per cápita. Los adolescentes, contratados como aprendices, deben cursar como mínimo el séptimo

grado de la enseñanza fundamental o el curso acelerado de primer grado y estar inscritos en programas asistenciales. Hasta finales de 2002, fueron contratados 2 800 adolescentes. Los aprendices permanecen en el banco durante un período de 18 a 24 meses, y se desvinculan al cumplir 17 años y 10 meses.

BANDEIRANTE DE ENERGIA

La empresa Bandeirante de Energia, distribuidora presente en 28 municipios de São Paulo, desarrolló una campaña para vincular el ahorro de energía eléctrica a la lucha contra el hambre, estimulando la recolección selectiva de residuos entre sus consumidores. Los residuos son procesados y vendidos como chatarra. La recaudación obtenida se utiliza en la compra de alimentos, que son donados a instituciones de caridad. En otra campaña, la empresa ofreció un kit de tres lámparas económicas por cada donación de un kilogramo de alimento.

COMPAÑÍA INDUSTRIAL CATAGUASES

A través del proyecto *Tejiendo Solidaridad*, la compañía Cataguases, fabricante de hilos y tejidos, fomenta las donaciones voluntarias de los empleados de la empresa. Mensualmente, las contribuciones en dinero se descuentan del salario y las donaciones de alimentos son enviadas a instituciones de la región de Cataguases, en el estado de Minas Gerais. Los propios empleados administran los recursos recaudados y rinden cuentas a la comunidad.

GRUPO ZEMA

Creado en 1999, el proyecto *Esperanza* permitió estructurar el apoyo del Grupo Zema y de sus empleados y socios a las instituciones dedicadas a la atención de niños necesitados en los municipios donde se ubican las empresas del grupo. La empresa destina íntegramente la recaudación obtenida por la venta de materiales reutilizables, como papel, cartón, plásticos y latas de aluminio, a entidades seleccionadas, en un promedio de 2 500 reales mensuales. El Grupo Zema asume todos los gastos de personal y los relativos al tratamiento, recolección, transporte y prensado de los materiales.

IQF SCHERING-PLOUGH

Por medio del *Instituto Criança é Vida* (Niño es Vida), financiado por la empresa IQF Schering-Plough, se imparten cursos de formación y talleres para madres y niños en las áreas de salud, higiene y alimentación. La empresa, con sede en São Paulo, también apoya la atención de niños en guarderías y hospitales, además de incentivar la actuación de sus empleados en programas de voluntariado. Después de establecer decenas de acuerdos de colaboración, la empresa comenzó a formar a empleados y voluntarios para multiplicar el trabajo de educación básica en salud, que ya ha beneficiado a 17 300 familias.

JOHNSON & JOHNSON PRODUCTOS PROFISSIONAIS

Las empresas del Grupo Johnson & Johnson, que actúa en el Brasil desde 1933, tienen como tradición el incentivo a la participación de sus empleados en iniciativas destinadas a las comunidades donde viven. La Johnson & Johnson Produtos Profissionais mantiene un programa regular de donación de alimentos que beneficia a más de 40 entidades asistenciales en la región de Vale do Paraíba (São Paulo). Por cada kilogramo de alimento que sus empleados donan voluntariamente, la empresa dona el equivalente a 0,75 reales.

MOTOS MATOGROSSO

Además de programas de alfabetización y de la donación de motocicletas para entidades de beneficencia, la empresa revendedora Motos Matogrosso mantiene el *Programa Cometa Fructificar*, que distribuye esquejes de árboles frutales para plantarlos en los patios de las casas de familias necesitadas de Cáceres (Mato Grosso). También promueve cursos para los alumnos de las escuelas y para la comunidad, en los que se enseña a cultivar y a trabajar con las frutas, con el fin de generar conciencia acerca de su valor nutritivo, y mejorar su uso en la alimentación y en el cuidado de la salud.

RLM COMERCIO DE ALIMENTOS

RLM, empresa que administra cinco restaurantes McDonald's en Santos y Praia Grande, en el Estado de São Paulo, desarrolla en co-

laboración con la asociación Comunidade de Mãos Dadas un proyecto de apoyo a la Pastoral del Niño, orientado a la lucha contra la desnutrición y la mortalidad infantil. Se organizan campañas de recolección de alimentos y concentrados de minerales y vitaminas, que luego se distribuyen entre las comunidades necesitadas de la periferia de Santos, donde actúan los socios del proyecto. La Pastoral del Niño realiza el acompañamiento en salud de más de 8 000 niños.

SHELL BRASIL

Todos los años la empresa Shell Brasil promueve entre sus empleados la campaña *Navidad sin Hambre*. Durante diciembre se recolectan alimentos no perecederos para realizar donaciones de cestas básicas a familias necesitadas. En 2001, además de asumir los costos de recolección y distribución de los alimentos, por cada kilogramo de comida que donaron sus empleados, Shell Brasil contribuyó con otros dos, lo que resultó en más de 12 toneladas de alimentos recolectados solamente en las ciudades de Río de Janeiro y São Paulo.

SKILL

Skill, empresa del sector de la contabilidad y la auditoría, desarrolla el proyecto social *Skill Haciendo que Ocurra*, que distribuye cestas básicas en barrios pobres y brinda apoyo a diversas entidades que atienden a niños necesitados en la periferia de São Paulo. Skill también mantiene el proyecto *Águila en el Nordeste*, en los municipios de Tabira (Pernambuco) y Lagoinha (Paraíba), que fueron «apadrinados» por la empresa. En esas localidades, Skill construyó pozos de bombeo de agua y consultorios médicos, además de desarrollar programas educativos y estimular el cultivo en huertas comunitarias.

TEN YAD

La institución de beneficencia israelita Ten Yad desarrolla acciones permanentes de lucha contra el hambre, como la fabricación de sopas enlatadas y la distribución de kits alimenticios, y mantiene un comedor comunitario que proporciona alimentos a la población necesitada de la región central de São Paulo. Para mantener esas actividades, cuenta con el apoyo de un conjunto de empresas, que contribu-

yen de distintas formas: mediante la «adopción» de un empleado de la entidad, tomando a su cargo el pago de su salario; con donaciones en dinero, materiales y servicios; y a través de convenios para la provisión y el transporte de alimentos.

TIM MAXITEL

El grupo de telefonía TIM Maxitel implantó el *Programa de alimentación orientada (PAO)*, que actúa en 40 municipios de Vale do Jequitinhonha y Vale do Mucuri, en el estado de Minas Gerais, y beneficia a aproximadamente 12 000 personas en una de las regiones más pobres del Brasil. El programa incentiva el aprovechamiento de recursos disponibles en las propias comunidades, y difunde informaciones sobre el uso de concentrados de minerales y vitaminas y sobre la alimentación alternativa entre líderes comunitarios, trabajadores de restauración del sistema de educación y entidades asistenciales.

YÁZIGI

La red de enseñanza de idiomas Yázigi Internexus promueve diversas acciones enfocadas al cuidado de niños y adolescentes de bajos recursos. En las comunidades en las que actúa, concede becas de estudio, incentiva el trabajo voluntario y hace donaciones para campañas y entidades asistenciales. Desde 1999 la empresa forma a profesores voluntarios para enseñar gratuitamente inglés a niños necesitados en barrios de la periferia de São Paulo. Las escuelas de la red también apoyan el desarrollo profesional de jóvenes de familias de baja renta mediante prácticas y contratos de trabajo.

6. HAMBRE CERO: PRINCIPALES LECCIONES¹

*Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
Santiago (Chile)*

INTRODUCCIÓN

El lanzamiento del Programa Hambre Cero, en enero de 2003, por parte del recién electo presidente Luiz Inácio Lula Da Silva, despertó la conciencia nacional brasileña sobre la contradicción de que millones de familias aún no tengan suficientes alimentos, en un país donde estos abundan y donde existe un *boom* del sector exportador agropecuario. El compromiso del presidente de erradicar el hambre caló en la conciencia nacional de manera notable y obtuvo un apoyo masivo de la población.

En diciembre de 2002, poco tiempo después de tomar posesión, el presidente electo solicitó al director general de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) colaboración para constituir un equipo multiagencial con personal de la FAO, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que trabajaría conjuntamente con un equipo nacional en la revisión del diseño y de los componentes propuestos para el Programa Hambre Cero. Fue un ejercicio muy enriquecedor para todos los involucrados, y culminó con un respaldo general a los objetivos y al contenido del programa; pero sobre todo, llamó la atención sobre los grandes desafíos —especialmente los de naturaleza institucional— que se enfrentarían durante su implementación. El informe² del equipo subrayaba: «Uno de los principales problemas que enfrentará el nuevo Gobierno será el de cómo reconciliar las grandes expectativas de la población por disfrutar de resultados inmediatos con una gran cobertura, con la necesidad de

1. Documento de trabajo de la FAO presentado en la videoconferencia entre Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, el Perú y Venezuela, celebrada el 14 de agosto de 2006.

2. FAO, BID, BM, 2002.

asegurar calidad, evitar la continuidad de una cultura de dependencia y minimizar los efectos secundarios no deseados».

La determinación del presidente Lula de ponerle fin al hambre en el Brasil durante su período de Gobierno, reflejada en las metas del Programa Hambre Cero, despertó un gran interés internacional. Sobre todo en los países en desarrollo, que han implementado esfuerzos por alcanzar el objetivo establecido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 de reducir a la mitad el número de personas subnutridas en el mundo para el año 2015, posteriormente fijado como el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de disminuir a la mitad la pobreza y el hambre para 2015. Este interés internacional se ha visto reforzado por las iniciativas del presidente Lula, en conjunto con los jefes de Estado de Francia, Chile y España, durante el encuentro de los líderes mundiales por una Acción contra el hambre y la pobreza, que tuvo lugar en la sede de la ONU en Nueva York en septiembre de 2004 y en la cual participaron más de 100 gobiernos. En el contexto de esa iniciativa global, los presidentes del Brasil y de Guatemala lanzaron en octubre de 2005 una iniciativa para erradicar el hambre en América Latina y el Caribe hasta el año 2025, la cual fue respaldada por los 29 países presentes en la 29ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, celebrada en Caracas en abril de 2006.

A través de su Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, la FAO coopera con más de 100 países en desarrollo en el diseño e implementación de programas que contribuyan a alcanzar la meta establecida en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Muchos de esos países, inspirados en parte por el liderazgo del presidente Lula, trabajan en el diseño e implementación de programas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional con el propósito de alcanzar esta meta. Esos países están muy interesados en aprender de la experiencia brasileña y, en la medida de lo posible, beneficiarse de la cooperación técnica del Brasil.

Ese interés es particularmente evidente en América Latina y el Caribe. Por eso la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe ha auspiciado una videoconferencia con los líderes de los programas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, el Perú y Venezuela. Un breve balance sobre la evolución y las principales lecciones del Programa Hambre Cero ha sido preparado, con el fin de servir de base a la videoconferencia, por un equipo de la FAO que ha acompañado la implantación

del programa desde su inicio³. Este balance se basa en la revisión de documentos en los que se analiza la evolución del Programa Hambre Cero y de evaluaciones del desempeño y el impacto de sus principales componentes. Para su redacción también se han realizado un gran número de entrevistas con personas clave involucradas y relacionadas con la erradicación del hambre y la pobreza en el país.

A pesar de haber sido preparado específicamente para esta videoconferencia, este documento estará disponible en los sitios de Internet de la FAO para todas las instituciones interesadas que trabajen con programas de seguridad alimentaria y nutricional en otros países.

Una versión ampliada del documento será preparada por el equipo de la FAO para servir como base para las discusiones con las nuevas autoridades en el período postelectoral, y analizar cómo la FAO puede contribuir mejor al futuro de los programas relacionados con la seguridad alimentaria.

HAMBRE CERO

Hambre Cero es un concepto en evolución. En 2003 fue descrito como

un programa creado para luchar contra el hambre y sus causas estructurales, que perpetúan la exclusión social. En otras palabras, el Programa Hambre Cero fue creado para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de todos los brasileños y brasileñas. Seguridad alimentaria es algo más que acabar con el hambre hoy. Significa garantizar que todas las familias puedan alimentarse por sus propios medios, con dignidad, con regularidad, y en la cantidad y calidad necesarias para mantener su salud física y mental. El programa está constituido por un conjunto de políticas públicas que involucran a los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. En el caso del Gobierno Federal, compromete a todos los ministerios⁴.

Más recientemente, en 2005, el Programa Hambre Cero fue descrito como

una estrategia del Gobierno Federal para asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada, que otorga prioridad a las personas con

3. Integrado por Benjamin Davis, Andrew MacMillan, Alberta Mascaretti y Fernando Soto Baquero.

4. Frei Betto, 2004.

dificultades de acceso a los alimentos. Esta iniciativa se inserta en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, y contribuye a la erradicación de la extrema pobreza y a la conquista de derechos de ciudadanía por parte de la población más vulnerable al hambre⁵.

En términos prácticos, el Programa Hambre Cero consiste en un conjunto de más de 30 programas complementarios, orientados a combatir las causas inmediatas y subyacentes del hambre y la inseguridad alimentaria, implementados por el Gobierno Federal o con su apoyo. Con estos programas, entre otros, el Brasil pretende cumplir con su compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no solamente la primera meta, relacionada con la reducción del hambre y la pobreza, sino también con las metas referentes a la educación, la salud, el medio ambiente y la igualdad de género. La coordinación del programa está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), que asumió esa responsabilidad en 2004, tras la disolución del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria (MESA). Algunos programas son implementados directamente por el MDS, que a su vez también participa en otros programas ejecutados por otros ministerios o entidades, con aporte de recursos de sus propios presupuestos y de otras fuentes de financiamiento no presupuestario.

Los principales programas, en términos de inversión, número de beneficiarios y visibilidad, son:

- Programa Bolsa Familia: un programa de transferencia de renta, dirigido a las familias pobres y condicionado a la asistencia de los niños a la escuela y al control de la salud.
- Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que garantiza alimentación escolar a los niños de guarderías y escuelas primarias públicas.
- Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que brinda acceso a servicios técnicos y de crédito a agricultores familiares.
- Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA), que promueve la compra de alimentos de pequeños agricultores, para abastecer localmente a instituciones de la red de protección social.

- Programa de Construcción de Cisternas, destinado a recolectar y almacenar agua de lluvia para uso doméstico en el semiárido de la región Nordeste del país.

Existen otros programas que implican la distribución de alimentos a las poblaciones vulnerables a través de redes de protección social, restaurantes populares, bancos de alimentos, agricultura urbana, distribución de vitamina A y de hierro, educación nutricional, monitoreo de la nutrición y la salud e incentivos fiscales para empresas que realicen inversiones en el mantenimiento de restaurantes para sus trabajadores.

Además de su papel en la coordinación de estos programas, el MDS es directamente responsable de la gestión del Programa Bolsa Familia, así como de otros programas de protección social. Ha desarrollado el Registro Único de beneficiarios como un instrumento clave para la selección de los participantes de Bolsa Familia. El ministerio es también responsable de acciones de monitoreo y evaluación.

El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), restablecido en 2003, reúne a todos los ministerios involucrados, así como a representantes de la sociedad civil involucrados en la seguridad alimentaria y nutricional, para asesorar al Gobierno en la formulación de políticas y programas. Los CONSEA también existen en los estados y en los municipios. En la Presidencia de la República ha sido creado también un Grupo de Trabajo interministerial sobre Hambre Cero, para contribuir a la coordinación multisectorial en el Gobierno Federal.

El financiamiento de las actividades relacionadas con el Programa Hambre Cero ha aumentado significativamente desde su lanzamiento. El total de las inversiones del Gobierno Federal mediante los presupuestos del MESA/MDS y de otros ministerios aumentó de 4 900 millones de reales brasileños en 2003 (1 637 millones de dólares estadounidenses), a 11 600 millones de reales en 2006 (5 463 millones de dólares). Adicionalmente, el total de recursos disponibles para crédito rural aumentó significativamente, de 3 800 millones de reales (1 269 millones de dólares), a 9 000 millones de reales (4 500 millones de dólares). A ello habría que agregar las inversiones adicionales efectuadas por autoridades estatales y municipales, por organizaciones de la sociedad civil y por el sector privado.

EVOLUCIÓN Y LOGROS

Fueron muchos los esfuerzos realizados para aliviar el problema del hambre a lo largo de los años por parte de grupos religiosos, ONG y autoridades locales. Varios gobiernos introdujeron programas destinados a crear mejores condiciones de vida para la población pobre. A pesar de todo, el hambre y la inseguridad alimentaria aún afectan la vida de muchos brasileños, lo que les impide contribuir a la prosperidad general del país y a su vez beneficiarse de ella. Con el lanzamiento del Programa Hambre Cero, el Gobierno Federal aprovechó las experiencias anteriores, pero admitió la responsabilidad del Estado en garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de todos los brasileños. La mejora en la seguridad alimentaria pasó a formar parte de un conjunto de derechos sociales que, articulados e integrados en sistemas de redes, contribuyen a la emancipación de los pobres, y a establecer condiciones para que les permitan conquistar sus derechos como ciudadanos brasileños. Al crear el MESA en 2003 y al año siguiente el MDS, en el que fueron integrados todos los programas de asistencia, y al restablecer el CONSEA y estimular su organización también en el nivel local, se pretendió crear un canal institucional a través del cual construir una alianza entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria.

Establecer una meta ambiciosa —asegurar que, al final de su período de Gobierno, todos los brasileños tuvieran tres comidas al día— fue fundamental para garantizar una acción rápida y con amplia cobertura. Sin embargo, esto creó la expectativa de que el problema de la inseguridad alimentaria, que tiene profundas raíces históricas, podía ser resuelto de la noche a la mañana.

Fueron inmensas las dificultades que encontró el nuevo Gobierno para crear y poner en marcha nuevas instituciones capaces de generar un programa integral que pudiese enfrentar todas las dimensiones del problema de la inseguridad alimentaria en cada rincón del país, y brindar respuestas a las necesidades de las comunidades más marginalizadas. Estas dificultades fueron aún más complejas debido a la ausencia de un marco legal y de procedimientos para implementar las acciones. En el primer año del Programa Hambre Cero se alcanzaron muchos resultados, especialmente en la región Nordeste del país, escogida como prioritaria para iniciar el Programa Tarjeta Alimentación (que después sería incorporado al Programa Bolsa Familia), para

la construcción de cisternas de almacenamiento de agua y la puesta en marcha de programas de alfabetización de adultos. Sin embargo, y a pesar de obtener logros en un corto tiempo, estos fueron considerados insuficientes en relación con las expectativas de la población y se recibieron consecuentes reclamos y críticas de los medios.

El Gobierno mostró su audacia al reestructurar el programa a comienzos de 2004; mantuvo vigentes los objetivos originales y la determinación de alcanzarlos en el corto plazo, pero introdujo ajustes en su estrategia. Los cambios efectuados, que culminaron con la creación del MDS, reforzaron las acciones que se habían llevado a cabo y ampliaron la escala del programa de transferencia de renta —Programa Bolsa Familia—, como resultado de la unificación del Programa Tarjeta Alimentación con otros programas similares. También se avanzó en una dinámica de integración de las diversas áreas sociales del Gobierno Federal, principalmente en relación con el carácter transversal e intersectorial de las acciones. Algunos de los componentes estructurales del Programa Hambre Cero (alfabetización, reforma agraria, etc.) han continuado en expansión bajo la responsabilidad de otros ministerios.

Por medio del conjunto de programas que constituyen el Hambre Cero, el Gobierno ha podido reforzar de forma sustancial las tendencias a largo plazo de la mejora de los indicadores nutricionales y de seguridad alimentaria en el país y está próximo a alcanzar la meta original a corto plazo establecida en el proyecto. También ha habido progresos en la creación de un marco institucional y de capacidades que permitan abordar las causas estructurales subyacentes a la inseguridad alimentaria.

Todavía es necesario tiempo para mejorar la eficiencia, la focalización, el impacto y la sustentabilidad de los programas. Sin embargo, es extraordinario lo que el Brasil ha alcanzado durante los últimos tres años y medio, con la construcción de un programa sobre la base de programas anteriores, pero ampliando su envergadura y alcance, aumentando sus recursos y agregando nuevos componentes. La situación actual, a mediados de 2006, es (véase Cuadro 1):

- Un total de 11,1 millones de familias pobres en todo el Brasil —cerca de 45 millones de personas, el 25 % de la población del país— reciben a través del Programa Bolsa Familia una transferencia de ingreso de alrededor de 60 reales mensuales. La transferencia se entrega a las madres para asegurar que todos los miembros de la familia tengan lo suficiente para comer. Al-

rededor del 73 % de los beneficiarios están en el quintil de más baja renta de la población y un 94 % pertenecen a los dos quintiles de menores ingresos⁶. Las transferencias han aumentado, en promedio, en un 21 % los ingresos de sus beneficiarios.

- Estudios recientes realizados por el MDS muestran que los beneficiarios del Bolsa Familia gastan alrededor del 76 % de la transferencia en compra de alimentos y que un gran número de familias ha mejorado la frecuencia de las comidas y su contenido nutricional. Por otro lado, comparando las familias que no reciben con las que sí reciben el Bolsa Familia, se encontraron evidencias de que las familias que lo reciben tienen un 62 % menos de probabilidad de que sus bebés de 6 a 11 meses sufran desnutrición crónica. Estos indicadores permiten concluir que el programa tiene un importante impacto nutricional como factor de protección contra la desnutrición crónica⁷.
- Parece evidente que el aumento sustancial en el flujo de recursos del Programa Bolsa Familia hacia las comunidades pobres puede inducir el crecimiento económico en el ámbito local, justamente donde es más necesario.
- Todos los niños niñas y adolescentes brasileños que estudian en las escuelas públicas —un total de 36,3 millones— han mejorado su acceso a una ración diaria de alimentos nutritivos en su guardería, centro de preescolar o escuela primaria. Se duplicaron los recursos financieros asignados a cada participante del PNAE, lo que amplió las oportunidades de mejorar la calidad de la alimentación. Se han hecho algunos esfuerzos con el propósito de que la alimentación escolar se ofrezca con productos comprados localmente a pequeños agricultores y de incorporar la educación nutricional al currículo de la enseñanza básica, y se ha dado especial atención a las necesidades de la dieta alimentaria de las poblaciones indígenas y *quilombolas*, respetando sus hábitos alimentarios.
- El rápido crecimiento del PRONAF y la combinación de una significativa participación de agricultores en la gestión del programa, junto con el fortalecimiento de la asistencia técnica y el rápido crecimiento del crédito, están contribuyendo a un

6. Castañeda, 2005.

7. Monteiro, 2006.

importante aumento de la producción y de los ingresos de las unidades familiares rurales, de acuerdo con estudios recientes, también a la dinamización del crecimiento de las economías locales⁸. Alrededor de 2 millones de pequeños productores agrícolas, incluidos beneficiarios de la reforma agraria, han tenido acceso al crédito; más de 700 000 lo recibieron por primera vez en su vida. Los recursos canalizados a través del crédito han aumentado rápidamente a partir de 2003, superando los 9 000 millones de reales (4 500 millones de dólares) en 2006, con un significativo aporte de recursos extrapresupuestarios. También fue modificado el objetivo y ampliada la escala de los seguros agrícolas para la agricultura familiar.

- Los pequeños agricultores también han sido beneficiados por la rápida expansión de los programas de compras de sus productos, que realiza la Compañía Nacional de Abastecimiento con el fin de satisfacer las necesidades de los programas alimentarios de emergencia, lo que favorece tanto a los productores como a los consumidores de bajos ingresos.
- Desde 2003, alrededor de 150 000 familias que residen en zonas afectadas constantemente por sequías construyeron cisternas para almacenamiento de agua de lluvia, mediante un programa promovido por el Gobierno Federal y ejecutado por la red de ONG Articulación del Semiárido y parcialmente financiado con donaciones privadas. El acceso a agua limpia contribuyó a la mejora de la nutrición y a la reducción de la mortalidad infantil, liberando fuerza de trabajo al reducir el tiempo gastado en la recolección de agua, y disminuyó la dependencia económica y política de la población respecto a los proveedores de agua.
- Se implementaron programas urbanos orientados a mejorar los patrones nutricionales entre los más necesitados, a través de alianzas con autoridades locales, ONG y entidades del sector privado, que incluyen restaurantes populares subsidiados, cocinas comunitarias, bancos de alimentos y proyectos de agricultura urbana.
- Se han distribuido alimentos, cuando se ha considerado necesario, entre familias afectadas por situaciones de emergencia o indigencia, incluyendo población acampada que se reclama el acceso a la tierra.

8. Mattei, 2005.

Cuadro 6.1: Recursos invertidos en el Programa Hambre Cero en 2003-2006 y número de beneficiarios

Programas	2003		2006	
	Presupuesto (en millones de dólares)	Beneficiarios (en millones de personas)	Presupuesto (en millones de dólares)	Beneficiarios (en millones de personas)
Bolsa Familia	1 122	3,6 (familias)	4 162	11,1 (familias)
Alimentación Escolar	318	37,3 (alumnos)	656	36,3 (alumnos)
Compra de alimentos de pequeños productores	72	0,05 (productores)	310	0,1 (productores)
Cisternas	8	0,03 (familias)	35	0,08 (familias) (1)
Programas Urbanos (2)	2	n. a.	26	n. a.
Otros (3)	115	n. a.	274	n. a.
TOTAL	1 637		5 463	
Crédito a pequeños productores	1 269	0,9 (productores)	4 500	2,0 (productores)

(1) Total acumulado 2003-2006: 150 000 familias.

(2) Agricultura urbana, banco de alimentos, restaurantes populares, cocinas comunitarias.

(3) Cestas de alimentos, educación nutricional, distribución de vitamina A y de hierro, consorcios intermunicipales, etc.

Fuente: MDA: (incluye recursos disponibles para crédito rural).

Más allá del alcance formal del Proyecto Hambre Cero, y sin financiamiento del Gobierno Federal, ha surgido una gran variedad de iniciativas que están contribuyendo a lograr una mejor situación nutricional en el Brasil y a crear las bases para una seguridad alimentaria sostenible. A comienzos de 2003, la capacidad gubernamental se vio sobrepasada por un enorme volumen de donaciones de alimentos y otros bienes provenientes de empresas, organizaciones de la sociedad civil y personas físicas. El sector privado se ha mostrado particularmente activo en promover, financiar y administrar una red de bancos de alimentos que se expande rápidamente en las ciudades más importantes del Brasil. Organizaciones y movimientos de la sociedad civil están influyendo en la formulación y gestión de políticas y llamando la atención sobre las desigualdades de la sociedad brasileña, especialmente en relación con la distribución de la tierra, y sobre diversos problemas ambientales, incluyendo la deforestación de la selva amazónica por la expansión del monocultivo y los riesgos asociados a la utilización de organismos genéticamente modificados, además de generar conciencia pública sobre los derechos humanos, incluyendo el derecho humano a una alimentación adecuada.

Una iniciativa de la sociedad civil que merece destacarse ha sido la distribución de material educativo sobre nutrición mediante millones de folletos para las escuelas primarias de todo el país. Este programa es particularmente importante, dada la enorme controversia existente en el Brasil en relación con la propaganda de la industria de alimentos y bebidas, que influencia los hábitos alimentarios, especialmente de la población más joven.

El sistema descentralizado de Gobierno del Brasil implica que cada uno de los 5 568 municipios tiene una gran autonomía, con lo que la capacidad del Gobierno Federal de ejecutar programas de escala nacional es relativamente limitada, lo que obliga a negociar las formas en que son implementadas las políticas federales en los niveles locales. Esto comporta dos implicaciones relevantes para el Programa Hambre Cero. La primera es que de un municipio a otro varían mucho la cobertura y la velocidad con que los programas son ejecutados. La segunda, que se requieren esfuerzos para alcanzar el compromiso local y las capacidades para asegurar que los programas sean adecuadamente implementados.

A partir de 2003 fue fortalecida la institucionalidad orientada a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria:

- La recreación del CONSEA en el ámbito nacional y local estableció un foro en el cual todos los actores clave del Gobierno y de la sociedad civil pueden tratar de manera conjunta las cuestiones relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. El CONSEA nacional ha contribuido al establecimiento de directrices de políticas alimentarias y nutricionales, al diseño de programas, a la negociación con éxito de mayores volúmenes de recursos presupuestarios y al mantenimiento de las prioridades y el buen funcionamiento de los programas. Sin embargo, con importantes excepciones, los CONSEA de los niveles estatal y municipal necesitan ser consolidados.
- El establecimiento en 2004 de un ministerio permanente a cargo de la seguridad alimentaria —el MDS— y la unificación de los principales programas de transferencia de ingresos permitieron la creación, expansión y mejora progresiva de la gestión del Registro Único de la seguridad social. Esto amplió las opciones para mejorar la eficiencia y reducir costos de transacción, tanto para el Gobierno como para los participantes. El Registro actualmente ofrece una plataforma valiosa para diseñar y focalizar iniciativas complementarias para la seguridad

alimentaria y la reducción de la pobreza.

- La inminente aprobación, en el Senado Federal, del proyecto de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que garantizará el derecho de todos los brasileños a la alimentación adecuada, proporciona la base legal para la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional destinado a asegurar el ejercicio de esos derechos.
- La promulgación de una ley para la agricultura familiar, que reconoce su importancia económica (el sector contribuye con un 40 % del PIB agropecuario) y establece políticas públicas para facilitar su acceso al crédito, a la asistencia técnica, al seguro agrícola y a la comercialización de sus productos.
- Un Grupo de Trabajo interministerial del Programa Hambre Cero fue creado por la Cámara de Políticas Sociales de la Casa Civil de la Presidencia de la República, para reforzar el carácter transversal y la colaboración multisectorial en la implementación de los programas.
- Una secretaría especializada y un sistema de monitoreo y evaluación fueron creados en el MDS, y se han realizado diversas evaluaciones independientes que se traducen en mejoras paulatinas en la focalización y en la gestión de los programas. Ese sistema se articulará con el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional, implementado por el Ministerio de Salud y diseñado para monitorear la situación nutricional de toda la población brasileña.

Muchos de estos resultados concretos todavía no son reconocidos por los formadores de opinión del Brasil. Aún estando documentados por medio de diversos estudios y publicaciones gubernamentales, existe una amplia incompreensión sobre el continuo crecimiento de los programas de seguridad alimentaria y nutricional del Gobierno Federal y una percepción de que todo se concentra en una única iniciativa: el Programa Bolsa Familia.

La prensa ha prestado mucha atención al Programa Hambre Cero, con frecuentes espacios en la televisión y en los periódicos para referirse a los aspectos más controvertidos de la estrategia. Eso ha influido en la percepción de la opinión pública sobre lo que se pueden considerar sus fortalezas y debilidades, y esa vigilancia de la prensa ha contribuido a corregir y mejorar la implementación de los programas. Sin embargo,

algunas veces ha sido injusta en la valoración de todo lo que se ha sido realizado para mejorar la seguridad alimentaria de todos los brasileños.

Más allá de los resultados obtenidos dentro del Brasil, el compromiso del Gobierno de erradicar el hambre y la inseguridad alimentaria, expresado en el Programa Hambre Cero, ha producido efectos de largo alcance en muchos otros países, no solamente en América Latina, sino también en África y en Asia. El liderazgo internacional del presidente Luiz Inácio Lula da Silva ha inspirado a otros jefes de Estado a seguir el ejemplo del Brasil en el diseño, financiamiento e implementación de programas nacionales de seguridad alimentaria, pero pocos han progresado tanto como lo ha hecho el programa brasileño. El Brasil ha ejercido un papel cada vez más activo y articulado en las reuniones internacionales relacionadas con cuestiones de seguridad alimentaria, incluyendo aquellas que abordan el derecho humano a una alimentación adecuada y a la reforma agraria. Además, crecen las expectativas de que el apoyo a programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional se torne un componente cada vez más importante de la cooperación técnica bilateral del Brasil, especialmente en los países de habla portuguesa, pero también en Haití, Bolivia, el Perú y el Paraguay. Los países que apoyaron la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025 en la Conferencia Regional de la FAO celebrada en Caracas en abril de 2006, están interesados en extraer lecciones de la experiencia brasileña con el Programa Hambre Cero. Otros países verían con agrado la ampliación de la cooperación técnica brasileña en el diseño e implementación de programas. Sin embargo, el sistema formal de cooperación todavía no es adecuado para responder a estas demandas.

PRINCIPALES LECCIONES

Muchas lecciones, relevantes para otros países, pueden extraerse de la experiencia brasileña, una vez adaptadas a las condiciones locales. Estas lecciones son también relevantes para las organizaciones internacionales comprometidas con la erradicación del hambre, como la FAO. Entre otras cuestiones, estas lecciones se refieren a:

- El crecimiento agrícola, especialmente basado en el dinamismo del sector de la gran empresa comercial agrícola, no resulta automáticamente en la reducción del hambre y puede incluso exacerbarse, como consecuencia de la competencia imperfec-

ta de los mercados (financieros y de bienes y servicios) y la tendencia a la concentración de la tierra. El crecimiento económico tampoco resulta necesariamente en una reducción proporcional de la pobreza y el hambre, especialmente en economías con una distribución muy desigual de la renta. La primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio solo podrá ser alcanzada por medio de programas específicos que aborden directamente las causas subyacentes del hambre y de la pobreza. Los progresos que se logren en la reducción del hambre y en la mejora de la seguridad alimentaria se reflejarán en una reducción acelerada de la pobreza extrema y generarán sus propios retornos de beneficios económicos.

- Un fuerte y sostenible compromiso político, preferentemente multipartidario, y que cuente con amplio apoyo popular, para adoptar la erradicación del hambre como un objetivo nacional, es fundamental para superar las resistencias de los que tienen interés en perpetuar el clientelismo y el paternalismo. Plasmar ese compromiso en leyes y políticas públicas garantizará su continuidad, independientemente de quién esté al frente del Gobierno.
- La audacia y la determinación al establecer objetivos es fundamental, a pesar de los riesgos de conseguir una baja aceptación inicial debido a las altas expectativas que se generan. Cualquier objetivo que limite el derecho de todos los ciudadanos a acceder a una alimentación digna en un período relativamente corto es inadecuado para la acción de movilización en la escala requerida para sustentar la determinación de erradicar el hambre de forma permanente.
- La importancia de una actuación lo más rápida posible para ampliar la capacidad de producción y/o adquisición de alimentos de toda la población que está en situación de inseguridad alimentaria, y al mismo tiempo establecer instituciones, políticas y programas que enfrenten las causas complejas de su vulnerabilidad en relación con el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria, respetando los derechos y la dignidad de todos. Este enfoque de doble vía es consistente con las recomendaciones de la FAO al respecto.
- Es necesario adoptar un enfoque multisectorial para la seguridad alimentaria, asegurado por el establecimiento de

convenios institucionales que conduzcan a un compromiso total y coordinado de todas las entidades relacionadas con la producción, la calidad y el consumo de alimentos, además de otras cuestiones relacionadas con la salud, la nutrición y la educación, y con una definición clara de sus responsabilidades. La coordinación es más efectiva cuando una parte importante de los recursos públicos se canaliza mediante una agencia pública líder.

- La sociedad civil puede jugar un papel vital en el diseño y en la implementación de programas, especialmente mediante su compromiso en la creación y en el fortalecimiento de instituciones tales como el CONSEA o de alianzas nacionales contra el hambre, que puedan apoyar las relaciones entre el Gobierno y la sociedad civil en los niveles nacional y local. Abrir espacios y estimular con financiamiento el compromiso de la sociedad civil y del sector privado, para que contribuyan a la erradicación del hambre y la seguridad alimentaria.
- En el diseño de programas es de gran utilidad distinguir entre las necesidades y las oportunidades para mejorar la seguridad alimentaria en las áreas rurales, urbanas y metropolitanas, y elaborar programas específicos para cada una de esas distintas realidades.
- Es importante el reconocimiento de que los programas de seguridad alimentaria en gran escala están en constante construcción, y por consiguiente necesitan ajustes en el curso de su ejecución. Para viabilizar ese proceso de ajustes es indispensable implementar, desde sus inicios, sistemas de monitoreo y de evaluación diseñados para generar un flujo continuo de información confiable sobre el desempeño y el impacto de los programas, utilizando indicadores relevantes para perfeccionar su gestión.
- Se necesitan inversiones sustanciales en un sistema de administración de los programas que, incluyendo un catastro único, permita identificar a los beneficiarios de los programas, y asegurar la transparencia en el manejo de los recursos y el perfeccionamiento paulatino del proceso de selección.
- Es necesario resaltar que los programas de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza a gran escala pueden ser fiscalmente sostenibles, aun en países con menor desarrollo

económico que el Brasil. En 2006 el costo del Programa Bolsa Familia alcanzó solamente el 1,0 % del Presupuesto Nacional y el 0,4 % del PIB estimado⁹. El costo anual por participante fue de aproximadamente 0,25 dólares al día, y el programa de merienda escolar costó solamente 0,10 dólares al día por cada niño. Existen cada vez más evidencias de que los principales componentes del Programa Hambre Cero están comenzando a generar beneficios económicos y que, por lo tanto, no deberían considerarse solamente como gastos en protección social, sino también como inversiones viables.

Es importante recordar que el Programa Hambre Cero es aún joven, y es temprano para evaluar el alcance total de su impacto sobre la sociedad brasileña. Esto solo será posible con el correr del tiempo, cuando los niños y niñas hasta ahora afectados física y mentalmente desde su nacimiento por la mala nutrición comiencen a frecuentar la escuela; cuando aquellos que abandonaron la educación y tenían restringida su capacidad de aprender por causa del hambre entren en el mercado de trabajo; y cuando los adultos encuentren mejores perspectivas de obtener un empleo. Tampoco sabremos durante algún tiempo cuáles serán los impactos económicos totales del programa; especialmente el impacto resultante del estímulo provocado por la transferencia de recursos hacia comunidades pobres, por traducir la necesidad de alimentación en una demanda real y por la mayor capacidad de aprendizaje y de trabajo de los beneficiarios. Nuestra expectativa, basada en la experiencia de otros países, es que la transferencia de ingresos del Programa Bolsa Familia no solamente resultará en una mejora en la nutrición, la salud y la productividad, sino también en inversiones de pequeña escala pero significativas en la producción, lo que reducirá la vulnerabilidad de las familias y las protegerá de la pérdida de activos. También es de esperar —aunque esto sea todavía una expectativa— que el crecimiento económico resultante pueda generar ingresos fiscales que proporcionarían un retorno razonable de la inversión original.

El Programa Hambre Cero suscita todavía muchas discusiones en el Brasil, al punto de que muchas de ellas han tendido a distraer la atención sobre el reconocimiento de los importantes resultados alcan-

9. «Resultado Primário do Governo Federal, Capítulo IV: Despesas», sitio de Internet del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.

zados. Tres cuestiones actualmente en debate son:

- La medida en la cual los condicionantes y el control social en el nivel local deben ser acoplados a la transferencia de ingresos del Programa Bolsa Familia, para asegurar que también logre alcanzar metas en el campo nutricional.
- El riesgo de crear dependencia en el largo plazo.
- El énfasis prestado a las causas subyacentes del hambre frente al logro de mejoras a corto plazo en la nutrición.

En relación con la primera cuestión, lo que parece importante no es solamente qué tipo de condicionantes son impuestos o no, sino que también es necesaria una mejora en la calidad de los servicios, especialmente en las áreas de la salud y la educación, incluyendo programas de capacitación de jóvenes y adultos que sean accesibles para los pobres. También es posible que, con la expansión de los programas de educación nutricional, a través de los grandes medios de comunicación masiva, sea posible alcanzar no solamente a los beneficiarios directos del Programa Bolsa Familia, sino a todos los brasileños. El foco debe estar en una alimentación y un estilo de vida saludables, abordando simultáneamente la malnutrición relacionada tanto con la inseguridad alimentaria como con la obesidad, para contrarrestar el impacto de la publicidad masiva que promueve hábitos alimentarios inadecuados, particularmente entre los niños.

En relación con la segunda cuestión, parece muy evidente —especialmente para una madre enfrentada a la realidad de no ser capaz de alimentar a sus hijos— que nada puede inducir a una mayor dependencia o desafiar más la dignidad humana que una amenaza constante al acceso seguro a una alimentación adecuada. Esto no quiere decir que no sea necesario diseñar estrategias de salida del Programa Hambre Cero, a partir de la construcción de una mayor autoconfianza y respeto. Pero cualquier movimiento en la dirección de reducir las transferencias de ingresos antes de que los participantes hayan alcanzado una verdadera capacidad para satisfacer sus necesidades fundamentales de alimentos de forma sostenible sería evidentemente un retroceso.

La tercera cuestión se relaciona con el problema de cómo abordar las causas fundamentales del hambre, a través de políticas que promuevan un cambio estructural, como es el clásico caso de la reforma agraria, para beneficiar a la población rural sin acceso a la tierra. Podría argumentarse que esto tiene que ver con una cuestión de plazos y re-

cursos, tomando en cuenta que los cambios estructurales requieren mayores inversiones e instrumentos más complejos. Mientras tanto, parece haber evidentes ventajas en diseñar programas que, siempre que sean factibles desde el punto de vista institucional y fiscal, anticipen la necesidad de crear condiciones que reduzcan el riesgo de una dependencia de las transferencias de ingresos en el largo plazo. Estas transferencias, por sí mismas, generan algunas de las condiciones para la erradicación del hambre. Sin embargo, no serán suficientes, y deberán ser complementadas con programas de gran escala en desarrollo de capacidades, creación de empleo y, en muchos casos, redistribución de tierras y otros activos.

Esos y muchos otros asuntos controversiales deberán ser considerados por otros países al diseñar programas de seguridad alimentaria adaptados a sus necesidades particulares. El debate es importante, pero si hay una lección que debe ser aprendida del Brasil es que estamos en un proceso de aprendizaje. Lo que ya sabemos es que, cuando la supervivencia de muchas personas está en riesgo, es mejor iniciar rápidamente programas de gran escala sobre la base de un conocimiento imperfecto, aceptar que habrá fallas y hacer los ajustes pertinentes en el camino, en lugar de retrasar su implementación y no hacer nada hasta alcanzar un amplio consenso previo.

REFERENCIAS

Castañeda, T. y Lindert, K. con De la Brière, B.; Fernandez, L.; Hubert, C.; Larrañaga, O.; Orozco, M. y Viquez, R. 2005. *Designing and implementing household targeting systems: lessons from Latin America and the United States*. Banco Mundial, Social Protection Discussion Paper Series n.º 0526. Washington, DC.

FAO; BID y Banco Mundial. 2002. *Brasil, Projeto Fome Zero*. Informe conjunto FAO/Banco Interamericano de Desarrollo/Banco Mundial/Grupo de Trabajo del Equipo de transición. Diciembre de 2002. Brasilia.

Frei Betto (coord.). 2004. *Mobilização Social do Fome Zero*. Brasilia, Presidência da República.

Mattei, L. 2005. *Impacto do PRONAF: análise de indicadores*. Brasilia, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD).

MDS. 2005. *Cartilha Cidadania: o principal ingrediente do Fome Zero*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Texto en portugués, inglés y español: Ciudadanía: el principal ingrediente del hambre cero.) Brasilia.

Monteiro, C.; Conde, W. y Konno, S. 2006. *Análise do inquérito «Chamada Nutricional 2005» realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Saúde*. São Paulo (Brasil). Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (NUPENS)/Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

7. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENTA¹

Maya Takagi

INTRODUCCIÓN

Recientemente la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) presentó *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006*. Según ese informe, no han habido grandes avances en la reducción del hambre en el mundo desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. En 2003 existían 854 millones de personas que ingerían menos de 1 900 calorías al día. De ellas, 820 millones están en los países en vías de desarrollo.

En América Latina y el Caribe el número de personas subnutridas disminuyó de 59,4 millones a comienzos de la década de 1990, a 52,4 millones en 2001-2003. Eso representa el 10 % de la población del continente. Sin embargo, se verificó que mientras hubo una reducción de la subnutrición en América del Sur y en el Caribe, hubo un incremento en América Central, donde la subnutrición aumentó del 17 % al 20 %, y en el mismo período se mantuvo la tasa del 5 % en México.

Estos datos sirven para mostrar que aún deberá hacerse mucho para alcanzar la primera de las metas del milenio, que propone la reducción del hambre a la mitad para 2015. Además, los datos sirven como oportunidad para evaluar los avances de las políticas y programas existentes, especialmente en América Latina, para atender al público más vulnerable al hambre.

Con relación a este punto, en los países de la región se verifican dos tendencias principales en relación con las políticas públicas, no excluyentes entre sí: países que procuran avanzar en la implantación de

1. Este texto es una versión actualizada y resumida del trabajo presentado en el seminario *Transferencia de ingresos y seguridad alimentaria: puertas de salida de la pobreza extrema*, celebrado el 4 y 5 de diciembre de 2006, en Santiago (Chile).

políticas de seguridad alimentaria y de lucha contra el hambre, y países que, simultáneamente o no, adoptan programas de transferencia de renta para la población más pobre.

En relación con el primer grupo, destaca el caso del Brasil. Con la elección del presidente Luiz Inácio Lula da Silva en 2002, se estableció la lucha contra el hambre como prioridad número uno entre las políticas de su gestión. El Estado ha implementado lo que resultó mundialmente conocido como Programa Hambre Cero, cuyo propósito es implantar una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país.² El presidente Lula ha defendido la prioridad absoluta otorgada a estas cuestiones en diversas reuniones de las Naciones Unidas.

Otros países, tomando como ejemplo al Brasil y con el auxilio de organizaciones internacionales como la propia FAO, el Banco Mundial y otras, han comenzado a debatir e implementar programas dirigidos a cumplir las metas del milenio establecidas por las Naciones Unidas. Los ejemplos más destacados son la Argentina, el Uruguay, Chile, el Perú, Colombia, Bolivia y Venezuela, que han invertido en propuestas de lucha contra la pobreza y el hambre y en proyectos de seguridad alimentaria.

Paralelamente, se verifica en el continente una tendencia a la expansión de los programas de transferencia de ingresos, enfocados en la lucha contra la pobreza. El Brasil también estuvo entre los primeros países en implantar programas de esa naturaleza en América Latina, ya que puso en marcha en 1995 un programa de transferencia de renta asociado a la condición de la permanencia de los niños en la escuela. En un comienzo, el programa fue implementado en los niveles municipales, y en 2001 pasó a ser un programa del ámbito federal. A partir de 2003, con la fusión de los diversos programas existentes en el país, se originó el Programa Bolsa Familia, que atiende hoy a 11 millones de familias, lo que representa el total estimado de las familias pobres del país. Otro ejemplo precursor es el Programa Oportunidades, de México, que fue iniciado en 1996 con el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Esas experiencias han contribuido a la expansión de programas de esa naturaleza en varios países del continente, como en Colombia (Familias en Acción); Honduras (Programa y Asignación Familiar); Jamaica (Program of Advancement Through Health and Education); Nica-

2. Instituto Ciudadanía, 2001.

ragua (Red de Protección Social); Chile (Chile Solidario) y la Argentina (Plan Jefes y Jefas de Hogar).³

Aunque fueron creadas e implementadas en períodos diferentes y con distintas bases conceptuales, entendemos que es posible avanzar en la integración de los dos tipos de políticas y trazar algunos caminos para lograr esa integración.

Este capítulo está dividido en cuatro partes: la primera aborda la distinción entre lucha contra la pobreza y lucha contra el hambre, y las distintas formas de medirlas a partir de las encuestas disponibles; la segunda parte presenta algunos aspectos que definen la política de seguridad alimentaria implementada a partir del Programa Hambre Cero en el Brasil; la tercera parte aborda la relación entre Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y los programas de transferencia de renta; y la cuarta parte desarrolla la cuestión de la institucionalidad necesaria para la implantación de una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en un país.

LA DISTINCIÓN ENTRE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE

En los países en los que la oferta de alimentos en el nivel agregado está relativamente equiparada con la producción (no necesariamente en términos de los precios), se corre el riesgo de confundir la seguridad alimentaria con el problema de la pobreza, y en especial con el problema de la pobreza extrema.

Antes que nada es necesario aclarar que la seguridad alimentaria implica a toda una población, y no solamente a la parte pobre de esa población. Políticas típicas de seguridad alimentaria, como las iniciativas de educación alimentaria y nutricional, el etiquetado de productos, la vigilancia de la calidad e inocuidad de los alimentos, entre otras, son buenos ejemplos de políticas que afectan a todas las personas, independientemente de su renta.

No obstante, también es verdad que el hambre es el aspecto urgente el problema de la inseguridad alimentaria en los países en desarrollo que producen excedentes agrícolas para la exportación. El hambre se deriva de la falta de poder adquisitivo de gran parte de la

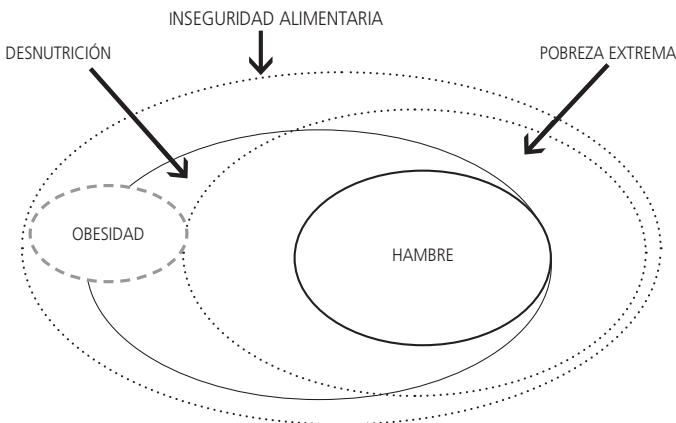
3. Según la presentación de Gustavo Gordillo de Anda, representante regional de la FAO para América Latina y el Caribe, en el seminario *2 Años do Bolsa Família*, celebrado en octubre de 2005 en Brasilia.

población en razón del bajo nivel de la renta familiar. Aun así, sería un error suponer que una política general de lucha contra la pobreza es suficiente para atacar todas las causas del hambre (Monteiro, 2003). Incluso en los países en desarrollo con excedentes de producción agrícola, el hambre tiene por lo menos dos causas de orden muy distinto: la primera es que puede haber carestía, es decir que el nivel de los precios de los alimentos sea alto en relación con los niveles salariales vigentes, debido a problemas en los sectores de la producción o la distribución; la segunda causa es que, a pesar de que la alimentación sea relativamente barata, el bajo nivel de renta de las familias no permite una alimentación adecuada, debido al peso de otros gastos fundamentales como alquiler, transporte, educación, salud, etcétera.

Es importante distinguir las políticas de seguridad alimentaria, y más específicamente de lucha contra el hambre, de las políticas generales de lucha contra la pobreza.

La primera razón para esto es que, al contrario de lo que sucede en los países desarrollados, donde la pobreza se restringe a grupos sociales específicos (minorías étnicas, familias incompletas dirigidas por mujeres y ancianos, entre otras), en América Latina la pobreza afecta a amplios sectores de la población y tiene causas estructurales bastante conocidas (concentración de la renta y de la tierra, bajos niveles salariales, etcétera). Por eso, los programas focalizados de transferencia de ingresos no hacen más que disminuir el sufrimiento de esas familias literalmente excluidas. Pero esos programas necesitan ser complemen-

Figura 7.1: Causas del hambre



tados con otras acciones estructuradoras, que promuevan la inserción de los excluidos en la estructura social.

Existe una segunda razón por la cual una política de seguridad alimentaria —y en particular una política de lucha contra el hambre— no debe diluirse en una política general de reducción de la pobreza. Y es que, aunque las relaciones entre hambre y pobreza constituyen un círculo vicioso, el hambre está en la raíz de la pobreza, y es una de sus causas más importantes. Una persona con hambre no produce, no trabaja, no tiene salud; puede ir a la escuela, pero aprende mal. Al contrario, una persona bien nutrida puede ser pobre, pero tendrá las condiciones mínimas necesarias para reaccionar frente a los estímulos de una política educacional, de formación profesional, etcétera.

En ese sentido, se puede decir que la seguridad alimentaria forma parte de aquello que Sen (1988) denominó «person's entitlements to food», que según el autor se puede traducir como el derecho fundamental a la alimentación. La palabra inglesa *entitlement* significa algo más que un derecho cualquiera: se sitúa en el mismo nivel que el derecho a la vida, pues forma parte de los derechos fundamentales de la propia constitución del ser humano. En otras palabras: quitar el derecho de una persona a una alimentación adecuada es lo mismo que privarla del derecho a una vida saludable o negarle un atributo de su propia condición humana.

Para De Haen (2004) el hambre es al mismo tiempo causa y consecuencia de la pobreza. Por eso, el autor cree que es necesario un doble abordaje para luchar contra el hambre. Por un lado, se debe invertir en los sectores productivos, a fin de crear oportunidades para que los que pasan hambre mejoren su condición de vida y se tornen ciudadanos de una forma integral. Aquí se debe incluir la promoción agrícola y el desarrollo rural por medio de políticas de apoyo y de inversiones en la agricultura. La agricultura no es la única fuente de alimentos, pero, junto con las actividades rurales no agrícolas, genera empleo y renta para la gran mayoría de los pobres del mundo.

No obstante, la posibilidad de que las personas que pasan hambre se beneficien de estas oportunidades económicas depende de su buen estado nutricional, su buena salud y su nivel educativo. La mejora en la nutrición es, por lo tanto, un requisito previo para que los pobres se beneficien de las oportunidades creadas por el desarrollo.

La segunda dimensión planteada por De Haen implica garantizar el acceso directo e inmediato a la alimentación para los que pasan hambre, por medio de formas variadas de redes de seguridad y de

asistencia. Estas pueden incluir programas de transferencia de renta en dinero o la distribución de géneros alimenticios, así como programas alimentarios y nutricionales como la merienda escolar e intervenciones para brindar suplemento nutricional.

La conclusión de De Haen es que enfocar los esfuerzos solamente en la reducción de la pobreza no va a resolver «automáticamente» el problema del hambre. Si el hambre es frecuentemente la mayor causa de la pobreza, la mejora nutricional es un paso necesario en la reducción de la pobreza.

¿CÓMO MEDIR LA (IN)SEGURIDAD ALIMENTARIA?

De acuerdo con De Haen (2004), usar indicadores para determinar el número de personas que padecen inseguridad alimentaria es muy importante, tanto para el monitoreo como para la selección de los beneficiarios de los programas de lucha contra el hambre. Estos indicadores deben ayudar a conocer mejor quiénes pasan hambre, dónde viven y por qué pasan hambre. Según el autor:

existen muchos indicadores, pero cada uno de ellos mide un aspecto diferente de la seguridad alimentaria. Ninguna medición aislada es suficiente. Al contrario, es necesaria una secuencia de indicadores para comprender la inseguridad alimentaria en toda su complejidad y para saber quiénes pasa hambre, dónde viven los que pasan hambre y por qué pasan hambre.

Para el autor, son cinco los indicadores de inseguridad alimentaria más utilizados en el mundo:

- a) La disponibilidad alimentaria, medida como el suministro total de calorías y la distribución concerniente al acceso a esas calorías. Esa medida es utilizada por la FAO en sus estadísticas sobre la evolución del hambre en el mundo y tiene el mérito de ser un indicador práctico para las orientaciones globales subsecuentes, pues puede ser calculada para casi todos los países.⁴

4. La medida de subnutrición (o hambre) de la FAO comienza con el nivel de la disponibilidad calórica por país y per cápita y luego combina el compromiso de distribución con una demanda mínima demográficamente ajustada (línea de corte). El resultado es una estimación del número de subnutridos. Los cálculos más recientes sugieren que 842 millones de personas en todo el mundo están subnutridas. La mayoría (505 millones) vive en Asia y en la región del Pacífico, seguida por 198 millones en el África subsahariana. Aproximadamente 53 millones de personas en América Latina y el Caribe están subnutridas. Véase más al respecto en De Haen, 2004.

- b) La entrada de alimentos, que mide la cantidad de alimentos disponibles para consumo en el nivel doméstico.
- c) El estado nutricional, basado en medidas antropométricas, como la atrofia (relación peso/altura). Tales indicadores están disponibles solamente para niños y se originan principalmente en encuestas primarias en el área de salud.
- d) La vulnerabilidad, que puede ser medida en función de los medios de supervivencia disponibles o del autoabastecimiento (producción para el consumo propio).
- e) El acceso a la alimentación, basado en la capacidad de los hogares de disponer de una cesta básica de alimentos (por medio de renta o algún otro medio válido).

Un estudio realizado por Takagi, Del Grossi y Graziano da Silva (2001) identificó los diversos métodos existentes para medir la población que no se alimenta adecuadamente, que pueden agruparse en dos grupos principales: métodos directos y métodos indirectos. Los métodos directos captan, por medio de encuestas sobre consumo o datos antropométricos, el número de personas y familias que no alcanzan una ingestión adecuada de calorías y proteínas. Se evalúa, por ejemplo, la relación de la ingestión de alimentos o el peso con la altura de la población. Se obtiene así el efecto continuo de la falta de alimentación adecuada en el organismo, pero no se mide el riesgo potencial de las personas de padecer hambre e inseguridad alimentaria.

Las estadísticas nacionales que miden el número de personas que padecen hambre se restringen al Índice de Masa Corporal, que relaciona el peso con la altura de los individuos (individuos con índices inferiores a $18,5 \text{ kg/m}^2$ son considerados subnutridos). Se considera que ese índice tiene poco alcance, pues identifica a las personas que sufren privaciones continuadas de «cantidades» de calorías ingeridas, pero no incluye a aquellas que no se alimentan adecuadamente (en términos de calidad) o que tienen un acceso irregular a los alimentos. Por lo tanto, no se trata de un método eficiente para detectar personas con inseguridad alimentaria pero que aún no alcanzaron un estado de privación que comprometa sus funciones vitales. Además, se trata de datos difíciles de recabar mediante censos de población.

En la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 1989, el 4,9 % de los adultos mayores de 25 años estaba por debajo del nivel mínimo del IMC, porcentaje que llegaba al 9,4 % en las zonas rurales del Nordeste

(Monteiro, 1995). La última Encuesta de Presupuestos Familiares del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) también calculó el IMC de la población; no obstante, solo divulgó los datos sobre adultos mayores de 20 años. El estudio indicó la existencia de un déficit de peso en el 4 % de los adultos, valor dentro del margen considerado normal para un país, dada la existencia de personas naturalmente delgadas. Sin embargo, los resultados no fueron uniformes para todas las condiciones y regiones, y se registraron índices más elevados para las mujeres de entre 20 y 24 años (12 %) y de entre 20 y 29 años (7 %) y para las mujeres de todas las edades en las áreas rurales del Nordeste (7 %).⁵ Por otro lado, la misma encuesta indicó la prevalencia de sobrepeso en el 40,6 % de la población (38,5 millones de adultos), de los cuales el 11 % (10,5 millones) eran obesos (IBGE, 2004).

Los métodos indirectos procuran inferir la situación alimentaria por medio de otros indicadores, que no son el registro del consumo calórico o los datos antropométricos. La principal variable utilizada en los métodos indirectos es la renta familiar per cápita. Se parte del presupuesto de que la falta de renta es el principal factor que lleva a las personas a alimentarse de forma inadecuada. La metodología de la FAO parte de la disponibilidad de alimentos en el país y calcula el número total de calorías per cápita disponibles (se considera la producción local, menos el saldo comercial agrícola, y los stocks de alimentos). A continuación utiliza indicadores de consumo alimentario y de distribución de la renta para estimar la desigualdad en el acceso a los alimentos, y obtiene el porcentaje de la población cuyo consumo de alimentos está por debajo de las necesidades mínimas previamente establecidas, al que considera el porcentaje de personas subnutridas.

Esta medición utilizada por la FAO, no obstante, se considera a poco precisa, pues parte de los datos de disponibilidad calórica total obtenidos a partir de estimaciones sobre las pérdidas agrícolas en el procesamiento agroindustrial y en el transporte. Según la propia FAO, el método tiende a subestimar el número real de subnutridos del país y es más útil para las comparaciones entre países y para evaluar la capacidad potencial de la agricultura de cada país para alimentar a su población.

El método más utilizado en los países es el de la insuficiencia de renta, que concentra el mayor número de estudios relacionados con el

5. Según el texto de la Coordinación General de la Política de alimentación y nutrición del Ministerio de la Salud enviado para el Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

problema de la indigencia y del hambre, tanto en el Brasil como en organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial.

Se trata, básicamente, de definir una determinada línea de indigencia y/o pobreza y calcular el número de familias cuya renta es inferior a esta línea. En realidad, las estimaciones sobre la población pobre no revelan la proporción de personas que realmente «pasan hambre», ya que es posible que parte de esa población tenga acceso a programas de aprovisionamiento de cestas básicas, vales de alimentación, donaciones, etcétera.

El criterio para definir la línea de indigencia/pobreza, y el método de regionalización y de corrección monetaria son los que causan las mayores diferencias en los resultados de los diversos estudios realizados hasta el momento. Entre los principales, destacan aquellos que definen la línea a partir de una determinada renta, única para el país, generalmente como proporción del salario mínimo, o que parten de analizar la estructura de consumo de las familias.

Rocha (2000) analizó los diversos estudios y metodologías que parten de la estructura de consumo para definir la línea de indigencia y pobreza. Según la autora, existen una serie de pasos que implican ciertas «arbitrariedades» para llegar a una definición de la población indigente y pobre. Eso hace que cada cálculo sea único e incomparable con otros (la autora estima que, según las medidas adoptadas, la línea de indigencia calculada puede variar en un 50 % y la línea de pobreza puede variar hasta en un 127 %). Esas diferencias surgen de las opciones elegidas para la definición de las líneas de indigencia y de pobreza en relación con: la definición de las cantidades recomendadas de calorías; la composición de la cesta alimentaria de menor costo; las estimaciones sobre el consumo no alimentario; las estimaciones sobre las diferencias en los costos de vida entre las regiones del país; y la actualización de los valores monetarios.

Los conceptos de inseguridad alimentaria y de hambre están asociados a un factor concreto: el acceso a los alimentos y su efectivo consumo, de difícil registro y medición, pues exigen encuestas específicas⁶. Un país que posee experiencia en ese tipo de mediciones es los Estados Unidos de América. Desde 1977, el país analiza el número de domicilios

6. La Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios del IBGE de 2004 incorporó el concepto de seguridad alimentaria y nutricional, y presentó un suplemento específico que brindó resultados en abril de 2006.

en situación de inseguridad alimentaria a partir de preguntas directas (autorrelatadas). Pero fue a partir del inicio de la década de 1980 cuando la metodología fue perfeccionada y aplicada de forma inédita (Bickel y Andrews, 2002). A partir de un estudio estadístico de las respuestas proporcionadas por las familias con relación al consumo de alimentos,⁷ se llegó a la conclusión de que los hogares siguen una escala de comportamiento según los recursos disponibles: con una renta limitada, primero las familias economizan con alimentos cada vez más baratos, pero manteniendo la cantidad; si la renta disminuye, se agotan las posibilidades de sustitución por el precio y las familias pasan a comer menos, alcanzando el umbral del hambre.

Los autores concluyeron que el hambre «es un fenómeno de comportamiento objetivo, y por lo tanto, en principio, es posible medirlo de forma directa» (Bickel y Andrews, 2002). Ese estudio influyó en los informes anuales sobre la fuerza de trabajo en los Estados Unidos de América, con afirmaciones como esta: «el hambre puede estar presente incluso cuando no hay síntomas clínicos de privación alimentaria, una situación en la cual el individuo no consigue una cantidad adecuada de comida, aunque la escasez no sea lo suficientemente prolongada como para causar problemas de salud; existe la experiencia de estar insatisfecho, de no tener lo suficiente para comer» (Informe sobre la fuerza de trabajo de 1984; Bickel y Andrews, 2002).

Como resultado de estos avances, los Estados Unidos de América poseen desde 1995 una metodología de medición constante de la inseguridad alimentaria. A partir de esa metodología se constató que el 10,5 % de los domicilios estadounidenses sufría inseguridad alimentaria en 2000, de los cuales un 3,1 % tenía uno o más miembros que sufrieron hambre en un determinado período del año.

En el Brasil, la Encuesta de Presupuestos Familiares, realizada por el IBGE, utiliza metodologías similares. En la última encuesta divulgada, con datos del bienio 2002-2003, el 46,6 % de las familias brasileñas afirmaron tener dificultades para obtener alimentos suficientes, y para el 13,8 % de ellas, las dificultades eran frecuentes. En la región Norte, las proporciones eran, respectivamente, del 63,9 % y el 17,2 %, y en la región Sudeste, del 60,8 % y el 19,3 %. Índices sumamente altos, que muestran la gravedad del problema en el país.

7. Las preguntas abarcaban dos cuestiones básicas: si los alimentos eran suficientes y si eran aquellos que las familias realmente querían consumir.

La divulgación de los resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2004 promovió un gran debate sobre la necesidad de políticas de lucha contra el hambre en un país con cada vez mayor obesidad, que afecta a personas de todos los niveles de renta. No obstante, esos datos solamente indican que los conceptos de hambre y de inseguridad alimentaria implican mediciones y resultados distintos.

Con el Suplemento especial sobre la seguridad alimentaria lanzado en abril de 2006 por el IBGE, por primera vez se cuantificó en todo el país la seguridad alimentaria, a partir de un concepto relativamente nuevo y aplicando la metodología estadounidense⁸.

La medición de la inseguridad alimentaria incluye tanto a aquellas personas que efectivamente pasan hambre durante cierto tiempo, como a aquellas que tienen la preocupación de llegar a pasar hambre, y las clasifica en los niveles de inseguridad leve (los que pueden llegar a pasar hambre), inseguridad moderada (los que pasan hambre cualitativa, porque se privan de algunos alimentos sustituyéndolos por otros más baratos) e inseguridad severa (aquellos que efectivamente ya no consiguen comer la cantidad necesaria de alimentos).

De esta forma, el índice de inseguridad alimentaria es de mayor alcance que la medición del hambre por la subnutrición, que mide exclusivamente su impacto biológico (bajo peso o baja relación entre altura y edad). Como siempre se ha defendido en el Proyecto Hambre Cero, el papel de una política amplia de lucha contra el hambre no está en atender solamente a quien ya sufre de forma continuada los efectos del hambre, sino también a quien está en la inminencia de sufrir hambre, para actuar de forma preventiva.

El estudio constató que, desgraciadamente, un cuarto de los hogares brasileños (cerca de 10 millones de hogares, o 40 millones de habitantes) sufría inseguridad alimentaria moderada y grave en 2004, y que el 6,5 % de ellos (cerca de 14 millones de personas) pasaron por una privación alimentaria grave.

La inseguridad alimentaria es particularmente grave en determinadas regiones del país: en el Norte y el Nordeste, como es ya sabido, y en determinados grupos familiares, especialmente en las familias con niños. Según la encuesta, la mitad de los niños y jóvenes vivía en residencias con inseguridad alimentaria.

La encuesta del IBGE mostró también que alrededor de 2 millo-

8. Para más detalles, véase Bickel y Andrews, 2002.

nes de familias con inseguridad alimentaria en septiembre de 2004 aún no estaban insertas en los programas de transferencia de renta, pero que muy probablemente fueron incluidas en la última expansión del programa, que alcanzó a 11 millones de familias.

Por otra parte, la encuesta señaló que dos tercios de las familias que recibían transferencias de renta en septiembre de 2004 todavía presentaban inseguridad alimentaria. Esto es señal de que el programa atiende a quien realmente lo necesita, pero también de que las transferencias, por sí solas, no son suficientes para garantizar una alimentación digna y regular. A partir de los datos de la encuesta se puede inferir también que la prioridad atribuida a la lucha contra el hambre ya ha generado resultados, dada la fuerte correlación entre bajos ingresos e inseguridad alimentaria. Con la reducción de la pobreza verificada entre 2002 y 2004, período en el que aproximadamente 3 millones de personas salieron de la pobreza gracias al aumento del empleo y a la transferencia de renta, se puede afirmar que en el pasado la inseguridad alimentaria ha sido mayor.

Según la CEPAL (2004), la extrema pobreza y el hambre, aunque estén estrechamente relacionadas, no son fenómenos coincidentes. La pobreza extrema, según datos analizados por la CEPAL, explica aproximadamente la mitad de las diferencias de magnitud de la desnutrición en los diversos países: el 49 % de la variabilidad de la tasa de desnutrición global y el 57 % de la variabilidad de la desnutrición crónica moderada-grave entre los países se atribuyen a diferencias en el porcentaje de la pobreza extrema. Otros factores que explican esta diferencia son: el nivel educacional de las madres, la distribución intrafamiliar de alimentos en favor de los niños y en perjuicio de las madres, las redes de protección social, y los mecanismos de adaptación a la menor ingestión de calorías, como la disminución de la actividad física y del rendimiento.

En consecuencia, a pesar de que la lucha contra la extrema pobreza es un componente importante en la erradicación del hambre, no se puede esperar que los esfuerzos destinados a reducir la extrema pobreza garanticen por sí solos y en un plazo razonable la erradicación del hambre. Es decir, el aumento de la renta en las familias más pobres no produce necesaria y automáticamente, una disminución significativa de la desnutrición. Otros factores son igualmente importantes, como las condiciones sanitarias de la vivienda, el acceso a agua potable y a sistemas de alcantarillado, el acceso a servicios de salud, el co-

nocimiento de normas de higiene y de manipulación de los alimentos y los hábitos alimentarios (CEPAL, 2004).

La consecuencia de esta distinción está en que las formas de combatir las manifestaciones del hambre, la inseguridad alimentaria y la pobreza deben ser distintas. Se abordará este aspecto en la siguiente sección, que tomará como ejemplo el Programa Hambre Cero.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PROGRAMA HAMBRE CERO

A partir de la propuesta original del Proyecto Hambre Cero, se verifica que el alcance de la política de seguridad alimentaria es mucho mayor que el de los programas de transferencia de renta. Mientras la política de seguridad alimentaria busca actuar sobre la interrelación entre las esferas de la producción, la comercialización y el consumo de alimentos, la transferencia de renta actúa en la esfera del consumo o del acceso a los alimentos.

El Proyecto Hambre Cero buscaba atacar el problema de la inseguridad alimentaria a partir de la mejora de los ingresos de la población considerada pobre. Se partió del presupuesto de que el problema del hambre en el Brasil está mucho más relacionado con la insuficiencia de renta de las familias que con la falta de oferta o escasez de alimentos.

La conclusión del estudio es que «la pobreza no es ocasional», sino el resultado de un modelo de crecimiento perverso, basado en salarios muy bajos, que ha llevado a la creciente concentración de la renta y al desempleo. Surge de ahí el diagnóstico de que el problema del hambre en el Brasil

tiene tres dimensiones fundamentales: primero, la insuficiencia de demanda, consecuencia de la concentración de la renta existente en el país, de los elevados niveles de desempleo y subempleo y del bajo poder adquisitivo de los salarios pagados a la mayoría de la clase trabajadora; segundo, la incompatibilidad de los precios actuales de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayor parte de la población; y la tercera, y no menos importante, la exclusión del mercado de aquella parte de la población más pobre, muchos de los cuales son trabajadores desempleados o subempleados, ancianos, niños y otros grupos con carencias, que necesitan de una atención de emergencia (Instituto Ciudadanía, 2001).

Según la propuesta presentada, la resolución definitiva del problema del hambre en el Brasil exige un nuevo modelo de desarrollo económico que privilegie el crecimiento con distribución de la renta con el fin de ampliar el mercado interno del país con la generación de más empleos y mejores salarios, y más específicamente, con la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, que funciona como una especie de «faro» para las rentas de esos segmentos más pobres de la población.

El eje central del proyecto era «la conjugación adecuada entre las llamadas políticas estructurales —destinadas a la redistribución de la renta, el crecimiento de la producción, la generación de empleo, la reforma agraria, entre otras medidas— y las intervenciones de emergencia, muchas veces llamadas "políticas compensatorias"» (Instituto Ciudadanía, 2001).

De esa forma, la innovación estuvo en el diseño de las propuestas en tres niveles de acción simultáneos: las políticas estructurales, dirigidas a combatir las causas del hambre, como el aumento de la renta familiar, la universalización de los derechos sociales y del acceso a la alimentación de calidad y la disminución de la desigualdad de la renta; las políticas específicas de seguridad alimentaria y nutricional, que incluyen las acciones de emergencia, pero que no se limitan a estas; y las políticas locales, con acciones diferenciadas conforme el tamaño del municipio.

En la siguiente sección se presentan algunos de los avances conceptuales importantes en la implantación del Programa Hambre Cero a partir de 2003.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA "TERRITORIAL" Y LA EXPANSIÓN EN EL SEMIÁRIDO

Una de las propuestas estratégicas del Programa Hambre Cero es fortalecer la noción de que la seguridad alimentaria y nutricional está indisolublemente ligada al espacio en el que la familia vive, a su proximidad a la oferta local y regional de alimentos y a la disponibilidad de equipamientos públicos y privados existentes en su entorno: es por eso que la seguridad alimentaria y nutricional debe ser garantizada de forma territorial, valorizando a la dinámica de la economía local y regional.

La estrategia del Programa Hambre Cero fue iniciar su implementación a partir de criterios territoriales; esto es, a partir de localida-

des próximas: pequeños municipios del semiárido y de la región Norte y microrregiones con consorcios intermunicipales en funcionamiento. La puerta de entrada a esas comunidades fue un programa de transferencia de renta: el Programa Tarjeta Alimentación.

El Programa Tarjeta Alimentación funcionó en alianza con los estados y los municipios, a partir de la transferencia de 50 reales brasileños, valor estimado por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) para la adquisición de una cesta básica de calidad, a familias pobres inscritas en el Registro Único preexistente. Los recursos eran transferidos por medio de reintegro en cuenta corriente a través de una tarjeta magnética, otorgada a las madres de las familias. Los registros fueron verificados por comités gestores locales, que en su composición incluyeron representantes de la sociedad civil (dos tercios) y del poder público local (un tercio), que actuaba como administrador del registro.

Además del diseño inicial del Programa Tarjeta Alimentación en el semiárido, se otorgó prioridad a los siguientes programas: programa de convivencia con la sequía, basado en el fomento a la producción, el abastecimiento de agua y la construcción de cisternas; expansión de la alimentación escolar, con aumento de los valores transferidos a los municipios, siempre que esos recursos se orientasen a la diversificación de la alimentación en la red escolar, preescolar e infantil; compras municipales de la producción familiar local; integración de los programas de transferencia de renta con programas de alfabetización y de formación profesional y educación alimentaria; fomento de los programas locales relacionados con restaurantes populares y bancos de alimentos; implantación del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional, para promover el monitoreo del estado nutricional de la población, en todos los ciclos de vida, tomando como universo la población cubierta por el Sistema Único de Salud.

Esta estrategia se basa en el hecho de que, aunque las causas estructurales de la inseguridad alimentaria de las familias estén relacionadas con factores macroeconómicos (nivel de empleo y renta), también están relacionadas con factores territoriales, como el bajo dinamismo de la economía local/regional, la infraestructura precaria, la falta de acceso a bienes y servicios básicos como agua corriente, saneamiento y vivienda, y la baja diversidad de la producción alimentaria local. Esto implica ir mucho más allá de los factores relacionados con opciones individuales, como el nivel educacional, el acompañamiento básico de la salud de los hijos y la participación en cursos de formación profesional, que tam-

bién son importantes, pero que no deben considerarse soluciones exclusivas, ya que en última instancia, eso significaría responsabilizar a las propias familias y a los individuos por su condición de vulnerabilidad.

Por eso, una forma de construir las llamadas «puertas de salida» de la vulnerabilidad, además de garantizar la atención de emergencia y el acceso a la alimentación, es hacer que las políticas universales y generadoras de empleo y renta lleguen «al mismo tiempo» al territorio, para potenciar sus efectos en la localidad y en las familias más vulnerables.

Este proceso no es inmediato y puede demorar años en consolidarse, ya que supone una fuerte participación de los gobiernos estatales y municipales, en una convergencia de acciones en el territorio y sobre las familias, y también una fuerte actuación interministerial del Gobierno Federal.

Un ejemplo del éxito de esta estrategia se puede ver en los dos municipios que sirvieron de experiencia piloto para el Programa Hambre Cero: Guaribas y Acauã, en el estado de Piauí. La participación del gobierno estatal, que implantó una Coordinadora estatal del programa, fue determinante para alcanzar resultados. El balance realizado por el Ministerio de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA) en junio de 2003 sobre esos municipios detalla las decenas de acciones simultáneas que se implementaron.

Algunas de las acciones que constan en ese balance son: instalación de un sistema simplificado de abastecimiento de agua en Guaribas, localidad que hasta ese momento no contaba con un depósito de agua potable; construcción de 200 casas populares; alfabetización de casi 600 personas; concesión de registro civil a decenas de habitantes; construcción de un mercado público en Guaribas y de ferias libres en los dos municipios; elaboración del primer plan de desarrollo local para los dos municipios; instalación de una radio comunitaria en Guaribas (la primera emisora de radio local), lo que incluyó la capacitación de los involucrados en la gestión y la producción de la emisora.

Además, se brindaron cursos de capacitación para agentes multiplicadores de estrategias de alimentación saludable y de alternativas de alimentación con base en la cultura local, en alianza con la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), orientados a aumentar y diversificar la oferta de alimentos en el mercado local, mejorar la dieta de las familias y aumentar la renta de los productores locales; y cursos de capacitación, en colaboración con la Universidad Federal de Piauí, sobre cuidados alimentarios e higiene, orientados especialmen-

te a familias con niños de menos de un año de edad, con el objeto de reducir la desnutrición y la mortalidad infantil.

Los agricultores de Guaribas recibieron apoyo técnico para el plantío y la comercialización de la cosecha de frijol y se estableció un compromiso de compra con la CONAB, lo que provocó una mejora en los márgenes de los productores locales y aumentó su renta.

Otros resultados, alcanzados a partir del crecimiento de la economía local gracias a los recursos de las transferencias de renta y de las demás acciones, se verificaron en el nacimiento de pequeños negocios: barbería, hotel, salón de belleza, farmacia y cafeterías.

El Programa Hambre Cero ha permitido que esas experiencias sean viables y ejecutables en todos los rincones del país, y elevar la dignidad y las condiciones de vida de las poblaciones olvidadas históricamente por el poder público. El requisito previo es un pacto entre los tres niveles de gobierno para dar prioridad a regiones deprimidas, en las que se concentra la pobreza, en acciones de mejora de la infraestructura local y ampliación del acceso a servicios y bienes colectivos básicos y universales, como agua, saneamiento y vivienda, para que actúen en conjunto con los programas focalizados de mejora del acceso a la alimentación. El informe de la Coordinadora estatal de seguridad alimentaria y erradicación del hambre de Piauí del período 2003 a 2005 muestra los avances conseguidos a partir de una actuación conjunta de los gobiernos estatal y federal.

Esa estrategia puede ampliarse por medio de los programas de desarrollo territorial que diversos ministerios han implementado, tanto en la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) como en los consorcios de seguridad alimentaria y desarrollo local, y en los proyectos de mesorregiones prioritarias del Ministerio de Integración Nacional. Un resultado concreto de esa actuación ha sido la creación de centrales de comercialización de la agricultura familiar en varias regiones,⁹ a partir de la iniciativa del MDA.

Es obvio que estas acciones pueden alcanzar resultados dentro del modelo de las ciudades pequeñas y medianas. En las grandes ciudades y regiones metropolitanas, los factores macroeconómicos relacionados con el empleo y la renta son mucho más determinantes en la vulnerabilidad de las familias. En el Proyecto Hambre Cero ya se indi-

9. Las centrales de comercialización de la agricultura familiar buscan apoyar proyectos regionales que garanticen precios más justos e inserción permanente en el mercado. Está prevista la instalación de 39 centrales y 21 centros integrados de negocios rurales.

caba que la proporción de personas desempleadas entre los pobres en las áreas metropolitanas era 10 veces mayor que entre los pobres de las áreas rurales, y dos veces mayor en relación con las áreas urbanas no metropolitanas (Instituto Ciudadanía, 2001). Además, por su dimensión y mayor dispersión, los «escapes» de los recursos de las ciudades para otras regiones más dinámicas son mucho mayores, y difícilmente se podría imprimir dinamismo a la economía local simplemente a partir de los recursos transferidos a las familias. Como el costo de vida de las familias metropolitanas es mayor, el valor del beneficio trae un alivio menor para las necesidades básicas de la población en esas áreas. Otro agravante es la menor cohesión del núcleo familiar en las grandes ciudades, lo que dificulta un trabajo de reconstrucción de identidades y vínculos familiares y con la comunidad.

En estos casos, las políticas macroeconómicas orientadas a generar empleo y renta y asociadas a las acciones de ampliación del acceso a vivienda, saneamiento y abaratamiento de la alimentación son sin duda el mejor camino. Acciones que propicien la alimentación a bajo costo, como el Programa de Alimentación del Trabajador, los restaurantes populares, los bancos de alimentos y las huertas urbanas, también pueden tener un impacto positivo en la seguridad alimentaria de las familias y los trabajadores urbanos.

LA GESTIÓN PARTICIPATIVA

Otro factor determinante para el éxito de una política de seguridad alimentaria y nutricional es la gestión participativa. Según Dean (2005), los derechos humanos han sido colonizados por un abordaje gerencial del desarrollo, lo que implica el riesgo de que la causa de los derechos sociales sea sustituida por el individualismo liberal. En el nuevo paradigma liberal, frente a la noción de derecho asociada a la provisión de seguridad social y al bienestar colectivo, gana espacio el énfasis en la responsabilidad social y la autosuficiencia.

Para superar ese riesgo, afirma Dean, es necesario recuperar la amplitud de la noción de derechos humanos, no solamente desde el punto de vista de los derechos sociales, sino también en términos de responsabilidades globales, por un lado, y de necesidades locales, por otro. Esto no implica, según el autor, el refuerzo inmedatista de los derechos sociales, sino la creación progresiva de redes de protección y buena gobernanza, por medio, por ejemplo, de la formulación de demandas de recursos

negociados democráticamente. Esto requiere medios más auténticos y efectivos de participación popular.

En el Brasil se consiguieron grandes avances en la creación de instituciones de control y participación social a partir de la Constitución de 1988, que previó la institucionalización de los consejos gestores de políticas sectoriales o los consejos de políticas públicas en las esferas federal, estatal y municipal (Schneider, Silva y Marques, 2004).

Sin embargo, dada la escasa operación de los consejos existentes, especialmente en las regiones Nordeste y Norte, y de la necesidad de implementar rápidamente el Programa Hambre Cero y la imposibilidad de realizar otro catastro en el corto plazo, el MESA puso en marcha los comités gestores, como órganos de control social del Programa Tarjeta Alimentación.

Se trató de una forma innovadora de involucrar a la propia comunidad en la identificación y selección de los beneficiarios y de establecer el compromiso de acompañar los resultados del programa. Existía también un compromiso compartido por los tres niveles de gobierno con la formación de las coordinadoras estatales del Programa Hambre Cero, que actuaban como brazo ejecutivo del programa y establecían nexos entre el Gobierno Federal y los municipios, responsables de la conformación y mantenimiento de la infraestructura de los comités gestores y de la gestión del Registro Único.

Según Gomes (2003), que actuó como coordinador regional del Programa Hambre Cero en el Nordeste, en los municipios beneficiados se afirmaba que

por primera vez en este país se rompía el monopolio del poder municipal en la gestión de las políticas públicas y se reducía la distancia entre los objetivos de esas políticas y las demandas de los beneficiarios. [...] Esas conquistas, esas fracturas de las resistencias, no se dieron sin fuertes choques entre diferentes fuerzas, muchas veces antagónicas, en la arena de la lucha política local. La proporcionalidad favorable a la sociedad civil en los comités gestores y el llamado a que intervinieran diversos sectores de la sociedad local llevaron a un rápido y sorprendente proceso de organización social, o a su consolidación, cuando ya existía un comité. Se formó un verdadero ejército de voluntarios anónimos, movidos por diferentes motivos de participación, donde era mayoritario el deseo de romper el tradicional clientelismo político local.

Esa forma de gestión participativa generó problemas, pero también permitió grandes avances en la concientización de la población local y en la construcción de ciudadanía.

Ortega (2003) realizó una evaluación de su funcionamiento en los estados de Paraíba, Rio Grande do Norte y Pernambuco, entre julio y agosto de 2003. Los principales puntos positivos verificados fueron:

- el programa llegaba efectivamente a los más necesitados en los municipios;
- los gastos se concentraban en alimentos e incentivaban la agricultura familiar local. En los municipios en que los centros gestores celebraron reuniones para informar sobre el Programa Hambre Cero, las familias incorporaron la idea de que su consumo direccionado incentivaba la economía local;
- el crecimiento de la economía local, particularmente del comercio de alimentos, promovía una mayor formalización de la economía;
- la coincidencia de acciones del Programa Hambre Cero y de los gobiernos estatales creaba mejores condiciones para que esas acciones resultaran exitosas. Los ejemplos más evidentes fueron las campañas para incentivar la inscripción y obtención de documentos en el registro civil y la alfabetización de jóvenes y adultos;
- la formación de los comités gestores permitía la inclusión política de actores sociales locales antes excluidos.

Esa propuesta innovadora de los comités gestores, sin embargo, tuvo corta vida, y perdió espacio a partir de la unificación de los programas de transferencia de renta, del mismo modo que perdió fuerza el debate sobre la unificación de los consejos municipales.

En 2005, el Gobierno definió las normas de adhesión de los municipios al programa, que estaría condicionada a la indicación de un gestor municipal del programa y a la formación del consejo de control social, de composición paritaria entre Gobierno y sociedad civil. El control social del programa podría estar a cargo de alguna instancia ya existente, como los organismos de control de programas anteriores o los consejos sectoriales vinculados a otras políticas, siempre que se garantizara la intersectorialidad y una participación igualitaria entre Gobierno y sociedad civil.

Una vez finalizado el proceso de adhesión, se obtuvo como resultado un cambio en el enfoque de los comités gestores, que hasta ese momento recibían capacitación en seguridad alimentaria y en las acciones estructuradoras del Programa Hambre Cero, y se logró establecer un vínculo más estrecho con los consejos de asistencia social. En el 79 % de los municipios, el gestor responsable del programa estaba relacionado con el área de asistencia social, y en los consejos de control social creados, la mayoría de los participantes también provenía del área social. Del total de los comités adheridos, un 42 % fue creado especialmente para el programa, y un 58 % fue designado a partir de consejos preexistentes. De estos, 83,7 % estaban relacionados con los Consejos de Asistencia Social, el 1,3 % con los Consejos de Salud y el 0,6 % con los de Educación, según datos de julio de 2006 del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS).

EL FORTALECIMIENTO DE GRUPOS ESPECÍFICOS (INDÍGENAS, *QUILOMBOLAS*, AGRICULTURA FAMILIAR)

Un elemento destacable del Programa Hambre Cero es el protagonismo otorgado a los grupos organizados en la gestión de las políticas destinadas a las comunidades específicas, como grupos indígenas, *quilombolas* y asociaciones de la agricultura familiar.

Se ampliaron simultáneamente varias acciones dirigidas a esos grupos: se elevaron los recursos proporcionados para el crédito de la agricultura familiar a través del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF),¹⁰ de 2 400 millones de reales en la cosecha 2003/2004, hasta alcanzar progresivamente los 9 000 millones de reales en la cosecha 2005/2006; un aumento del 275 % en valores nominales.

Se implementó también el Programa Garantía de Cosecha en el semiárido, destinado a la reposición de las pérdidas ocasionadas por la sequía como una forma de seguro. En la cosecha 2004/2005 se reformuló el seguro de la agricultura familiar, que pasó a garantizar, por primera vez, la cobertura del 100 % de la financiación más el 65 % de la recaudación líquida esperada por el emprendimiento financiado por el agricultor¹¹.

10. Este ofrece crédito diferenciado para los agricultores familiares.

11. Datos de la Secretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario.

Otro ejemplo es la autoorganización de las familias acampadas a la espera de reforma agraria. La distribución de los alimentos en los campamentos estaba en manos del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, pero la distribución entre las familias se realizaba de forma comunitaria, a través de sus propias organizaciones.

Un proceso importante fue el registro e identificación de las familias *quilombolas* que recibirían alimentos, proceso que se llevó adelante con la participación de las propias comunidades, al tiempo que implementaba un diagnóstico de proyectos comunitarios prioritarios para la generación de renta. Fueron transferidos recursos para proyectos de producción de harina de mandioca y artesanía, para huertas y para pequeñas agroindustrias.

Los grupos indígenas y *quilombolas* cuentan también con cámaras permanentes en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), que debaten políticas específicas como el Programa Brasil Quilombola y la Política de Seguridad Alimentaria para la Población Indígena.

Un resultado asociado al Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y al abastecimiento de alimentos a estos grupos específicos es que en 2005 el 40 % de los alimentos distribuidos por la CONAB provenía de la agricultura familiar, y ese índice ha crecido con la evolución del PAA. La implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aunque se encuentra en su fase inicial, ciertamente ha contribuido a garantizar una mayor protección social para esos grupos y fortalecer su carácter organizativo.

TRANSFERENCIA DE RENTA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

El Programa Bolsa Familia unificó, en octubre de 2003, los principales programas de transferencia de renta existentes: el Programa Tarjeta Alimentación, el Programa Bolsa Escuela y el Programa Bolsa Alimentación. En la práctica, los 50 reales del Programa Tarjeta Alimentación, lanzado a comienzos de 2003, fueron la base para el Programa Bolsa Familia, que permitió un aumento significativo de la transferencia media por familia (del promedio nacional de 20 a 25 reales anterior a 2003, se pasó a un promedio de 70 a 75 reales con el Programa Bolsa Familia). Las transferencias de 15 reales realizadas por el Bolsa Escuela y el Bolsa Alimentación fueron unificadas en un

beneficio de 15 reales por niño hasta un máximo de tres niños por familia. De esa forma, el valor máximo del programa pasó a ser de 95 reales, y el mínimo de 50 reales.

El objetivo fue constituir un gran programa de transferencia de renta que abarcara a todas las familias pobres, con un considerable presupuesto garantizado año a año, que alcanzaría los 11 000 millones de reales por año.

La principal dificultad en el diseño de un programa de renta mínima es el carácter subjetivo del corte de la renta: ¿Por qué una familia que tiene una renta per cápita por debajo de los 100 reales tiene derecho al beneficio y una que gana 100,50 reales no lo tiene? ¿Cómo actualizar la línea de pobreza a lo largo del tiempo? ¿Con qué criterio? ¿Cuál es el criterio de salida de las familias del programa, si continúan en situación de vulnerabilidad social aunque aumente un poco su renta?

De este modo, se verifica que los principales factores que pueden definir la orientación de un programa de transferencia de renta destinado a la seguridad alimentaria y nutricional son:

- la estrecha vinculación entre la transferencia de renta y la política de acceso al derecho humano a la alimentación, como una política de Estado y no de gobierno;
- otorgar prioridad política a la lucha contra el hambre, preferentemente desde el poder político central, a través de la implementación de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- la adopción de criterios de selección del público beneficiario: más que la simple atención a los criterios de la línea de pobreza e inscripción en el registro, es importante verificar otros criterios, como la existencia de inseguridad alimentaria grave o moderada en la familia. En ese sentido, el establecimiento de «puertas de entrada» por medio de encuestas cualitativas y a través de agentes de salud locales son importantes para garantizar el derecho humano a la alimentación;
- el valor del beneficio: preferentemente, el valor transferido debe ser suficiente para la adquisición de una cesta de alimentos de calidad, y variable en función del tamaño de la familia;
- acompañamiento de las familias: dado que la transferencia de renta, por sí sola, no garantiza la superación de la condi-

ción de vulnerabilidad, es necesario acompañar a las familias durante la aplicación del programa para conocer las diversas fuentes de vulnerabilidad existentes en los ámbitos familiar, local y regional. Además, es necesaria una orientación para la adquisición de hábitos alimentarios saludables, con estímulo a la producción local de alimentos;

- las políticas complementarias permiten establecer lazos con las puertas de salida del programa. Por medio de ellas, es posible incentivar la generación de empleo y renta por medio del estímulo a la economía local, orientado a actividades de producción, procesamiento y venta de alimentos locales/regionales;
- la definición de criterios de salida: deben estar asociados a la mejora de la situación alimentaria de las familias, en función de su capacidad autónoma de generación de renta.

Ejemplos concretos de políticas complementarias son la ampliación simultánea de: a) programas de créditos subsidiados para el pequeño productor destinados a la producción, como el PRONAF, un programa de crédito específico para agricultores familiares con varias modalidades, de acuerdo con la renta anual y orientado a la diversificación productiva y a la valorización de los productos regionales; b) programas de capacitación y asistencia técnica para los agricultores familiares que incorporen los principios de la diversificación, la conservación y la valorización del conocimiento local en la producción; c) programa de compra local de alimentos de la agricultura familiar, para mejorar los precios obtenidos por los pequeños productores en el mercado, y garantizar la distribución de los productos en programas institucionales de alimentación escolar, en hospitales y en situaciones de emergencia; d) implantación de centrales regionales de comercialización y de ferias locales de productores, en los lugares de tránsito de la población y preferentemente en los días de pago de los beneficios de las transferencias de renta; e) programas de microcrédito y de economía solidaria, preferentemente integrados en redes de comercio solidarias.

PERSPECTIVAS: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Para implementar una política de seguridad alimentaria es pri-

mordial avanzar en su institucionalización como política de Estado. Por lo menos tres instrumentos son necesarios para tal institucionalización: a) una ley de seguridad alimentaria, que garantice el derecho a la alimentación como un deber del Estado, que defienda los instrumentos de la política y garantice su continuidad incluso en caso de cambios de Gobierno; b) un diseño institucional con base en el poder ejecutivo, con estructura, formas de coordinación intersectorial y fuentes de recursos; c) mecanismos de control y participación social, con instrumentos de monitoreo y evaluación de la política y sus programas.

En el caso del Brasil se han consolidado las siguientes instituciones: el CONSEA, como órgano de asesoramiento directo al presidente de la República y con el rol de articular las relaciones entre la sociedad civil y el Gobierno; la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), elaborada en el ámbito del CONSEA, que busca tornar permanente y obligatoria la implantación de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN); y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), con una Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria. Lo que aún resta implantar es un mecanismo más efectivo de coordinación intersectorial, ya que las acciones de seguridad alimentaria están dispersas en varios ministerios y la estabilidad presupuestaria depende de recursos que se definen año a año.

Según la LOSAN, el SISAN debe estar integrado por órganos de la Unión, estados, municipios e instituciones privadas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional y que manifiesten interés en formar parte del sistema, que tiene por objetivos «formular e implementar políticas y planes de seguridad alimentaria y nutricional, estimular la integración de los esfuerzos entre el Gobierno y la sociedad civil, así como promover el acompañamiento, el monitoreo y la evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional en el país».

También forman parte del SISAN la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que será responsable de indicar al CONSEA las directrices y prioridades de la política y del plan nacional de seguridad alimentaria; el propio CONSEA; y la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, integrada por ministros y secretarios especiales responsables de las dependencias relacionadas con la seguridad alimentaria, que será la encargada de la elaboración de la política y del plan nacional y de coordinar su ejecución.

En el caso del poder ejecutivo, el interlocutor privilegiado es el MDS. El CONSEA se mantuvo con su rol de asistencia y articulación con

la Presidencia y no se estableció como un órgano de carácter deliberativo vinculado a un ministerio sectorial, dado que la seguridad alimentaria necesita de un abordaje multisectorial y no debe estar vinculada a un sector o a un ministerio específico, ya que puede perder capacidad de articulación. Por eso, se propuso implantar un Comité Interministerial del Gobierno, como interlocutor privilegiado.

Pero ¿cuál será el mejor modelo institucional?

Los países de América Latina que han debatido la institución de una política de seguridad alimentaria parten de la preocupación por la oferta de alimentos y la protección de sus agricultores. Es el caso de México, que también debate la institución de una ley de seguridad alimentaria. Según la versión preliminar, de noviembre de 2005, de la Ley de Planificación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional, elaborada por la Comisión de Agricultura y Ganadería del Congreso, «es urgente y prioritario el establecimiento de un marco jurídico que brinde certidumbre a las políticas agropecuarias y agroalimentarias de México, como base para la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de la nación mexicana».

Los programas de seguridad alimentaria de Venezuela también tienen un fuerte componente destinado a la oferta de alimentos. Según Llambí (2005), «el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007 ratificó como objetivo prioritario de la política de seguridad alimentaria la autosuficiencia del país en relación con la oferta de alimentos y centró su atención en la creación de reservas para una lista de productos definidos como sensibles».

De este modo, se verifica que la institucionalidad de las políticas de seguridad alimentaria de esos países está fuertemente centralizada en los respectivos ministerios de agricultura y ganadería. Este no es el caso del Brasil, pues se ha comprobado que el problema de la oferta de alimentos fue superado décadas atrás, y actualmente el país es uno de los principales exportadores de productos básicos del mundo. Los problemas agropecuarios se han resuelto en el campo sectorial del propio Ministerio de Agricultura. Por eso, la propuesta institucional en el Brasil fue distinta.

Es necesario resaltar que los avances en materia de seguridad alimentaria en el primer año del Programa Hambre Cero fueron posibles debido a la existencia de un ministerio sectorial específico, que servía de formulador y ejecutor de políticas antes inexistentes, con presupuesto y autonomía para una mayor agilidad, a pesar de su es-

casa estructura en términos de personal, y que promovía la articulación en los niveles federal, estatal y municipal para la ejecución de diversos programas.

En años siguientes, se verificó que el modelo inicialmente adoptado mantuvo sus características. La permanencia de las políticas específicas fue posible en gran parte debido a ese modelo inicial, con recursos disponibles de 1 800 millones de reales. Eso representó, en términos de recursos, la novedad introducida por el Gobierno en el área de la seguridad alimentaria. Es importante recordar las grandes dificultades que enfrentó el CONSEA en 1993 para incluir recursos para la seguridad alimentaria en el presupuesto y para la posterior liberación presupuestaria. El presupuesto presenta siempre cierta rigidez (el presupuesto del año siguiente de cada ministerio y de cada programa de cada ministerio se define en función de lo que gastado en el año precedente), por lo que la creación del MESA posibilitó que esos recursos permanecieran en los presupuestos de programas y proyectos en los años siguientes. En el caso del Programa Tarjeta Alimentación, que representaba el mayor volumen de los recursos de transferencia de renta del país (de 50 a 63 reales en promedio por familia), fue incorporado al Programa Bolsa Familia y se aumentaron sus recursos. Sin embargo, se verificó que surgieron ciertas limitaciones en términos de la coordinación del programa con otros ministerios.

En ese contexto, el CONSEA fue fundamental para mantener el compromiso del Gobierno con la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como meta transversal y estratégica, aunque fuera en segundo plano, y también para canalizar constantes demandas sobre el control social en los programas sociales, en especial del Programa Bolsa Familia.

No obstante, se necesitan otras instancias de coordinación y de ejecución dentro del Gobierno, ya que el CONSEA, como órgano de representación y control social, no sustituye el papel del Estado. Para superar estos límites, existen dos alternativas institucionales: la primera, prevista en la LOSAN, es que el rol de interlocutor y coordinador de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno se le otorgue a una instancia no sectorial y con nivel jerárquico superior a los ministerios sectoriales ejecutores. La Casa Civil es la instancia que cumple esos requisitos, ya que su atribución es exactamente la de coordinar la acción de gobierno. Si se utiliza ese modelo, es necesario reafirmar el compromiso claro de que la seguridad alimentaria es una meta prioritaria del Gobierno.

De lo contrario, existen grandes riesgos de una mayor inestabilidad y lentitud en las decisiones. Esa alternativa no elimina la necesidad de contar con órganos de ejecución específicos, como secretarías dentro del MDS y del Ministerio de Salud, por ejemplo.

La cuestión que ese modelo no resuelve es: ¿cómo se articula la política de seguridad alimentaria con las demás políticas sociales? ¿Está subordinada o subordina a las demás? La importancia de esta cuestión reside en el hecho de que existe una zona gris en relación con las políticas estructurales de superación de la vulnerabilidad, que abarca toda el área social.

La alternativa institucional que resuelve conceptualmente este dilema es privilegiar el acceso a una alimentación de calidad, pero como un sector específico y permanente dentro de la política social del Gobierno. La justificación para eso está en la necesidad de abordar la alimentación como un derecho social, al lado de la salud, la educación, el trabajo y la asistencia social, de forma que se retome la noción de seguridad social que fue establecida en la Constitución de 1988. Eso significa que, así como el acceso universal a la salud y a la educación se da por medio de la oferta de servicios adecuados para la población, el sector responsable de la seguridad alimentaria también debe proveer los servicios relacionados con la promoción de una alimentación de calidad. La coordinación sería establecida en el ámbito más amplio de la política de seguridad social del Gobierno, con la seguridad alimentaria como una de sus metas transversales. Sin embargo, para que esa propuesta funcione, es necesario que los titulares de las carteras del área de seguridad social comprendan el carácter complementario de las políticas, y actúen en alianza y no en competencia, lo que constituye un desafío enorme cuando se trata de disputas políticas.

La formulación, implementación y acompañamiento de las acciones específicas de seguridad alimentaria y de la política alimentaria en el sentido más amplio podrían estar a cargo de un ministerio, de una compañía como la CONAB o de un instituto, en la línea del antiguo Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, siempre permeados y moldeados por los intereses y visiones de la sociedad civil, expresados en el ámbito del CONSEA.

Para que el Gobierno mantenga la prioridad otorgada a la seguridad alimentaria y nutricional, son necesarios: un posicionamiento claro, que reafirme que la lucha contra el hambre es al mismo tiempo estructural y de emergencia; una articulación interministerial en torno de

la seguridad alimentaria y nutricional, con la definición clara de quién debe coordinarla; y una propuesta clara para la política social, que es más amplia que un programa de transferencia de renta. Es fundamental también recuperar y fortalecer el discurso del derecho a la alimentación, de las políticas estructuradoras asociadas a las acciones de emergencia, y del control social efectivo como forma de ampliación de la ciudadanía. De lo contrario, se corre el riesgo de dar fundamentos a los críticos que señalan que las políticas sociales tienen objetivos electorales.

Con relación a la definición de «política social», se verifica una disputa en su concepción entre los países de América Latina: por un lado, se propone una política focalizada en las familias más pobres y una reducción de los gastos en las políticas universales relacionadas con los derechos sociales, como la previsión social, los derechos del trabajador y la salud universal, y se destinan recursos presupuestarios para programas de transferencia de renta condicionada. Según esta concepción, las acciones relacionadas con las «puertas de salida» de los programas se basan en actividades al alcance de las familias, como si salir de su condición de vulnerabilidad o pobreza dependiese de sus elecciones individuales: mantener a los hijos en la escuela, garantizar su asistencia a controles de salud, participar en cursos de formación profesional, entre otros requisitos. En la implementación de estas políticas no se toma en consideración el control social y la gestión participativa.

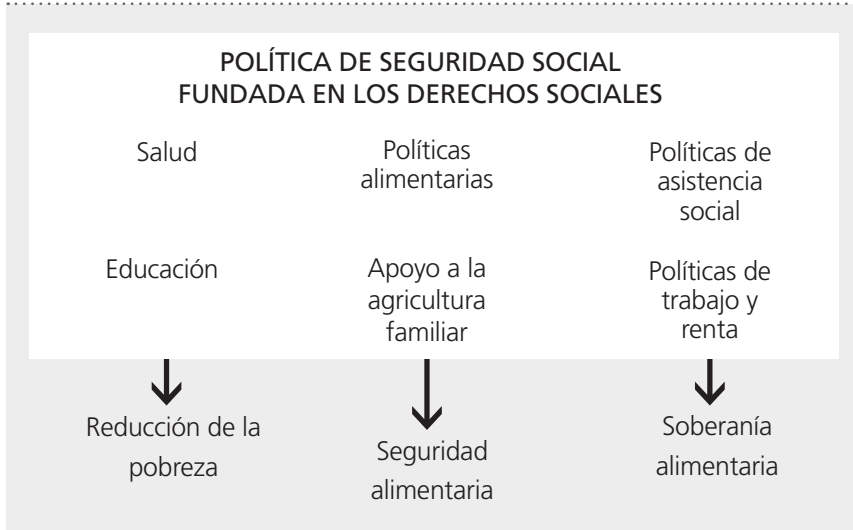
En el otro extremo se argumenta que todos deben tener acceso a una alimentación suficiente, saludable y balanceada, de forma digna, como un derecho humano y un deber del Estado. Esta visión defiende que, para superar las situaciones de vulnerabilidad, es primordial alcanzar un tipo de desarrollo económico con generación de empleo y de renta, y lograr una disminución de la desigualdad social mediante políticas de distribución de la renta y políticas universales de garantía de derechos, así como una recuperación del poder de compra del salario mínimo. Además, se considera importante que las políticas específicas de acceso a la alimentación promuevan encadenamientos positivos en la generación de empleo y renta locales, además de una mayor ciudadanía y participación a partir de instancias locales de control social. En el caso brasileño, fue este segundo el modelo el que se fortaleció.

Una política amplia de seguridad social debe tener como metas prioritarias la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria y nutricional, además de la soberanía alimentaria. La transferencia de renta puede ser uno de los instrumentos para atender de forma inmediata a

las familias más pobres, que también deben ser beneficiarias de otras políticas complementarias del Gobierno, ya que cada política aislada no promoverá los resultados deseados. De este modo la transferencia de renta no será un programa aislado de un sector o un área del Gobierno.

En esa propuesta, esquematizada en la Figura 7.2, las puertas de salida son parte intrínseca del diseño de la política social del Gobierno. Mientras la transferencia de renta atiende de forma inmediata las necesidades básicas de las familias más pobres, todas las áreas confluyen para garantizar derechos y promover la superación de la vulnerabilidad. Al mismo tiempo, estas acciones deben articularse con un cambio profundo en la estructura de distribución de renta del país.

Figura 7.2: Estructura de distribución de la renta en el país



REFERENCIAS

Bickel, G. y Andrews, M. 2002. A evolução do programa de cupom alimentação e a mensuração da fome nos Estados Unidos. En: *Combate à fome e à pobreza rural*. São Paulo (Brasil), Instituto Cidadania.

CONAB. 2005. História do abastecimento alimentar. Brasília (versión preliminar). Companhia Nacional de Abastecimento.

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Brasil. 2005. *Balanço do Fome Zero. Estudo técnico* n.º 20. Brasília.

De Haen, H. 2004. A conjuntura global de insegurança alimentar e os benefícios ligados à redução da fome. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Olinda, Brasil, 17-20 de marzo de 2004 (nota escrita).

Dean, H. 2005. The global human rights agenda and the (im)possibility of the ethical state. En: Cimadamore, A.; Dean, H.; Siqueira, J. (comp.): *The poverty of the state: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty*. Clacso-Crop Series. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Delgado, G. C.; Da Conceição, J. C. P. R. y De Oliveira, J. J. 2005. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Texto para discussão n.º 1145. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

DESER. 2005. *Compras governamentais: o Programa Brasileiro de Aquisição de Alimentos*. Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais. Brasília.

Gomes, A. 2003. *Salvem os comitês gestores*. (S.l.e.) (mimeo).

Instituto Cidadania. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo (Brasil).

Llambí, L. 2005. Los programas de combate a la desigualdad social, seguridad alimentaria y reforma agraria del gobierno de Venezuela. Caracas, ActionAid.

Macinko, J.; Guanais, F. C. y De Souza, M. F. M. 2005. Evaluation of the impact of the family health program on infant mortality in Brazil, 1990-2002. En: *Journal Epidemiol Community Health*, v. 60, pp. 13-19.

MDS. 2005. *Fome Zero: balanço dos programas e ações*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília.

Monteiro, C. A. 2003. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas *Estudos Avançados*, v. 17, n.º 48., São Paulo (Brasil), Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP) (mimeo).

Monteiro, C.; Conde, W. y Konno, S. 2006. *Análise do inquérito «Chamada Nutricional 2005» realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Saúde*. São Paulo (Brasil). Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (NUPENS)/Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública, USP.

Ortega, A. C. 2003. Relatório de viagem: os comitês gestores locais e as coordenações estaduais do Programa Fome Zero em Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte. (S.l.e.) (mimeo).

Rocha, S. 2000. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Texto para discussão n.º 720. Rio de Janeiro (Brasil), IPEA.

Schneider, S.; Silva, M. K. y Marques, P. E. M. (Coords.). 2004. *Políticas públicas e participação social no Brasil Rural*. Porto Alegre (Brasil), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Sen, A. 1988. Food entitlements and economic chains. En: Le May, B. W. J. (Ed.). *Science, Ethics and Food*. Washington, DC, Smithsonian Institute Press, pp. 58-70.

Takagi, M. 2006. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Campinas (Brasil), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP) (tesis de doctorado).

Takagi, M.; Silva, J. G. da y Del Grossi, M. 2001. *Pobreza e fome: em*

busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil.
Texto para discussão n.º 101. Campinas (Brasil), IE/UNICAMP.

8. AGRICULTURA FAMILIAR Y PROGRAMAS DE GARANTÍA DE PRECIOS EN EL BRASIL: EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA)¹

*Adoniram Sanches Peraci
Gilson Alceu Bittencourt*

INTRODUCCIÓN

El crédito rural ha sido siempre el principal instrumento de política agrícola brasileña. Incluso en las décadas de 1970 y 1980, cuando se volcaron grandes cantidades de recursos en la garantía de precios mínimos y la asistencia técnica, el crédito fue la base para todo el proceso de modernización de la agricultura.

El crédito rural fue siempre selectivo y concentrador de renta, pues imperaba en el Gobierno brasileño la postura de que las políticas agrícolas debían beneficiar a «la agricultura y a los agricultores», independientemente de su tamaño, es decir, que todos los agricultores eran tratados de la misma forma, sin considerar sus diferencias económicas y sociales. Con eso, los medianos y grandes agricultores concentraban los mayores beneficios, pues contaban con mejores condiciones para acceder a los recursos del crédito rural y de las políticas de garantías de precios mínimos.

Los agricultores familiares en general quedaban al margen de las políticas agrícolas, a pesar de que representan más del 80 % de los establecimientos agropecuarios del país y de ser responsables de una franja significativa de la producción agropecuaria, en especial de productos integrantes de la cesta básica. Este proceso comenzó a cambiar en 1995 con la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).

1. Resumen del informe presentado a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en junio de 2010.

PRONAF: PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

El PRONAF fue una conquista de los agricultores familiares y de sus organizaciones, y puede ser considerado como la primera línea de crédito destinada específicamente a la agricultura familiar en el Brasil. En 1994, después de mucha presión de los agricultores familiares y de incontables movilizaciones organizadas desde 1992 por diversos movimientos sociales, en especial la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura y el Departamento Nacional de Trabajadores Rurales de la Central Única de Trabajadores, se creó el Programa de Valorización de la Pequeña Producción Rural. Entre 1992 y 1996, a pesar de que las reivindicaciones incluían asistencia técnica, infraestructura, cuidado del medio ambiente y transferencia de tecnología, estas cuestiones pasaron a un segundo plano en las negociaciones entre el Gobierno y los pequeños productores. El punto central era la demanda de crédito rural diferenciado, y algunos de los argumentos utilizados por los líderes rurales en la época eran: «no podemos discutir la asistencia técnica si no tenemos créditos para producir»; «no podemos discutir las alternativas de diversificación si no tenemos crédito»; «el medio ambiente es importante, pero necesitamos tener renta para discutir su preservación». El crédito era, por lo tanto, el objetivo central de la gran mayoría de las movilizaciones de los agricultores familiares.

En 1995, fruto de la participación de los agricultores familiares en el II Grito de la Tierra Brasil,² el Gobierno Federal creó el PRONAF, por medio de una resolución del Consejo Monetario Nacional, para sustituir el Programa de Valorización de la Pequeña Producción Rural. En ese año solamente fue liberado el crédito para cubrir los costos de la cosecha. Resultaron beneficiados los agricultores con menos de cuatro módulos fiscales³ que empleaban trabajo familiar (aunque se admitía la contratación eventual de terceros), cuya renta familiar dependiera al menos en un 80 % de la explotación agropecuaria, y que viviesen en la

2. Manifestación nacional coordinada por la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura y por el DNTR-CUT. Contaba con la participación de otras entidades representativas y de apoyo a la agricultura familiar. Se organizaba anualmente en varios estados y en la capital federal y entregaba una lista de reivindicaciones a los gobiernos estatales y al federal.

3. El «módulo fiscal» es una unidad de medida utilizada en la agricultura brasileña en virtud de la Ley n.º 6746, del 10 de diciembre de 1979. Se expresa en hectáreas y es variable según las características de cada municipio, de acuerdo con: el tipo de explotación agrícola predominante; la renta obtenida a partir de esas actividades; las otras actividades desarrolladas en el municipio; y si se trata o no de una propiedad familiar.

propiedad o en un aglomerado rural o urbano próximo.

En 1999 el PRONAF pasó del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento al recién creado Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Con la disolución del Programa de Crédito Especial para la Reforma Agraria fueron creadas nuevas categorías de beneficiarios. Los agricultores familiares comenzaron a ser clasificados en cuatro grupos —A, B, C y D— en función del nivel de ingresos y de las características de la mano de obra. Fue creado el crédito colectivo para personas jurídicas, destinado a asociaciones y cooperativas. Comenzaron a ser financiadas actividades no agrícolas, como el turismo rural y la artesanía, y actividades relacionadas con el medio ambiente.

En 2003, con el cambio de Gobierno, el PRONAF ganó más espacio y presupuesto, y pasó a ser considerado un programa prioritario. Ese año fue instituido el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA), orientado a garantizar renta monetaria y posibilidades de comercialización para la producción de los agricultores familiares más descapitalizados, además de constituir un instrumento de garantía de precios para parte de la producción familiar.

En 2004 se incorporó al PRONAF un nuevo grupo de agricultores familiares (Grupo E), formado por agricultores más estructurados que, a pesar de estar encuadrados en los criterios de tamaño predial, mano de obra y gestión familiar, poseían una renta bruta anual superior al límite entonces adoptado por el PRONAF. Ese mismo año fue creado el seguro específico de la agricultura familiar, llamado Proagro Más, también conocido como Sistema de Seguro de la Agricultura Familiar, que consiste en un seguro multirriesgo con una cobertura amplia, que incluye eventos como lluvia excesiva, heladas, granizo, sequía, variación excesiva de temperatura, vientos fuertes, vientos fríos y enfermedad fúngica o plaga sin métodos de control técnica o económicamente viables. Los cultivos contemplados por el seguro son definidos por la División en zonas agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; en el año 2003 la cobertura alcanzaba a 8 cultivos, y actualmente se ha ampliado a 35 especies vegetales.

También son asegurables todos los cultivos irrigados. El Sistema de Seguro de la Agricultura Familiar contempla las características específicas de la agricultura familiar, y admite cosechas en consorcio, formas de cultivo tradicionales, locales o criollas (siempre que estén registradas en el MDA) e insumos producidos por el propio agricultor. Actualmente, el seguro cubre aproximadamente 600 000 créditos de

explotación cada año, y garantiza alrededor de 5 000 millones de reales brasileños en financiamiento, exclusivamente orientados a los agricultores familiares. El valor asegurado corresponde al 100 % del valor financiado del crédito agrícola más una cobertura de renta equivalente al 65 % de la recaudación líquida esperada, limitada a 2 500 reales anuales por productor. El agricultor paga el 2 % sobre el valor asegurado. Las subvenciones del Gobierno Federal corresponden aproximadamente al 6 % del valor asegurado.

En 2006 fue aprobada la Ley n.º 11.326, también llamada Ley de la Agricultura Familiar, fruto de la discusión en diversos foros sociales y en el Congreso Nacional, que consolidó el concepto de agricultura familiar, antes denominado «pequeña agricultura». La ley establece los conceptos, principios e instrumentos destinados a la formulación de las políticas públicas orientadas a la agricultura familiar y a emprendimientos familiares rurales, y define agricultor familiar como aquel que practica actividades en el medio rural, y cumple simultáneamente con los siguientes requisitos:

- i) que no posea, a cualquier título, un área mayor de 4 (cuatro) módulos fiscales;
- ii) que utilice predominantemente mano de obra de la propia familia en las actividades económicas de su establecimiento o emprendimiento;
- iii) que tenga una renta familiar predominantemente originada en actividades económicas vinculadas al propio establecimiento o emprendimiento;
- iv) que dirija su establecimiento o emprendimiento con su familia.

También se define explícitamente como beneficiarios a los silvicultores, *quilombolas*, acuicultores, extractivistas y pescadores.

En 2007 fue creado el Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar (PGPAF), instrumento por medio del cual el Gobierno garantiza un precio mínimo o de referencia al agricultor familiar y aplica descuentos en el valor del financiamiento del PRONAF en caso de que el precio de mercado estuviere por debajo del precio de referencia para el producto en el período de pago del crédito.

En 2008 se creó una nueva línea de crédito de inversión, denominada PRONAF Más Alimentos, que permite el financiamiento de hasta 100 000 reales por agricultor familiar, con una tasa de interés del 2 % anual y hasta 10 años de plazo de pago. En ese mismo año fueron agrupados los antiguos grupos C, D y E en la nueva categoría de Agricultor Familiar. El Grupo A, compuesto por los asentados de la reforma agraria

ria, se mantuvo. El crédito para el Grupo B, orientado a la pobreza rural, pasó a ser abastecido según la metodología del microcrédito rural, con la actuación de agentes de crédito.

En 2009 fue aprobada una nueva ley que permitirá ampliar significativamente las acciones de asistencia técnica destinadas a los agricultores familiares.

Actualmente, para ser beneficiario del PRONAF, el agricultor debe encuadrarse en los criterios establecidos por la Ley n.º 11.326 de 2006; la renta bruta anual de la familia no puede superar los 110 000 reales. Una vez definidos como beneficiarios del PRONAF, los agricultores familiares son clasificados en tres grupos: A, B y Demás Agricultores Familiares. El Grupo A está formado por agricultores asentados mediante el Programa Nacional de Reforma Agraria y el Fondo de Tierras y Reforma Agraria. Los dos grupos restantes se dividen en función de la renta bruta anual y de la participación de la mano de obra familiar en

Cuadro 8.1: Criterios para la definición de los grupos de beneficiarios del PRONAF 2009/2010.

PRONAF CRÉDITO – Clasificación de los agricultores familiares		
Grupo A	Grupo B	Demás Agricultores Familiares
Asentados por el Programa Nacional de Reforma Agraria y por el Fondo de Tierras y Reforma Agraria, siempre que no hayan contratado operaciones de inversión superiores al límite individual permitido por el PROCERA y el PRONAF A	Propietarios, usufructuarios y arrendatarios o socios	
	Incluye descendientes de quilombos e indígenas	Incluye concesionarios del PNRA y del Fondo de Tierras y Reforma Agraria que no sean beneficiarios del Grupo A
	Que residan en el establecimiento o en un lugar próximo	
	Que no dispongan de un área superior a 4 módulos fiscales bajo cualquier condición	
	Que la renta familiar provenga de la explotación agropecuaria y no agropecuaria del establecimiento	Que un mínimo del 70 % de la renta familiar provenga de la explotación agropecuaria o no agropecuaria del establecimiento
	Que el trabajo familiar sea la base de la mano de obra para la explotación del establecimiento	El trabajo familiar es predominante en la explotación del establecimiento, y se mantienen hasta dos empleados permanentes. Se admite la ayuda eventual de terceros cuando la estacionalidad de la actividad lo exija
	Que obtengan una renta bruta familiar de hasta 6 000 reales al año	Que obtengan una renta bruta anual familiar superior a 6 000 y hasta 110 000 reales al año

OBSERVACIONES GENERALES

En el cálculo de la renta bruta se excluyen los beneficios de previsión relacionados con las actividades rurales.

Para encuadrarse en los requisitos del PRONAF, es posible descontar hasta un 90% de la renta bruta proveniente de diversas actividades ganaderas de mayor valor agregado.

Se consideran servicios, actividades y renta no agropecuaria las labores relacionadas con turismo rural, producción artesanal, agronegocio familiar, y con la prestación de servicios en el medio rural, que sean compatibles con la naturaleza de la explotación rural y con el mejor empleo de la mano de obra familiar.

los trabajos del establecimiento.

Los beneficiarios del PRONAF deben demostrar su condición de agricultor familiar, y encuadrarse en uno de los grupos del programa mediante la Declaración de Aptitud al PRONAF. La ficha de la Declaración de Aptitud debe ser completada por el agricultor y firmada por un agente técnico habilitado⁴ por la Secretaría de Agricultura Familiar y por la entidad representativa de los beneficiarios. La Declaración de Aptitud reúne la información sobre la unidad familiar de producción como un todo, e incluye a todos los miembros de la familia que habitan la misma residencia y/o explotan las mismas áreas.

Entre 1995 y 2010 se ampliaron los límites de crédito por productor, se redujeron las tasas de interés, aumentaron los recursos (de 2 400 millones de reales en créditos en la cosecha 2002/2003, a 17 000 millones de reales en la cosecha 2009/2010), y el número de agricultores beneficiados con el crédito aumentó hasta llegar a aproximadamente 2,2 millones de agricultores en 2010. Además se crearon diversas líneas de crédito especiales destinadas a jóvenes, a mujeres, a la producción orgánica, a capital circulante y participaciones en cooperativas, agroindustrias e iniciativas de turismo rural, a la recuperación ambiental, a la convivencia con el semiárido, etcétera.

El PRONAF significó una gran conquista para los agricultores familiares, pues se ampliaron las políticas agrícolas para este segmento, más allá de la mera concesión de crédito rural. Se incluyó el apoyo a la comercialización de la producción, el seguro de precios, el seguro climático y de renta, y apoyo para recibir asistencia técnica. Además, el programa contribuyó al reconocimiento general de la importancia de la agricultura familiar en la generación de trabajo y de renta.

Las constantes transformaciones y mejoras que experimentó el programa desde su puesta en marcha, fruto de la interacción con el público objetivo y sus organizaciones, contribuyeron a ampliar su actuación y adaptarla a las especificidades y diferencias que existen en el interior de la agricultura familiar.

Entre los avances del PRONAF que lo diferencian de otros programas aplicados en América Latina, se cuentan: la división de los agricultores en grupos de acuerdo con la situación económica; el subsidio a las

4. La Secretaría de la Agricultura Familiar habilita entidades como las empresas de asistencia técnica y extensión rural (Emater), presentes en todos los estados, los institutos de tierras, las superintendencias estatales del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria o las unidades estatales del crédito de propiedad agraria, entre otras.

tasas de interés en los financiamientos; el estímulo a la producción orgánica y agroecológica; el apoyo a actividades que agregan valor y diversifican la renta; el incentivo a la constitución de pequeñas agroindustrias; el apoyo a la formación de jóvenes agricultores; el apoyo al desarrollo de la silvicultura bajo criterios ambientales y económicos sustentables mediante el PRONAF Forestal; la simplificación de las garantías para el crédito; la democratización del acceso a recursos de capacitación, a través de proyectos desarrollados por las propias organizaciones de agricultores; el estímulo y apoyo a la constitución de sistemas cooperativos de crédito; el seguro de precios y de producción; y, más recientemente, la asistencia técnica.

EL GOBIERNO DE LULA, EL PROGRAMA HAMBRE CERO Y EL ORIGEN DEL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA)

A comienzos del Gobierno de Lula había unanimidad, entre los técnicos del entonces Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria (MESA) y del MDA en cuanto a que los instrumentos de garantía de precios no se utilizaban de forma ajustada a la realidad de la agricultura familiar. Para ellos, la Política de Garantía de Precios Mínimos no alcanzaba a los agricultores familiares más pobres, ya fuera porque se encontraban distantes de los lugares de operación de la CONAB o porque su escala de producción era muy pequeña; todo esto dificultaba su participación en los instrumentos convencionales de garantía de precios.

Es interesante recordar que en las décadas de 1970 y 1980, al implementarse las compras directas a los pequeños agricultores, los funcionarios de la antigua Comisión de Financiamiento de la Producción y del Banco del Brasil se trasladaban hasta los lugares de producción, donde se montaban Puestos Volantes de Compra. De esta manera, algunas de esas dificultades eran superadas, pero a cambio de un elevado costo operacional para el Gobierno.

Por otro lado, el Programa Hambre Cero, «buque insignia» de las acciones del Gobierno en la lucha contra el hambre, propuso estimular la producción de alimentos de los agricultores familiares más pobres, tanto para el autoconsumo como para la comercialización y generación de renta. Se argumentó que muchos agricultores familiares, en especial los más pobres, no tenían incentivos para ampliar su producción porque no conseguían comercializar sus productos a precios compa-

tibles con sus costos, especialmente porque se tornaban rehenes de los intermediarios. Este proceso constituía un círculo vicioso, ya que cuanto mayor era la dificultad para vender sus productos y para generar renta, menor era la producción de alimentos para autoconsumo.

Las reglas del libre mercado, en un contexto de elevada concentración de la propiedad y de mercados imperfectos o inexistentes, marginalizan emprendimientos que muchas veces están expuestos a una competición directa con productos creados en gran escala, lo que impide a millares de agricultores alcanzar algún grado de competitividad.

Este diagnóstico fue la base para la creación del PAA, que tenía por objetivos:

- I) incentivar la producción de alimentos de los agricultores familiares más pobres, para contribuir a su seguridad alimentaria;
- II) generar renta entre los agricultores familiares más pobres con la venta del excedente de su producción al Gobierno Federal;
- III) incentivar la creación o el desarrollo de canales de comercialización de la producción familiar en las comunidades donde estos canales de venta eran frágiles o inexistentes;
- IV) ampliar las existencias de alimentos para su distribución por medio de los programas alimentarios, para garantizar el acceso a alimentos en cantidad, calidad y regularidad suficientes a las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria y nutricional;
- V) promover la inclusión social en el campo por medio del fortalecimiento de la agricultura familiar.

LA BASE LEGAL DEL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA)

El PAA fue institucionalizado por la Ley n.º 10696 de 2003, a través de la inclusión de un único artículo en un proyecto de ley que estaba en trámite en el Congreso Nacional, con la siguiente redacción:

Art. 19. Queda instituido el Programa de Adquisición de Alimentos con la finalidad de incentivar la agricultura familiar, a partir de acciones vinculadas a la distribución de productos agropecuarios para personas en situación de inseguridad alimentaria y a la formación de stocks estratégicos.

§ 1.º Los recursos obtenidos por la venta de stocks estratégicos formados según los términos de este artículo serán destinados íntegramente a acciones de lucha contra el hambre y promoción de la seguridad alimentaria.

§ 2.º El Programa arriba mencionado está destinado a la adquisición de productos agropecuarios producidos por agricultores familiares que se encuadren en el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, PRONAF, sin necesidad de licitación para esa compra siempre que los precios no sean superiores a los practicados en los mercados regionales.

§ 3.º El Poder Ejecutivo constituirá un Grupo Gestor, formado por representantes de los Ministerios de Desarrollo Agrario, de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, de Hacienda, de Planificación, Presupuesto y Gestión, y del Gabinete del Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre, para la puesta en operación del Programa.

§ 4.º La adquisición de productos por medio del Programa solo podrá ser efectuada en los límites de las disponibilidades presupuestarias y financieras.

Este artículo brindó la base legal para la adquisición de los productos directamente a los agricultores familiares, sin necesidad de licitación, y permitió el pago de un precio más justo y próximo al practicado en el mercado local. De este modo, el PAA avanza de forma complementaria a las acciones de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, y se consolida como un polo organizador de demandas institucionales de productos de la agricultura familiar. El programa contribuye a generar renta para los agricultores familiares y, complementariamente, a mejorar las condiciones de alimentación de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social o en situación de inseguridad alimentaria. El hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional todavía están fuertemente presentes en el Brasil, y la agricultura familiar tiene un papel destacado en la erradicación de ese flagelo.

La Ley n.º 11.947, aprobada el 16 de junio de 2009, estableció que un mínimo del 30 % de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación enviados a los municipios por medio del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) debe ser destinados a la adquisición de alimentos producidos por la agricultura familiar, lo que amplió significativamente el mercado institucional del PAA. Con la aprobación de esta ley, el Ministerio de Educación pasó a integrar el Grupo Gestor del PAA. Para eso, se alteró el Apartado 3.º del Artículo 19 de la Ley n.º 10.696 de 2003, para entrar en vigencia con la siguiente redacción:

§ 3.º El Poder Ejecutivo constituirá el Grupo Gestor, formado por representantes de los ministerios de Desarrollo Agrario, de Agricultura, Ga-

nadería y Abastecimiento, de Hacienda, de Planificación, Presupuesto y Gestión, de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, y de Educación, para la puesta en operación del Programa de Adquisición de Alimentos.

El PAA quedó reglamentado por el Decreto n.º 4772 del 2 de julio de 2003, revocado en 2006 por el Decreto n.º 5873, que a su vez fue revocado por el Decreto n.º 6447, de 2008, modificado parcialmente por el Decreto n.º 6959, del 15 de septiembre de 2009.

Para otorgar prioridad a los agricultores familiares más pobres, el decreto de 2003 estableció un máximo anual para las adquisiciones de 2 500 reales para cada productor familiar, lo que correspondía a cerca de 10 salarios mínimos en la época; es decir que, aunque la producción del agricultor familiar fuese superior, las adquisiciones por productor en el ámbito del programa estaban limitadas por este tope.

En 2008, por medio del Decreto n.º 6447, se ampliaron los valores máximos permitidos para adquisiciones a cada agricultor familiar, y se definieron límites diferenciados para cada modalidad del programa. Este decreto también incluyó al Ministerio de Educación entre los integrantes del Grupo Gestor del PAA.

El foco inicial del programa estuvo en la compra directa de productos como arroz, frijol, harina de mandioca, maíz, trigo, anacardo, almendra del Brasil, sorgo y leche en polvo integral, destinados a la formación de stocks o a donaciones al MESA. Después, a partir de acuerdos con los gobiernos estatales, el programa comenzó a comprar leche a agricultores familiares, y a distribuirla en comunidades pobres de la región Nordeste, en el denominado PAA Leche.

En el ámbito de la administración pública federal, el PAA está bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), en el que se concentra la mayor parte de los recursos. En 2006 el MDA creó una acción complementaria, orientada a facilitar la formación de stocks de alimentos en cooperativas o asociaciones de la agricultura familiar para fortalecer las estrategias y circuitos locales de seguridad alimentaria. Para hacer efectivo el PAA, el MDS creó un convenio de recursos con la CONAB y con los gobiernos estatales y municipales, aunque los recursos del MDA son transferidos exclusivamente a la CONAB.

EL GRUPO GESTOR DEL PAA Y SU COMPETENCIA

El Grupo Gestor del PAA, coordinado por el MDS e integrado por

el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, el MDA, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Educación, es responsable de la implementación del programa, cuyas directrices son establecidas y publicadas en resoluciones. El Grupo Gestor es responsable de definir:

i) las modalidades de adquisición de productos agropecuarios destinados a la formación de stocks estratégicos y a la atención de las personas en situación de inseguridad alimentaria, así como a la alimentación escolar;

ii) los precios de referencia de adquisición de los productos agropecuarios, los cuales deberán tomar en cuenta las diferencias regionales y la realidad de la agricultura familiar;

iii) las regiones prioritarias para la implementación del PAA;

iv) las condiciones de donación de los productos adquiridos a beneficiarios encuadrados en la Ley Complementaria n.º 111 de 2001 o en el Programa Nacional de Acceso a la Alimentación;

v) las condiciones de formación de stocks públicos en el ámbito del PAA;

vi) las condiciones de venta de los productos adquiridos mediante lo dispuesto en el Decreto n.º 6447/2008;

vii) las condiciones del apoyo a organizaciones constituidas por agricultores familiares para la formación de stocks de alimentos;

viii) otras medidas necesarias para la puesta en operación del PAA.

El programa adquiere alimentos sin necesidad de licitación, a precios de referencia que no pueden ser superiores ni inferiores a los practicados en los mercados regionales, hasta los límites anuales establecidos por el Decreto n.º 6447 para cada agricultor familiar que se encuadre en los criterios de la Ley n.º 10696 del 24 de julio de 2006, y de forma complementaria, contemplados en el PRONAF, excepto en la modalidad Incentivo a la producción y consumo de leche, cuyo límite es semestral.

Los alimentos adquiridos por el programa tienen como prioridad atender a las personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, atendidas por programas sociales locales y a los demás ciudadanos en situación de riesgo alimentario, inclusive indígenas, *quilombolas*, asentados de la reforma agraria y afectados por represas.

El Grupo Gestor se reúne ordinariamente cada cuatrimestre y celebra reuniones extraordinarias siempre que sea necesario.

LAS MODALIDADES DE OPERACIÓN DEL PAA

Compra Directa de la Agricultura Familiar

Consiste en la adquisición de alimentos a productores organizados en cooperativas y asociaciones formales e informales, mediante la compra directa a precios de referencia fijados por el Grupo Gestor del Programa. La Compra Directa de la Agricultura Familiar está operada por la CONAB y se ejecuta con recursos del MDS y el MDA. Entre los productos adquiridos destacan el arroz, el anacardo, la almendra del Brasil, la harina de mandioca, el frijol, el maíz, el sorgo, el trigo, la leche en polvo integral, la harina de trigo y otros.

Esta modalidad puede cumplir un importante papel en la regulación de precios, especialmente en la recuperación de los precios pagados a los productores, a través de la movilización de stocks, para adecuar la disponibilidad de productos a las necesidades de consumo. Los productos adquiridos mediante esta modalidad del PAA también pueden componer las cestas de alimentos distribuidas en algunos programas sociales.

Para ser adquirido por el Gobierno Federal, el producto *in natura* debe estar limpio y seco y encuadrarse en los estándares de identidad y calidad establecidos por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento. Si el producto ha sido mejorado o procesado, deberá estar acondicionado y cumplir con los estándares establecidos por los órganos competentes, y se entregará en los centros de compra (unidades de almacenamiento propias o habilitadas, indicadas por la CONAB) o en los puntos volantes de compra, cuando se trate de regiones que no disponen de estructura de almacenamiento.

De los recursos destinados al programa en 2009, 166,2 millones de reales fueron utilizados en la modalidad de Compra Directa, para adquirir productos de la agricultura familiar por intermedio de sus organizaciones, especialmente cooperativas encuadradas en los criterios del PAA. Ese mismo año, por medio de esta modalidad de compra, se adquirieron productos de 42 837 agricultores familiares, repartidos entre más de 302 municipios, lo que representó una adquisición promedio de 4 000 reales por cada agricultor familiar. El MDS aportó 109 millones de reales a esta modalidad y el MDA otros 57,2 millones de reales.

Esta modalidad del PAA permitió actuar en la garantía de los precios pagados a los productores de leche, especialmente en la región Sur, a partir de adquisiciones de leche en polvo, en una acción desti-

nada al control de precios y a la formación de stocks públicos. En esta modalidad, el 61,5 % de los recursos fueron para la región Sur, lo que benefició al 58 % de los agricultores, especialmente en el estado de Rio Grande do Sul, que abarcó el 45,8 % del total de los recursos aplicados. En la región Nordeste se adquirieron productos de 12 187 productores, por un valor total de 46 millones de reales.

A pesar de la importancia del PAA en la garantía de precios para los productores familiares de leche de la región Sur, que han tenido problemas recientemente debido al excedente de producción, se verifica una concentración de la aplicación de esta modalidad en esa región del país, donde la presencia de la agricultura familiar es más fuerte. Esto muestra la necesidad de un mejor diagnóstico y de una articulación más efectiva del programa con las organizaciones de la agricultura familiar en las demás regiones, principalmente en la región Norte.

Compra Directa Local de la Agricultura Familiar para Donación Simultánea

La Compra Directa Local está destinada a promover la articulación entre la producción de los agricultores familiares y las demandas locales de suplemento alimentario y nutricional de escuelas, guarderías, refugios, albergues, asilos y hospitales públicos y de programas sociales localizados, como bancos de alimentos, restaurantes populares y cocinas comunitarias. Esta modalidad también tiene por objetivo desarrollar la economía local, fortalecer la agricultura familiar y generar trabajo y renta en el campo.

El mecanismo utilizado por el MDS para la ejecución de esta modalidad es la firma de convenios con los gobiernos estatales, los gobiernos municipales o la CONAB, y la transferencia de recursos a los firmantes de esos convenios, que a partir de ese momento asumen la responsabilidad de implementar la acción, para cumplir con los objetivos fundamentales del programa y garantizar su plena ejecución.

Los beneficiarios intermediarios del programa son entidades, debidamente registradas en los bancos de alimentos, que proveen comida y brindan atención a familias o a individuos en situación de vulnerabilidad social y/o inseguridad alimentaria y nutricional. La modalidad también beneficia a programas sociales de acceso a la alimentación, como restaurantes populares y cocinas comunitarias, a alumnos de escuelas públicas, guarderías, refugios, albergues y hospitales públicos. La adquisición de los productos debe otorgar prioridad a los

agricultores familiares en el siguiente orden: *quilombolas*, indígenas, agricultores ribereños, trabajadores rurales sin tierra acampados y agricultores familiares tradicionales.

Para participar, las organizaciones de agricultores y las entidades deben elaborar una propuesta que reúna la necesidad de consumo de alimentos del público atendido por la entidad con las posibilidades de obtener esos productos de los agricultores familiares de la región. La propuesta debe informar sobre los agricultores involucrados, los precios de venta, el valor de la adquisición y el lugar de entrega de los productos.

Todas las propuestas de participación deben someterse a la aprobación del CONSEA local o, en ausencia de esta entidad, de un consejo local que participe directamente de la ejecución del convenio, desde su aprobación hasta su puesta en marcha, pasando por el acompañamiento y el control social.

A partir de la aprobación de la propuesta, la organización de agricultores pasa a entregar sus productos de acuerdo con el cronograma pactado y el pago debe ser liberado en su cuenta corriente, mediante la comprobación (Término de Recepción y Aceptabilidad) de que los productos fueron entregados con la calidad adecuada y en la cantidad establecida.

En el ámbito de la CONAB, la propuesta se concreta mediante una Cédula de Producto Rural-Donación, que se basa en las propuestas presentadas por los agricultores familiares, organizados en grupos formales (cooperativas y asociaciones), que se comprometen a entregar los alimentos a instituciones gubernamentales o no gubernamentales que desarrollen trabajos públicamente reconocidos de atención a las poblaciones en situación de riesgo alimentario y nutricional.

Los municipios que no estén en el área de cobertura territorial de los convenios firmados entre el MDS y el Gobierno del estado, así como aquellos que no reciban atención de la CONAB, pueden celebrar convenios directamente con el MDS, que publica convocatorias anuales para los municipios interesados en la implementación de la modalidad de Compra para Donación Simultánea.

La principal innovación de esta modalidad es la intermediación pública en la adquisición de diversos géneros alimenticios, inclusive dulces, jaleas, pasteles y productos hortofrutícolas, en un proceso que no implica almacenamiento, sino que apunta a facilitar la relación entre los productores familiares y las redes de consumidores, con el fin

de fortalecer los circuitos locales y ampliar las posibilidades de los menús regionales.

Los recursos para la ejecución de esa modalidad provienen del MDS, transferidos a partir de convenios firmados entre el ministerio y los tres tipos de ejecutores: la CONAB, los municipios y los estados. En 2009, los recursos destinados a la adquisición de alimentos por esta modalidad totalizaron 202,1 millones de reales, de los cuales 150,3 millones fueron operados por la CONAB, 27,1 millones de reales por los gobiernos estatales y 24,6 millones de reales por los gobiernos municipales. Esta modalidad concentró el 34,2 % de los recursos destinados al PAA en 2009 y permitió adquirir la producción de 65 000 agricultores familiares. Es importante destacar que los convenios celebrados en 2009 se extendieron a un total de 670 municipios, mientras que la CONAB operó el programa en otros 326 municipios.

Si se considera que el objetivo de esta modalidad es la aproximación articulada de la producción de alimentos con el consumo local, es importante destacar la gran cantidad de recursos aplicados en la región Nordeste y en el norte de Minas Gerais, que correspondieron al 50 % del total de los recursos aplicados en las operaciones efectuadas por la CONAB, los estados y los municipios.

Esta modalidad, que está vinculada al suplemento alimentario, concentró en 2009 el mayor número de personas beneficiadas por el programa, al proveer alimentos para una población de 9,8 millones de personas a partir de compras a la agricultura familiar. Se adquirieron aproximadamente 144 600 toneladas de alimentos, y fueron enviados a las entidades que participaron de las acciones, con el debido acompañamiento y controles de adquisición y distribución.

También es importante destacar que el programa de distribución de alimentos a grupos de población específicos puesto en marcha por el MDS, que llevó alimentos a comunidades descendientes de quilombos, familias acampadas a la espera de la reforma agraria y poblaciones residentes en municipios víctimas de calamidades públicas, imposibilitados de producir o adquirir alimentos. Obtuvo el 50 % de los alimentos que distribuyó con la modalidad de donación simultánea.

Esta modalidad, además de demostrar su eficacia para la ejecución del PAA, concentró los mayores desafíos del programa, ya que para su puesta en marcha fue necesaria una compleja red de articulaciones y una profunda capilaridad. Además, fue un ejemplo de integración en

el nivel local, al involucrar a diferentes actores sociales en la construcción de una propuesta de desarrollo sostenible.

Formación de Stock a partir de la Agricultura Familiar

Esta modalidad tiene por objetivo financiar el stock de productos de la cosecha vigente provenientes de agricultores familiares organizados en grupos formales. El stock es mantenido en las propias organizaciones de productores, lo que permite fortalecer sistemas y circuitos locales de seguridad alimentaria, con reservas de alimentos en las localidades, además de promover la comercialización en los períodos en que los precios son más competitivos.

La Formación de Stock fue creada en 2006, y los recursos, que inicialmente provenían exclusivamente del MDA, fueron aumentados con aportes del MDS. Es operada por la CONAB, y se concreta a través de organizaciones de la agricultura familiar (cooperativas, asociaciones, agroindustrias familiares, consorcios o condominios rurales) conformadas, como mínimo, en un 70 % por agricultores familiares encuadrados en el PRONAF. Esta modalidad de apoyo a la formación de stocks privados proporcionaba recursos financieros, a partir de la emisión de la Cédula de Producto Rural, para que las organizaciones compraran la producción de los agricultores familiares y formaran stocks para su posterior comercialización en condiciones más favorables, ya sea por la mejora y agregación de valor al producto, o por su disponibilidad en momentos de mejores precios. El límite de recursos por organización es de 1,5 millones de reales al año, definido en función del número de agricultores familiares beneficiados con la venta de la producción.

Cada organización de agricultores identifica la posibilidad de formación de un stock de un determinado producto y somete una propuesta de participación a la Superintendencia Regional de la CONAB de la región más próxima. Esta propuesta de participación define cuál será el producto, el plazo para la formación del stock, qué productos serán adquiridos, sus respectivos precios y qué agricultores familiares serán beneficiados. Se debe declarar también la forma en que el producto será mantenido como garantía.

Una vez aprobada la propuesta de participación, la organización emite la Cédula de Producto Rural-Stock y la CONAB transfiere recursos financieros para que comience el proceso de adquisición de alimentos de los agricultores familiares registrados en esa propuesta. La Cédula de Producto Rural-Stock tiene un plazo de vencimiento que

es definido en función del producto, pero que no puede ser superior a los 12 meses. Al final del plazo previsto en la cédula, la organización deberá liquidar el valor recibido por la Cédula de Producto Rural-Stock más un recargo del 3 % al año, calculados desde la fecha de la emisión de la cédula hasta la fecha de su liquidación.

Está prevista también la liquidación de la cédula en producto, cuando sea de interés de la administración pública. En este caso, la posibilidad deberá estar descrita en la cédula.

Esta modalidad operó en 2009 con 46 millones de reales de recursos, y abarcó 16 estados, con participación destacada de la región Sur (49 %), con adquisiciones de trigo y leche en polvo. Sin embargo, a diferencia de la Compra Directa, esta modalidad del PAA tuvo una mejor distribución en el territorio nacional, lo que permitió fomentar el stock privado de una amplia variedad de productos de los agricultores familiares, como almendra del Brasil, azúcar, miel de abeja, pulpas de frutas, harina de mandioca, carnes, pescados, café, quesos, arroz, guaraná, açai, frijol, trigo, maíz y leche en polvo, entre otros. Además de componer stocks de esos productos, esta modalidad permitió también cierta intervención en los precios, principalmente en los períodos de cosecha en las regiones, lo que brindó mayor autonomía a los agricultores familiares y permitió establecer un referencial de precios en relación con la actividad de los intermediarios.

Al igual que en la modalidad de compra directa, en la formación de stocks quedó de manifiesto el importante papel que cumplen las organizaciones de agricultores. Para la ejecución de esta modalidad en 2009 se realizaron transferencias a 192 organizaciones, con 11 135 agricultores familiares involucrados, para los cuales el MDA destinó 32,4 millones de reales y el MDS otros 14 millones de reales, lo que totalizó 46,4 millones de reales volcados ese año para alcanzar un stock total de 52 000 toneladas de diversos productos.

Incentivo a la producción y el consumo de leche

Esta modalidad tiene como objetivo contribuir al aumento del consumo de leche por parte de las familias que se encuentran en estado de inseguridad alimentaria y nutricional, e incentivar la producción de la agricultura familiar. Es ejecutada por medio de convenios celebrados entre el MDS y los gobiernos estatales de la región Nordeste —que incluye los estados de Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe— y en Minas Gerais. Es necesario recordar que el Nordeste brasileño es la región más pobre del país.

En esta modalidad existen dos grupos de beneficiarios: los productores familiares, con la venta de su producción de leche, y la población pobre, con la recepción gratuita del producto.

Para recibir el beneficio, la familia no debe superar una renta per cápita de hasta la mitad del salario mínimo y debe contar entre sus miembros:

- i) niños de hasta seis años de edad;
- ii) madres lactantes, hasta 6 meses después del parto;
- iii) gestantes, a partir de la constatación del embarazo en el puesto de salud;
- iv) ancianos a partir de 60 años de edad;
- v) otros, siempre que sean autorizados por el Consejo Estatal de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Para que un agricultor familiar pueda ser incluido en el programa y obtener la garantía de compra de su producto a precio fijo, las exigencias son:

- i) producir como máximo 100 litros de leche al día, con prioridad para los que produzcan una media de 30 litros al día;
- ii) respetar el límite semestral de 4 000 reales por productor beneficiado;
- iii) poseer la Declaración de Aptitud al PRONAF;
- iv) presentar comprobantes de vacunación de los animales.

La serie histórica de registros de este programa muestra una estabilidad en la aplicación de los recursos destinados a la adquisición y la distribución de leche en los últimos años. En las operaciones realizadas en 2009 a partir de convenios entre el MDS y los gobiernos estatales para esta modalidad se aplicaron 175,4 millones de reales, a lo que deben agregarse 33,3 millones de reales de contrapartida de los estados que firmaron el convenio. Por lo tanto, el valor final destinado al programa en 2009 totalizó 208,7 millones de reales, aplicados a la cadena de la adquisición del producto *in natura*, su transformación y en la distribución a los beneficiarios finales.

Aproximadamente el 59 % de los recursos aplicados en el PAA Leche se destinaron a adquisiciones de leche de agricultores familiares o sus organizaciones, cooperativas o grupos informales. El porcentaje restante fue destinado al proceso de transformación, pasteurización y embalaje del producto (véanse Cuadros 8.2 y 8.3).

El número de beneficiados por el PAA Leche también es significativo. Por el lado de los agricultores familiares, en 2009 participaron

con la venta de su producción unos 24 000 productores, distribuidos en 9 estados. Las familias beneficiadas sumaron 662 000, lo que representa alrededor de 3,3 millones de personas.

Cuadro 8.2 : Recursos aplicados en cada estado entre 2003 y 2009 (en reales). PAA Leche: Recursos aplicados por el MDS. (serie histórica)

Estado	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Alagoas	6 840 000	2 954 880	16 963 874	18 147 200	15 664 800	15 433 856	17 830 445
Bahía	6 321 428	4 000 000	13 100 000	18 160 000	14 426 759	10 842 095	13 280 000
Ceará	6 942 200	5 392 064	9 678 331	20 438 461	14 702 195	18 290 465	22 729 857
Maranhão	6 378 111	0,0	0,0	12 094 320	11 054 177	11 810 754	10 580 312
Minas Gerais	6 727 500	15 054 250	46 730 443	44 600 600	42 210 541	43 554 477	36 300 300
Paraíba	8 018 222	10 825 658	49 692 400	40 189 213	39 303 893	40 509 318	37 826 355
Pernambuco	7 340 587	9 872 470	16 211 332	28 049 060	24 163 320	23 808 406	24 842 060
Piauí	2 364 000	2 587 200	12 407 733	8 865 457	9 644 100	1 928 820	2 366 167
Río Grande do Norte	6 861 222	9 600 108	16 107 394	0,00	0,00	0,00	0,00
Sergipe	4 094 571	1 000 000	9 782 393	11 264 120	7 972 480	9 485 200	9 604 000
TOTAL	61 887 841	61 286 630	190 673 900	201 808 432	179 142 266	175 663 394	175 359 496

Fuente: MDS.

Cuadro 8.3 : Ejecución del PAA Leche en 2009, por estados

Estado	Número de municipios	Valor de las adquisiciones (reales)	Número de agricultores familiares	Número de familias atendidas	Cantidad de leche (litros)
Alagoas	101	17 830 445	2 791	53 500	18 718 140,70
Bahía	25	13 280 000	2 136	104 520	17 093 204,00
Ceará	148	22 729 857	1 924	56 277	15 878 500,00
Maranhão	85	10 580 312	1 317	46 000	7 663 614,67
Minas Gerais	202	36 300 300	5 410	151 500	45 341 966,55
Paraíba	224	37 826 355	5 043	120 168	28 501 790,00
Pernambuco	158	24 842 060	4 282	92 500	32 455 856,00
Piauí	100	2 366 167	-	8 000	-
Sergipe	35	9 604 000	1 055	30 000	8 644 774,56
TOTAL	1 078	175 359 496	23 958	662 465	174 297 846,48

Fuente: MDS.

Compra anticipada

Cuando se creó el PAA en 2003, la CONAB y el MDA constataron que había un número significativo de agricultores familiares que no disponían de recursos para el plantío, y por lo tanto no conseguirían producir. Parte de esos productores, en especial los más pobres, nunca habían tenido acceso a crédito rural, y en muchos casos no conocían su funcionamiento, no disponían de garantías, o incluso no contaban con un historial financiero que los habilitara para el crédito, aunque simplificado, ofrecido por el PRONAF. Otro grupo de agricultores familiares que no disponían de recursos para el plantío estaba compuesto principalmente por asentados de la reforma agraria, que, aunque ya habían tenido acceso al crédito rural, estaban en morosidad con las instituciones financieras, lo que vetaba su acceso a nuevos recursos.

Para intentar apoyar a esos productores, la CONAB propuso la creación de una nueva modalidad de adquisición de alimentos, denominada PAA Compra anticipada, o Cédula de Productor Rural del PAA (Cédula de Producto Rural-Alimento). Este instrumento permitía a la CONAB anticipar a los agricultores los recursos correspondientes a la compra futura de sus productos (con un máximo de 2 500,00 reales anuales por productor), transferidos en el período de plantío, con el compromiso del agricultor de entregar el producto en la época de la cosecha para liquidar el valor recibido. El agricultor que no deseaba liquidar su Cédula de Producto Rural-Alimento/PAA en producto tenía también la opción de liquidar su deuda financieramente.

En poco tiempo, esta modalidad de compra del PAA fue considerada por la CONAB y por los agricultores y sus organizaciones como la mejor opción entre las existentes, pues permitía el acceso de los agricultores a recursos financieros sin burocracia bancaria, sin tasas de intereses, sin la rigidez y el control de los bancos y, en especial, sin consulta a los registros de morosos. Surgió la expectativa de que este instrumento acabaría con la necesidad de operar el crédito del PRONAF por medio de los bancos, logrando de ese modo una reducción de los gastos del Gobierno con tasas bancarias. Por lo tanto, algunos juzgaban que esta modalidad serían una «redención del crédito rural para la agricultura familiar», sin la intermediación financiera de los bancos y con créditos otorgados por entidades más próximas a los productores.

El total de los recursos financieros utilizados en la contratación de la Cédula de Producto Rural-Alimento en 2003 y 2004 fue de 92,3

millones de reales, lo que involucró a 47 215 familias. Durante el período en que los recursos estaban siendo liberados, la evaluación del instrumento fue positiva. Sin embargo, cuando se produjo el vencimiento de las operaciones en 2004 y 2005, esta modalidad demostró ser un fracaso. La metodología adoptada, sumada a algunos problemas climáticos, hicieron que la morosidad fuera mayor del 70 % de los recursos liberados, nivel muy superior al 2 % verificado en las demás operaciones de crédito del PRONAF realizadas con riesgo bancario. Esta morosidad llevó a la suspensión de esta modalidad del PAA en 2005.

Un análisis más preciso de estas operaciones demuestra que en lugar de orientarse a los productores más pobres, que nunca habían tenido acceso al crédito rural, estuvieron dirigidas en su mayor parte a asentados de la reforma agraria que ya habían tomado crédito rural en las instituciones financieras y estaban en situación de morosidad (ya fuera con el PRONAF A o con el PRONAF A/C). Para esos agricultores, ya clasificados como morosos en los registros de crédito, una operación más no afectaría su situación, pues ya tenían vetado su acceso a crédito en los bancos públicos federales, principales operadores del PRONAF. Esto implicaba que la mayoría de los agricultores familiares que contrataron la Cédula de Producto Rural-Alimento y se tornaron morosos con el programa ya eran morosos con el crédito rural, pero recibieron los recursos debido a que no se consultaron los registros de morosos.

Por otra parte, el costo operacional de la CONAB para esta modalidad fue similar al cobrado por el Banco del Brasil para la puesta en operación de las líneas del PRONAF, con la diferencia de que el banco asumía el riesgo de las operaciones. En el caso de la Cédula de Producto Rural-Alimento, dado que el riesgo de la operación era integralmente del Gobierno, la morosidad también se transformó en un costo del programa, lo que elevó más la ineficiencia económica de la operación.

Las operaciones de crédito realizadas por medio del PAA Compra anticipada apuntan algunas lecciones aprendidas en cuanto a su puesta en marcha o, inclusive, en cuanto a la propia concepción de este instrumento de crédito, entre las que destacan:

- la prioridad equivocada otorgada por la CONAB a los agricultores que ya estaban en morosidad con el crédito rural, en lugar de favorecer a los productores que nunca habían tenido acceso a crédito o que incluso tenían dificultades para

operar con el PRONAF en función de su desconocimiento o de su falta de relación con las instituciones financieras;

- el hecho de que la CONAB no consultara los registros de morosos con el crédito rural. No todos los que están en esos registros son «pésimos pagadores», sobre todo porque existen diversos motivos que llevan a una persona a transformarse en moroso. No hay necesidad de vetar el acceso al crédito, dado que muchas veces solamente el acceso a un nuevo crédito aporta las condiciones para liquidar la deuda anterior. No obstante, el análisis del historial financiero del moroso y los motivos que llevaron al productor a suspender las prestaciones son fundamentales para otorgar un nuevo crédito.

El crédito debe ser operado por una institución financiera especializada, como los bancos y las cooperativas de crédito. Si se trata de una organización no gubernamental, también debe estar especializada en la concesión de créditos. Las instituciones especializadas en crédito e identificadas por el agricultor como instituciones financieras (reguladas o no por el Banco Central) tienden a dar mayor seriedad al proceso de concesión del crédito, lo que se refleja también en la responsabilidad del beneficiario. Por lo tanto, el Gobierno debe actuar con el objetivo de hacer que los excluidos ingresen al sistema financiero, y no al contrario. La inclusión puede darse directamente por medio de los bancos y cooperativas de crédito, o indirectamente, por medio de las entidades de microfinanzas.

La inclusión financiera, y en consecuencia el acceso a crédito, suele ser más efectiva cuando participan instituciones financieras reguladas, que pueden ofrecer, además de crédito, otros servicios financieros necesarios para el desarrollo económico de un sector o comunidad, como ahorro, seguros, cuenta corriente, etc. Las operaciones realizadas por fuera de este circuito en general son experimentales y de pequeña escala.

RECURSOS APLICADOS POR MODALIDAD Y POR ESTADO (2009)

En 2009, el PAA contó con 590 millones de reales y adquirió productos de 142 900 agricultores familiares, lo que resultó en un total de 458 000 toneladas y permitió la distribución de alimentos entre más de 10,5 millones de familias. Además, financió otras 52 000

toneladas en stocks de alimentos gestionados por organizaciones de agricultores familiares, lo que permitió que obtuvieran mejores precios para sus productos.

Entre las modalidades del programa, la Compra con Donación Simultánea abarcó el 34,3 % de los recursos en 2009 y se empleó en la adquisición de la producción del 45,5 % de los agricultores beneficiados por el PAA, lo que representa unos 65 000 productores. El programa de distribución de leche abarcó otro 29,7 % de los recursos, y permitió adquirir la producción del 16,8 % de los agricultores participantes en el programa.

Tabla 8.4 : Recursos aplicados por modalidad de operación del PAA (2009)

Modalidad de operación	Número de municipios	Valor de las adquisiciones (reales)		Agricultores familiares		Familias atendidas	Cantidad
		reales \$	%	Números	%	Números	Toneladas
Compra directa	302	166 258 653	28,2 %	42 837	30,0 %		139 183
Compra con donación	996	202 248 440	34,3 %	65 055	45,5 %	9 904 170	145 367
Gob. estados	604	27 119 350	4,6 %	12 462	8,7 %	1 429 889	12 023
Gob. municipales	66	24 652 802	4,2 %	7 962	5,6 %	477 435	37 597
CONAB	326	150 476 289	25,5 %	44 631	31,2 %	7 996 846	95 747
Programa de la leche	1 078	175 359 496	29,7 %	23 958	16,8 %	662 465	174 298
Formación de stock	68	46 483 951	7,9 %	11 135	7,8 %	-	52 065
TOTAL	2 444	590 350 541	100,0 %	142 985	100,0 %	10 566 635	510 913

Fuente: MDS y CONAB.

La Compra Directa para formación de stocks o para posterior donación abarcó el 28,2 % de los recursos e involucró al 30 % de los agricultores familiares beneficiados por el PAA en 2009.

La distribución regional del PAA en 2009 evidenció una concentración de los recursos en la región Nordeste, abarcó el 44,9 % de los recursos y atendió a 56 574 agricultores. Parte de esta concentración en la región se explica por el programa de distribución de leche, enfocado en el Nordeste y en el norte de Minas Gerais (véase Cuadro 8.5).

La región sur abarcó con el 27,5 % de los recursos, atendió a 42491 agricultores familiares, y dirigió la aplicación de los recursos a la modalidad de compra directa. Esta es la región en la que los agricultores familiares están más organizados.

Entre los estados, Rio Grande do Sul y Minas Gerais fueron los que concentraron las mayores inversiones del PAA en 2009, con el 16,4 % y el 13,8 % de los recursos aplicados en el país.

Cuadro 8.5: Recursos aplicados por estado y región por el PAA en 2009 mediante Compra Directa, Formación de Stocks, Compra con Donación Simultánea y Programa de la Leche

Unidad federativa	Núm. de municipios	Valor de las adquisiciones (reales)		Agricultores familiares		Familias atendidas	Cantidad
		reales	%	Número	%	Número	Toneladas
Norte	205	23.186.074	3,9%	8.822	6,2%	382.685	14.908
Acre	7	2.313.764	0,4%	662	0,5%	12.063	2.133
Rondônia	36	9.542.810	1,6%	3.803	2,7%	12.296	6.538
Amazonas	12	3.171.399	0,5%	933	0,7%	40.716	2.825
Amapá	7	162.958	0,0%	95	0,1%	8.000	52
Roraima	6	409.481	0,1%	109	0,1%	54.892	170
Pará	9	727.751	0,1%	211	0,1%	152.648	756
Tocantins	128	6.857.911	1,2%	3.009	2,1%	102.070	2.435
Nordeste	1.488	264.875.972	44,9%	56.574	39,6%	3.940.702	214.835
Maranhão	90	11.703.094	2,0%	1.744	1,2%	68.616	8.225
Piauí	226	8.643.143	1,5%	3.196	2,2%	245.873	7.306
Ceará	245	50.235.646	8,5%	10.108	7,1%	1.127.034	30.383
R. G. do Norte	159	14.175.859	2,4%	4.872	3,4%	841.093	5.075
Paraíba	235	40.255.192	6,8%	5.910	4,1%	188.987	31.637
Pernambuco	203	39.881.804	6,8%	8.941	6,3%	320.732	46.076
Alagoas	148	29.314.528	5,0%	5.162	3,6%	661.502	28.604
Bahía	121	50.468.063	8,5%	12.651	8,8%	421.051	41.540
Sergipe	61	20.198.643	3,4%	3.990	2,8%	65.814	15.990
Sudeste	341	125.959.891	21,3%	31.097	21,7%	3.622.570	123.800
Minas Gerais	328	81.418.813	13,8%	19.027	13,3%	1.677.020	76.120
Espírito Santo	1	1.524.881	0,3%	525	0,4%	50.552	1.586
Río de Janeiro	-	498.443	0,1%	120	0,1%	37.782	435
São Paulo	12	42.517.754	7,2%	11.425	8,0%	1.857.216	45.659
Sur	349	162.613.737	27,5%	42.491	29,7%	2.313.821	144.584
Paraná	247	44.799.130	7,6%	12.896	9,0%	1.665.054	37.781
Santa Catarina	36	20.873.882	3,5%	6.412	4,5%	616.019	11.022
R.G. do Sul	66	96.940.725	16,4%	23.183	16,2%	32.748	95.781
Centroeste	61	13.714.868	2,3%	4.001	2,8%	306.857	12.786
M. G. do Sul	31	6.646.210	1,1%	1.728	1,2%	173.720	5.717
Mato Grosso	28	4.587.963	0,8%	1.556	1,1%	66.527	5.829
Goiás	2	2.480.694	0,4%	717	0,5%	66.610	1.240
Distrito Federal	-	-	0,0%	-	0,0%	-	-
TOTAL	2.444	590.350.541	100,0%	142.985	100,0%	10.566.635	510.913

Fuente: MDS.

MODALIDADES Y LÍMITES FINANCIEROS POR AGRICULTOR FAMILIAR

Las modalidades y los límites anuales aprobados a finales de 2009 por cada agricultor familiar en el PAA son:

i) Adquisición de alimentos para alimentación escolar, con un límite de hasta 9 000 reales. Este valor orienta las compras realizadas con recursos del PNAE, del Ministerio de Educación.

ii) Compra Directa de la Agricultura Familiar para la distribución de alimentos o la formación de stock público, con un límite de hasta 8 000 reales.

iii) Apoyo a la formación de stocks a partir de la agricultura familiar, con un límite de hasta 8 000 reales.

iv) Compras de la Agricultura Familiar con Donación Simultánea (CDL), con un límite de hasta 4 500 reales, o Compra Directa Local de la Agricultura Familiar con Donación Simultánea, con un límite de hasta 4 500 reales.

v) Incentivo a la Producción y el Consumo de Leche, con un límite de hasta 4 000 reales por semestre.

Para el cálculo de estos límites, las adquisiciones realizadas en las diferentes modalidades del PAA y por los diversos agentes son acumulativas, excepto en lo relativo al punto iv. En adquisiciones a cooperativas, asociaciones o grupos informales, el valor límite será considerado por cada agricultor familiar contemplado para la adquisición en el ámbito del PAA.

LOS NUEVOS MECANISMOS DE GARANTÍA DE PRECIOS PARA LOS AGRICULTORES FAMILIARES

PROGRAMA DE GARANTÍA DE PRECIOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (PGPAF)

Con la ampliación de las contrataciones de crédito rural del PRONAF, y en función de que la agricultura familiar ya cuenta con un seguro de riesgo climático, en 2006 el Gobierno creó el PGPAF, cuyo objetivo es:

a) Garantizar el mantenimiento de los precios de los productos de la agricultura familiar.

b) Garantizar el mantenimiento de las actividades productivas de la agricultura familiar.

c) Estimular la diversificación de la producción agropecuaria de la agricultura familiar.

d) Articular las diversas políticas de crédito y de comercialización agrícola.

Para que el agricultor tenga acceso al PGPAF es necesario que la siembra financiada posea un precio de garantía, que se basa en el costo de producción específico de la agricultura familiar; para el año agrícola 2009/2010 se contemplaron 35 productos que juntos corresponden al 90 % de las variedades financiadas por el PRONAF.

Una vez establecido el precio de garantía de ese año, cada mes en que el precio de comercialización está por debajo del precio garantizado se concede un bono de descuento —representativo de la diferencia entre los precios—, con un valor máximo anual por agricultor de 5 000 reales. Como ejemplo se cita el frijol, un ítem de alto consumo en el Brasil, que presenta fuertes variaciones de precios en la comercialización, y que a lo largo de 2009 acumuló un descuento promedio del 17 %, con picos del 24 % en el mes de diciembre. De esta forma, un agricultor que poseía financiamiento de 7 400 reales del PRONAF para producir frijol obtuvo un descuento de 1 776 reales.

La gestión del PGPAF está a cargo de un comité gestor conformado por representantes de cuatro ministerios: tres del área financiera y el MDA, que es el ejecutor del programa.

Una importante innovación del PGPAF en relación con otras políticas públicas orientadas a garantizar la comercialización es que no exige la adquisición del producto financiado, lo que además de agilizar su aplicación reduce drásticamente los costos operacionales de esta política pública.

El PGPAF brinda a los agricultores familiares que contrataron créditos del PRONAF la certeza de que podrán cubrir sus costos de producción. De ese modo, el agricultor no necesitará deshacerse de su patrimonio para pagar el financiamiento cuando los precios de mercado se ubiquen por debajo del costo de producción. A su vez, el programa permite fortalecer las dinámicas locales y garantizar el flujo del crédito y la generación de renta.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PNAE)

Con el avance y la consolidación de las políticas públicas orien-

tadas a la agricultura familiar se abrieron canales de diálogo con otros sectores, como el de la educación. El PNAE existe desde hace más de cincuenta años en el Brasil, y fue reformulado y actualizado a lo largo de los años. Entre sus características históricas, se debe resaltar que la oferta de alimentos no incluía compras locales, y que no tenía relación con los hábitos alimentarios de cada una de las regiones del país. Esta realidad comenzó a modificarse en 2009, con la publicación de la Ley n.º 11947.

En su Artículo 14, esa ley dispone que un mínimo del 30 % de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación destinados a alimentación escolar se utilice en la compra de productos de la agricultura familiar o de sus organizaciones, con prioridad para los asentamientos de la reforma agraria, las comunidades tradicionales indígenas y las comunidades *quilombolas*. Es importante resaltar que el PNAE transfiere anualmente 3 100 millones de reales para los estados y escuelas.

Las compras de alimentos deben realizarse, siempre que sea posible, en el mismo municipio en el que se encuentren las escuelas. Cuando el abastecimiento no pueda ser garantizado localmente, las escuelas podrán complementar la demanda entre agricultores de la región, del territorio, del estado y del país, en ese orden de prioridades.

La nueva ley fue reglamentada por la Resolución n.º 38/2009 del Consejo Deliberativo del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, que describe los procedimientos operacionales que deben ser observados en la venta de los productos de la agricultura familiar a las entidades ejecutoras. Estas entidades son las secretarías estatales y municipales de educación y las redes federales de educación básica o sus mantenedoras, que reciben recursos directamente del Fondo Nacional, y son responsables de la compra de los alimentos destinados al PNAE. Para promover esa conexión entre la agricultura familiar y la alimentación escolar es preciso observar los principios y las directrices establecidas por el PNAE: i) garantizar una alimentación saludable y adecuada; ii) el respeto al cultivo, a las tradiciones y a los hábitos alimentarios saludables; iii) el control social de las transacciones; iv) la seguridad alimentaria y nutricional; v) el desarrollo sostenible, lo que significa adquirir géneros alimenticios diversificados y producidos localmente.

Desde el punto de vista de la agricultura familiar, esta política promueve: i) el acceso a un mercado institucional, lo que permite iniciar procesos de inserción comercial (desarrollo de marcas, nociones de calidad, frecuencia y compromiso de entregas y otras); ii) la garantía de

la seguridad alimentaria con producción regional, que facilite la diversificación productiva; iii) la generación de renta y agregación de valor, lo que consolida las economías municipales; iv) la sustentabilidad del modelo de desarrollo, a partir del asociacionismo y el cooperativismo.

Los estudiantes de la educación básica reciben alimentos del PNAE durante el período en que frecuentan la escuela, lo que suma aproximadamente 53 millones de niños, jóvenes y adultos en todo el territorio nacional. Para 2010, el presupuesto del PNAE destinado a la adquisición de productos de la agricultura familiar suma aproximadamente 1 000 millones de reales. Los proveedores podrán ser grupos de agricultores familiares ya organizados (caracterizados por la Declaración de Aptitud al PAA) o grupos informales, que se establecerán con el fin de participar del programa. Aquellos grupos que ya venden sus productos al PAA podrán también vender al PNAE. En el programa de alimentación escolar el límite de compras anuales a cada agricultor familiar es de 9 000 reales.

Con la aplicación de la ley, los municipios y los estados podrán adquirir productos de los agricultores familiares, para que los recursos permanezcan en la economía local y se brinden alimentos que respeten los hábitos alimentarios de cada región. También es notable el reducido costo de esta política para el Gobierno, pues la ley solamente organiza el sistema de compras públicas para alimentación escolar, con el fin de generar oportunidades específicas para la agricultura familiar. Nuevamente el Estado, de manera creativa, amplía la capacidad de acción de las políticas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde la creación del PAA en 2003, el programa ha crecido tanto en número de agricultores participantes como en recursos y en experiencia adquirida en su gestión y puesta en marcha. En estos siete años se aplicaron más de 3 000 millones de reales, lo que cada año benefició a aproximadamente 140 000 agricultores familiares, que actuaron como proveedores, y a 15 millones de personas, como beneficiarias de las donaciones de los alimentos.

Esos resultados hacen que este programa sea uno de los ejemplos de buenas prácticas en políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar y de garantía de la seguridad alimentaria promovidas por el Gobierno brasileño en los últimos años. La prioridad otorgada por el

actual Gobierno a las cuestiones sociales, y específicamente a la promoción de la agricultura familiar, con énfasis en la seguridad alimentaria y nutricional, es otra de las tantas innovaciones presentadas.

El PAA es un instrumento de comercialización de alimentos que funciona de forma complementaria al PRONAF, y brinda un apoyo efectivo al agricultor familiar en diferentes procesos de inserción comercial.

El PAA ha garantizado a muchos agricultores familiares la remuneración de sus costos de producción, e inclusive la remuneración de su mano de obra, la organización y la planificación de la oferta y de las etapas de clasificación, acondicionamiento, almacenamiento y sanidad de los productos. Para los beneficiarios consumidores, ha ampliado la diversidad y la calidad de los alimentos, y ha contribuido a la preservación de hábitos alimentarios y de cultivos regionales.

Las organizaciones económicas, asociaciones, cooperativas y entidades de la sociedad civil han asumido un papel destacado en la puesta en marcha del programa, de forma de movilizar y organizar a los beneficiarios para superar los obstáculos surgidos de las condiciones de participación, lo que ha posibilitado también mejoras en las estructuras de las entidades y organizaciones que agrupan a los agricultores familiares.

El carácter transversal de las acciones emprendidas por el poder ejecutivo para la ejecución del PPA implica un continuo diálogo institucional entre los diferentes gestores, pues desde su concepción operativa el programa se caracterizó por su flexibilidad, sin que eso signifique apartarse de sus condiciones y objetivos.

De igual forma, existe un fuerte compromiso de diversos actores para la ejecución del programa, tanto en las esferas institucionales como en las organizaciones de agricultores familiares y en las entidades asistenciales. Esto permite establecer directrices con base en evaluaciones de los procedimientos y de la ejecución, lo que posibilitará consolidar, mejorar y expandir el programa, para que continúe generando impactos positivos, tanto en la agricultura familiar como en la lucha contra la inseguridad alimentaria.

Es necesario incrementar la inversión para consolidar y ampliar las experiencias desarrolladas hasta el momento, no solamente en relación con la cantidad de recursos para la continuidad y ampliación de los proyectos existentes, sino también, dada la acumulación de experiencias, para proponer la realización de nuevos proyectos complementarios.

El Brasil ha desarrollado un conjunto de estrategias que permitieron al país avanzar en materia de seguridad alimentaria y nutricio-

nal, y al mismo tiempo incluir a millares de familias rurales en la vida económica. A esto se sumaron incontables iniciativas y políticas que contribuyeron al fortalecimiento de las instituciones públicas y permitieron dirigir esfuerzos a la promoción de la agricultura familiar. Sin embargo, persisten algunos desafíos:

Aumento de la cobertura: muchos agricultores familiares accedieron por primera vez a los beneficios de una política pública, como lo muestra el caso del PRONAF, que suma más de 2,2 millones de beneficiarios. Sin embargo, el Censo Agropecuario de 2006 registra 4,4 millones de establecimientos familiares rurales, a pesar de que muchos constituyen solamente lugares de vivienda. Esto justifica que se prolongue el esfuerzo continuo de todas las instituciones públicas por más tiempo, y que se amplíen los programas orientados a la agricultura familiar.

Articulación de políticas públicas: dilemas rurales complejos, como la relación entre pobreza y medio ambiente, deben ser definitivamente enfrentados a partir de la acción continua y articulada de diversas políticas públicas. Actualmente están en discusión nuevos marcos legales y arreglos institucionales que buscan superar la ejecución aislada y fragmentada de diversas políticas públicas en varios ministerios.

Focalización temática y regional: la agricultura brasileña es compleja, multifuncional y pluriactiva y está distribuida por todo el territorio nacional. A pesar de la necesidad de mantener y ampliar el acceso a las políticas agrícolas clásicas (de crédito, extensión rural, acceso a seguros y mercados, etc.), estas políticas deben organizarse en función del desarrollo de los biomas brasileños (semiárido, amazonia, cerrado y otros) y focalizarse en cuestiones que le competen a la agricultura, como seguridad alimentaria, medio ambiente y agroenergía.

Estrategias de emancipación: el desafío consiste en organizar el universo de la agricultura familiar en políticas sectoriales, para lograr una ampliación de la escala, inserción en el mercado y marcas propias relacionadas con los valores culturales regionales. El cooperativismo y el asociacionismo son instrumentos que deben estar presentes en cualquier política que busque el desarrollo rural en el Brasil.

El PRONAF se ha consolidado en relación con sus fuentes de recursos y en la ampliación y delimitación de públicos específicos de agricultores familiares, y ha simplificado su modus operandi dentro del sistema financiero nacional. No obstante, es necesario buscar nuevos caminos que aseguren una mayor cobertura, para alcanzar a las pobla-

ciones más empobrecidas, tanto con nuevos operadores del sistema financiero, como en la creación de mecanismos que faciliten el acceso a estas poblaciones (mayor compromiso de los gobiernos estatales y municipales, fondos complementarios, etc.). Además, es necesario un proceso continuo de formación de los productores rurales, que les permita desarrollar sus actividades económicas y mejorar el acceso a informaciones sobre el funcionamiento de las políticas públicas y sus condiciones, especialmente en relación con el crédito rural.

La sustentabilidad del PRONAF y la baja morosidad se deben, entre otros motivos, a los beneficios financieros y a la existencia de seguros de clima y de precios (PGPAF) vinculados al crédito, lo que deja para las instituciones financieras la administración del riesgo moral. Antes de 2004, la acción del Gobierno era más lenta y puntual, y en general se hacía efectiva después de eventos fortuitos, con prorrogaciones de deudas o descuentos en los financiamientos.

El desarrollo del PAA permitió acumular experiencias en la elaboración de otras políticas, con el mercado como instrumento animador central. Un buen ejemplo es la Ley de Alimentación Escolar (implementada por el PNAE), que fortalece circuitos locales y regionales de comercialización, aumenta la circulación de riquezas en el nivel local, rescata hábitos alimentarios regionales, y principalmente constituye sistemas asociativos o cooperativos que ayudan en el proceso de organización de la producción y protegen la economía de los más pobres.

Sin embargo, a siete años de su creación, el PAA beneficia anualmente solo a 143 000 familias, en un universo estimado de más de dos millones de agricultores familiares (productores de excedentes).

REFERENCIAS

Feltraco, S. L. 2009. *Avaliar e propor aperfeiçoamento às políticas do Ministério de Desenvolvimento Agrário-MDA de apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar*. Brasília.

Instituto Cidadania. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo (Brasil).

Martins, S. P. 2009. *Relatório propositivo para ampliação da Execução do PAA: formação de estoque na Região Nordeste*. Brasília, Cooperación Técnica Alemana (GTZ)/ Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Brasil.

MDS. 2006. *Programa de Aquisição de Alimentos*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília.

Muller, A. L. 2007. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Porto Alegre, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Posgraduado em Desarrollo Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (tesis de maestría).

9. TERRITORIOS DE LA CIUDADANÍA: INNOVACIÓN EN LA SENDA DE HAMBRE CERO

*Caio Galvão de França
Joaquim Soriano*

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se consolidó en el Brasil una agenda democrática para el desarrollo rural. Una agenda que ha dado impulso a la profundización de la democracia en el país, y que al mismo tiempo es expresión de ese avance.

Se trata de una conquista reciente, frente a concepciones pasadas en las que se consideraba a la agricultura y al medio rural como meros obstáculos internos al desarrollo, o como sectores subordinados a los dictámenes de la urbanización y la industrialización. El medio rural se asociaba al atraso y a la pobreza; se lo consideraba como el lugar del que era necesario salir para alcanzar los derechos básicos de ciudadanía. Se consideraba productivo solamente al sector dominante, concentrado en la gran propiedad agrícola, al que se dirigían la mayor parte de las políticas económicas.

Poco a poco, el país sacó de la invisibilidad a varios sectores sociales y gradualmente descubrió la diversidad de la agricultura y del medio rural, y su potencial para alcanzar una ocupación más equilibrada del territorio y de las regiones, y para la sustentabilidad y el desarrollo nacional.

Recientemente esta agenda ha ganado mayor relevancia, debido al papel que el medio rural puede desempeñar en el abordaje de tres problemas contemporáneos, que definen las posibilidades de futuro del país: la seguridad alimentaria, el cambio climático y la nueva matriz energética¹.

Esta agenda del desarrollo rural es parte integrante del nuevo modelo de desarrollo del país, que se encuentra aún en consolidación, y que combina crecimiento económico con distribución de la renta y acceso a derechos. Esto se debe a la reorientación de la política macroeconómica implementada a partir de 2003, que otorgó mayor importancia a la lucha

1. Sobre la agricultura familiar en estas agendas contemporáneas, véase Cassel, 2010.

contra la pobreza, a la reducción de las desigualdades en la distribución de la renta, y al crecimiento del empleo y de los salarios².

En este marco general, hubo dos elementos centrales en la configuración de esta agenda y de las propias condiciones para su implementación. El primero fue el cambio del paradigma existente sobre la superación del hambre y de la pobreza; este cambio tuvo en el Proyecto Hambre Cero su expresión más acabada. El segundo elemento fue la afirmación de la identidad social de la agricultura familiar, y la legitimación de políticas públicas agrícolas diferenciadas.

Las pautas del Proyecto Hambre Cero fueron la erradicación del hambre y la garantía del derecho humano a la alimentación, para transformarlas en elementos centrales de la agenda nacional y también demostrar sus causas históricas y estructurales, valorizar el papel del Estado y de la movilización social, y romper con la falsa dicotomía entre lo económico y lo social.

A contracorriente del neoliberalismo y de las políticas del Gobierno Federal de entonces, el Proyecto Hambre Cero remarcó que era necesario conjugar políticas estructurales e intervenciones de emergencia. Para superar el «círculo vicioso del hambre» era preciso actuar sobre la «insuficiencia de la demanda», y alterar el modelo económico; era preciso, también, emprender políticas de inclusión social y acciones orientadas a abaratar la alimentación para la población de baja renta. La mayor expresión de estas acciones sería la construcción de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con medidas que deberían ser implementadas de inmediato, sin dejar de indicar las directrices para impulsar cambios estructurales³.

Otro elemento fundamental de esta nueva agenda del desarrollo rural fue la afirmación de la identidad social de la agricultura familiar, que abarca un conjunto de formas particulares de relaciones de producción, apropiación y uso de los recursos naturales, donde cohabitan mujeres y hombres, pequeños propietarios, ocupantes, asentados de la reforma agraria, extractivistas, personas que viven en vegas y otras comunidades tradicionales. El reconocimiento de estas especificidades del medio rural y de la agricultura, fruto de una larga historia de lucha de esos sectores y del debate intelectual, cerró un largo período de exclusión de diversos actores de los espacios de representación y

2. Barbosa, 2010.

3. Véase el Capítulo 1 del presente libro: «Proyecto Hambre Cero: Documento de síntesis».

poder⁴. Esto contribuyó también a percibir la diversidad interna de este sector, en especial aquella diversidad que se expresa en las relaciones de género y en la desigualdad impuesta a las mujeres rurales, inclusive en la agricultura familiar.

El surgimiento de nuevos actores políticos en el mundo rural, que quebró «el monopolio de los grandes productores y del agronegocio, brindó posibilidades de desarrollo a una infinidad de proyectos innovadores, y ayudó a demostrar que el abanico de las transformaciones del mundo rural admite múltiples alternativas y posibilidades» (García y Heredia, 2010). Con esto se consolida también una pluralidad política que es fundamental para la democratización del país.

La expresión de este reconocimiento en el plano gubernamental fue la creación y consolidación de un conjunto de políticas públicas diferenciadas que potencian el protagonismo económico de la agricultura familiar, y que revalorizan su inserción económica local, regional y nacional⁵. Entre esas políticas se pueden destacar: la garantía del derecho a la tierra y de democratización de las estructuras de propiedad rural; el apoyo a la producción y las garantías de renta —mediante crédito, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, ampliación de la red de energía eléctrica, promoción de la industrialización de pequeña escala, seguros de precios y seguro climático—; medidas de promoción de la igualdad y de la autonomía económica de las mujeres rurales; y políticas de desarrollo territorial y de integración regional.

El Programa Territorios de la Ciudadanía surgió a partir de la convergencia de estos elementos y de las alteraciones introducidas en la propia agenda de Gobierno durante el segundo mandato del presidente Lula. El objetivo del presente artículo es analizar ese programa como parte de esta nueva agenda del desarrollo rural. El Programa Territorios de la Ciudadanía amplía y pone en práctica medidas de lucha contra el hambre, en la senda abierta por el Programa Hambre Cero y pavimentada por las nuevas condiciones políticas e institucionales creadas por el Gobierno de Lula, constituyéndose en una nueva estrategia de superación de la pobreza rural, capaz de abrir nuevos horizontes no solo para el acceso a derechos y la inclusión social y productiva, sino también para el propio desarrollo de las regiones.

4. Marques, Del Grossi, França, 2010.

5. Del Grossi y Marques (2010), al tratar sobre la evolución del marco legal relacionado con la agricultura familiar, destacan algunos de los principales momentos en la trayectoria de su reconocimiento por parte del Estado brasileño.

El texto está estructurado en cinco partes, además de esta pequeña introducción. En el siguiente apartado abordaremos algunos de los aspectos del Proyecto Hambre Cero y sus desdoblamientos en políticas públicas sectoriales que contribuyeron a la creación del Programa Territorios de la Ciudadanía. El tercer apartado relata el proceso de formulación del programa y su entrada en la agenda del Gobierno. El cuarto apartado presenta el programa, con sus arreglos institucionales, su ciclo de gestión y algunos elementos preliminares de balance. En el último apartado se brindan consideraciones finales que retoman elementos del programa y analizan su contribución a la nueva agenda del desarrollo rural.

EL PROYECTO HAMBRE CERO Y EL DESARROLLO RURAL

El Proyecto Hambre Cero se gestó a partir de una crítica a la supremacía del mercado y a la falta de responsabilidad del Estado en la garantía del acceso a los derechos fundamentales, y más específicamente como una crítica a las políticas focalizadas de lucha contra el hambre aplicadas hasta entonces. Hambre Cero se constituyó como una iniciativa de la sociedad civil, que expresaba la determinación de un amplio sector de disputar el rumbo de las políticas públicas y de las acciones gubernamentales, a fin de terminar con la hegemonía neoliberal.

El proyecto fue cuestionado, tanto por quienes insistían en la focalización de las políticas sociales como por quienes consideraban la garantía de la renta mínima el único método para luchar contra el hambre y la pobreza. Esto sin olvidar las críticas de quienes consideraban que el proyecto era inviable e imposible de ejecutar desde el punto de vista presupuestario y financiero⁶.

El Partido de los Trabajadores asumió el proyecto y lo incorporó al programa de gobierno de Lula presentado en las elecciones presidenciales de 2002. Con la llegada del nuevo Gobierno en 2003, el Proyecto Hambre Cero se transformó en una estrategia para la implementación de diversas acciones y políticas sectoriales relacionadas con cambios en la política económica y en el papel del Estado. Estas acciones se orientaron a la promoción del crecimiento con distribución de la renta y a la ampliación del acceso a los derechos sociales. El Proyecto

6. Véase el capítulo del presente libro «Para los críticos de Hambre Cero».

Hambre Cero también fue un elemento fundamental en las iniciativas del presidente de la República para colocar esta cuestión en la agenda internacional, como la Acción contra el hambre y la pobreza, llevada a cabo en la sede de la ONU en Nueva York en septiembre de 2004.

Mejorar la situación de las personas en situación de inseguridad alimentaria significaba revalorizar el papel del Estado en la mejora de las condiciones de vida en el medio rural, donde el problema era proporcionalmente más grave que en las ciudades, y también aumentar la producción de alimentos. El nuevo Gobierno decidió enfrentar este desafío mediante la creación de una red de protección social y una Política Nacional de Seguridad Alimentaria asociada a políticas sectoriales diferenciadas para la agricultura familiar, además de reactivar la reforma agraria. En su mayor parte, estas políticas quedaron bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA).

Como señala da Silva (2009), para que los programas de Hambre Cero pudiesen mostrar resultados fue necesario fortalecer, construir y reconstruir instituciones e instrumentos de promoción del desarrollo de la agricultura familiar, después de años de desmantelamiento de la capacidad del Estado.

Estas demandas estaban entre las reivindicaciones históricas de los movimientos sociales del campo y se correspondían con las prioridades de la propia plataforma del candidato Lula, contenida en el documento sectorial titulado «Vida Digna no Campo».

En la dinámica inicial del Gobierno, la implementación de políticas de reforma agraria y de fortalecimiento de la agricultura familiar fue posible porque se trataba de dimensiones integrantes del Programa Hambre Cero, que ya ocupaba un lugar central en la agenda del Gobierno, y no tanto del reconocimiento específico de la importancia de esas políticas sectoriales. Con el tiempo estas políticas ganaron autonomía, estatura y reconocimiento, y adquirieron también la condición de prioridades de gobierno, lo que se evidenció en la cantidad de recursos aplicados y en el alcance de las políticas diferenciadas, en la importancia adquirida por el MDA y en la propia valorización del medio rural en la agenda nacional.

La agricultura familiar y la reforma agraria aparecían como cuestiones de las políticas estructurales del Programa Hambre Cero, orientadas a «la disminución de la vulnerabilidad alimentaria de las familias por medio del aumento de la renta familiar, a la universalización de los derechos sociales y del acceso a la alimentación de calidad, y a la

disminución de las desigualdades sociales». El «incentivo a la agricultura familiar» consistía en una política agrícola dirigida al aumento de la producción de alimentos y a la protección al agricultor de menor renta, lo que incluye crédito, asistencia técnica, seguro agrícola, apoyo a la comercialización, investigación e infraestructura⁷.

Muchas de las iniciativas previstas fueron implementadas, y todas esas políticas están en funcionamiento. La estrategia del Programa Hambre Cero dio como resultado una amplia red de protección social, con políticas universales de transferencia de renta condicionada y políticas públicas de desarrollo rural articuladas con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que fortalecieron el protagonismo económico y social de las poblaciones rurales⁸.

Pero la experiencia fue mucho más allá. En primer lugar, con la estructuración de un conjunto de políticas de promoción de la autonomía e igualdad de las mujeres rurales, sector bastante afectado por la pobreza. Se trataba de una combinación de políticas afirmativas y acciones transversales, construida en diálogo con las organizaciones y movimientos de mujeres rurales. En segundo lugar, con la implementación de una política de desarrollo territorial que expresa una visión amplia sobre el medio rural y que se transformó en una nueva referencia para la planificación del desarrollo de las regiones a partir de la gestión y la participación social.

El cambio gradual en la política económica, en un marco de bajo dinamismo económico, posibilitó la ampliación de las políticas sociales y de los instrumentos de apoyo a la agricultura familiar. Poco a poco se concretó un cambio en las premisas del modelo económico, lo que permitió vislumbrar la efectiva superación del hambre y la garantía de la seguridad alimentaria.

En 2007, sobre este escenario más favorable, se inicia el segundo mandato del presidente Lula, con el anuncio del Programa de Aceleración del Crecimiento, un ambicioso plan de inversiones públicas y privadas en infraestructuras, y con una extensa agenda social destinada a la universalización del acceso a los derechos fundamentales. Una combinación que simboliza el encuentro de la economía con lo social, como dimensiones inseparables de un nuevo modelo de desarrollo nacional.

7. Véase el Capítulo 1 del presente libro: «Proyecto Hambre Cero: documento de síntesis».

8. Para un análisis de los avances en las políticas sectoriales de desarrollo rural, véase França, Del Grossi y Marques, 2010.

En el ámbito del desarrollo rural, después de una etapa de diseño e implementación de políticas sectoriales de fortalecimiento de la agricultura familiar, de reforma agraria, de promoción de la igualdad de las mujeres, de desarrollo territorial e integración regional, el nuevo desafío era coordinar e integrar estas acciones en una estrategia común: impulsar el desarrollo rural sostenible. A partir de esa acumulación de experiencia política e institucional, las acciones intersectoriales e intergubernamentales no solo ganaron en importancia, sino que se tornaron más favorables las condiciones para hacerlas efectivas.

En la confluencia del nuevo modelo de desarrollo nacional con las políticas sectoriales de desarrollo rural, y a partir de la maduración de una agenda federativa e intersectorial, surgió el Programa Territorios de la Ciudadanía, como una actualización de la estrategia de lucha contra la pobreza en el campo.

LA FORMULACIÓN DEL PROGRAMA TERRITORIOS DE LA CIUDADANÍA Y SU ENTRADA EN LA AGENDA

El Programa Territorios de la Ciudadanía fue lanzado en febrero de 2008, casi un año después de la presentación de su diseño inicial en el MDA. El proceso de su formulación y de su ingreso en la agenda del Gobierno fue rico y complejo. Gradualmente, otros ministerios se comprometieron a colaborar con el programa y esto permitió su inclusión en la agenda social, como una de las prioridades del Gobierno para el segundo mandato de Lula.

El entusiasmo del presidente de la República por esta iniciativa, asociado a la actuación persistente de la Casa Civil como órgano de coordinación de las prioridades del Gobierno, hicieron que varios ministerios adoptaran el programa, como una forma de superar las dificultades que encontraban para que sus acciones y políticas sectoriales llegasen a las poblaciones rurales. Estas dificultades surgían en muchos casos de las limitaciones de las propias políticas públicas, de los arreglos existentes y del peso institucionalizado de los mecanismos de dominación política y económica vigentes en el área rural, asociados a la dispersión espacial de la población y a la débil presencia del Estado.

Un argumento reiterado en las reuniones con otros órganos federales era que el Programa Territorios de la Ciudadanía permitiría ampliar los resultados de las políticas sectoriales, generando un efecto tanto acumulativo como potenciador de las acciones específicas, lo que elevaría

el impacto de estas medidas en la mejora de las condiciones de vida del público objetivo del programa⁹.

La experiencia del MDA en la atención de poblaciones rurales y la rápida expansión de sus políticas sirvieron de referencia para el esfuerzo interministerial de producir nuevas estrategias y nuevas modalidades de acción pública en el medio rural, donde persistían altos niveles de desigualdad y de pobreza, a pesar de la consistente y lenta reducción observada desde finales de la década de 1990.

La contribución de la Casa Civil, que contaba con la autoridad delegada por la Presidencia de la República para convocar a los demás ministerios, y aportaba su experiencia en la coordinación de acciones y programas intersectoriales, también fue fundamental en el proceso de rediseño y ajuste de la propuesta inicial. A partir de estas articulaciones y reelaboraciones surgidas del debate intergubernamental, el programa ganó consistencia y amplió su alcance, y principalmente generó las condiciones internas necesarias para su implementación.

Por lo tanto, la formulación del programa y su puesta en marcha fueron el resultado de las condiciones institucionales y políticas acumuladas, del contexto favorable dado por la victoria en las elecciones presidenciales y del nuevo horizonte definido para el segundo mandato del presidente Lula.

Tal como anunciaba el programa de gobierno, el objetivo central de la acción del Estado sería la consolidación de un nuevo ciclo de desarrollo de larga duración con una reducción de las desigualdades sociales y regionales, a partir de las nuevas condiciones creadas desde la transición iniciada en 2003, y con un papel destacado para la ampliación de los programas sociales y la universalización del acceso a los derechos (Partido de los Trabajadores, 2006).

Durante el proceso electoral, muchas veces las políticas sociales fueron objeto de críticas. Se cuestionaba que las acciones asistenciales no permitían crear condiciones para la emancipación de las personas beneficiadas. Aunque se reconocía la importancia de estas políticas, se resaltaba la necesidad de crear «puertas de salida de la pobreza» alternativas a la generación de trabajo, empleo y renta, y de promover la autonomía económica. Esta también era una preocupación del Gobierno, que estableció que la expansión de la red de servicios básicos para los beneficiarios del Programa Bol-

9. Observación aportada por Márcia Carvalho Ribeiro, formó parte del equipo responsable por la formulación del programa.

sa Familia debía estar acompañada de acciones «en el campo del trabajo y de la renta, a través de un programa interministerial que promueva la autosuficiencia de las familias atendidas» (Partido de los Trabajadores, 2006).

A comienzos del segundo mandato, el presidente anunció su intención de introducir innovaciones en las políticas sociales. A partir de un balance positivo sobre lo realizado, se proponía «un nuevo nivel» en las políticas, y se señalaba que uno de los objetivos por alcanzar era ampliar su «carácter intersectorial, la integración de esas políticas para que podamos crear sinergias, maximizar los recursos, potenciar las acciones». Además de proponer «acciones intersectoriales integradas de forma transversal», el Gobierno estableció que la convergencia de esfuerzos en las acciones territoriales era un requisito para superar la exclusión y la pobreza (Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República, 2007).

Durante el proceso de elaboración del Programa de Aceleración del Crecimiento, y de forma más intensa tras su lanzamiento en enero de 2007, el Gobierno discutió, bajo la coordinación de la Casa Civil y del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, la creación de una agenda social, con la definición de directrices y mecanismos de articulación y perfeccionamiento de las políticas y programas sociales y de un conjunto de medidas destinadas a consolidar derechos y reducir las desigualdades sociales.

La continuidad del Gobierno ofrecía un contexto institucional favorable a innovaciones en el campo de las políticas sociales, un ambiente propicio para la articulación y coordinación de acciones sectoriales. Y la existencia de un «fajo de políticas públicas simultáneas y permanentes» —expresión utilizada por Ignacy Sachs—, con sus diferentes grados de alcance y consolidación, abría posibilidades para un nuevo ciclo del desarrollo rural.

En sintonía con esa orientación, el MDA también promovió una creativa y eficaz integración entre las políticas, en particular de las políticas de asistencia, seguridad social y transferencia de renta, con las políticas de apoyo a la producción, generación de trabajo y renta y de desarrollo regional. Se estableció la prioridad de perfeccionar cada una de las políticas diferenciadas y darles un sentido estratégico común, aproximarlas al público objetivo y articularlas espacial y temporalmente. Se constituyó así una nueva agenda sectorial que buscaba responder a la reiterada demanda del presidente de que las

políticas públicas debían llegar juntas y al mismo tiempo a las poblaciones beneficiarias.

En el marco de la elaboración de la agenda social del Gobierno, el MDA, que discutía una acción coordinada dirigida a mejorar la calidad de vida y la producción de los asentamientos de la reforma agraria, formuló una propuesta más amplia de articulación de políticas y acciones en los territorios rurales más pobres. Los territorios rurales, constituidos a partir de una política reciente, ganaron la condición de referencia para la coordinación intersectorial e intergubernamental, para abarcar otras políticas sectoriales, las principales políticas sociales y los varios públicos beneficiarios.

Este programa, dirigido a la superación de la pobreza en el medio rural por medio de una estrategia de desarrollo territorial sostenible, incorporó la experiencia acumulada en diferentes áreas de actuación del MDA y también aportes de iniciativas recientes de articulación de políticas, como por ejemplo el proyecto piloto de integración del Programa Bolsa Familia y el PRONAF B, de microcrédito rural, en municipios del estado de Ceará, una iniciativa conjunta del MDA, el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS) y el Banco del Nordeste, con la participación de otros órganos federales, estatales y municipales, además de asociaciones comunitarias.

Es importante destacar también las continuidades entre el nuevo programa y los avances logrados en el ámbito de la política de desarrollo territorial y en el modelo de acción más general del MDA. Entre otros elementos, se mantuvo una visión amplia sobre el fenómeno rural, la valorización de la participación social y de los territorios rurales de identidad previamente constituidos, la incorporación de metodologías de abordaje territorial, la articulación de los órganos públicos y federaciones del sector y la valorización de las institucionalidades territoriales como espacios de gestión y control social de las políticas públicas.

La formulación del Programa Territorios de la Ciudadanía, por lo tanto, estuvo influenciada por los cambios en la agenda del Gobierno, por las dinámicas de otras políticas sociales y por modificaciones en la propia dinámica del MDA, que permitieron redefinir y ampliar los horizontes de las políticas de lucha contra la pobreza y de promoción del desarrollo rural. En este nuevo contexto institucional, más propicio a una política interministerial y federativa y a diversas formas de participación social, el Programa Territorios de

la Ciudadanía se consolidó con una arquitectura nueva, cualitativamente superior¹⁰.

Ignacy Sachs destacó el carácter innovador del programa, al que consideró un cambio de orientación en las políticas públicas de lucha contra la pobreza y la desigualdad, por la decisión de «poner en marcha la economía de los territorios más atrasados, donde se concentran las bolsas de miseria más recalcitrantes», por convocar a «todas las fuerzas vivas de la sociedad local» y por partir de la premisa de que el desarrollo territorial debe resultar de un pacto entre todos sus protagonistas (Sachs, 2008).

La reacción conservadora al programa fue inmediata y llegó al punto de cuestionar la constitucionalidad del decreto presidencial que lo puso en marcha¹¹. Sin embargo, esto acabó ampliando la visibilidad del programa y estimuló manifestaciones de apoyo de quienes promovían una mayor eficacia mediante la «integración en la punta» de las políticas y sus efectos positivos, y defendían el rol del Programa Territorios de la Ciudadanía en la democratización de la sociedad brasileña y el desmantelamiento de mecanismos tradicionales de dominación política¹².

EL PROGRAMA TERRITORIOS DE LA CIUDADANÍA

Desde un primer momento fue evidente la importancia que el programa adquirió en la agenda social del Gobierno, como una nueva política de integración de acciones dirigidas a superar la pobreza y las desigualdades sociales en el medio rural, insertas en una estrategia de garantía de derechos y de desarrollo territorial sostenible.

Para dar una idea de las dimensiones del programa, en su primer año de ejecución abarcó 60 territorios, y en 2009 su alcance fue ampliado a 120 territorios, que representaban: el 33 % del total de los municipios; el 23 % de la población total y el 42 % del total de la población rural; el 46 % de la agricultura familiar; el 67 % de las poblaciones asentadas por la reforma agraria.

10. La evolución del diseño del programa se puede consultar en MDA, 2007a, 2007b y 2008.

11. Acción Directa de Inconstitucionalidad n.º 4 032, del 26 de febrero de 2008, suscrita por los demócratas y por el Partido de la Social Democracia Brasileña. Otros dos reclamos fueron presentados al Tribunal Superior Electoral y al Ministerio Público Federal.

12. Estos y otros aspectos se abordaron en los artículos: «Política vai parar de ganhar com a miséria», de Maria Inês Nassif (*Valor Econômico*, 28/02/2008); «Cidadania e política», de Marcos Coimbra (*Correio Brasiliense*, 27/02/2008); «Oposição a quê?» y «Pode-se ou não fazer políticas para os pobres?», de Ladislau Dowbor (*Gazeta Mercantil*, 13/03/2008 y 22/04/2008).

El foco del programa son los territorios rurales, conjuntos de municipios que comparten aspectos económicos, sociales y culturales comunes. Estos territorios rurales de identidad preexistente contaban con cuerpos colegiados constituidos por representantes de los gobiernos locales y de la sociedad civil. Fueron seleccionados los territorios con menor índice de desarrollo humano, con menor desarrollo económico, con mayor concentración de agricultura familiar, con asentamientos de la reforma agraria y comunidades rurales tradicionales, y con mayor número de beneficiarios del Programa Bolsa Familia.

La matriz con todas las inversiones previstas en cada uno de los 120 territorios se construyó a partir de la experiencia acumulada en cada órgano y de la interlocución interministerial, y fue ajustada a partir de las demandas surgidas de los colegiados territoriales. Todas las acciones de la matriz fueron incorporadas al Plan Plurianual 2008-2011, y en el caso del MDA, eso significó un aumento de 1 000 millones de reales brasileños en su presupuesto. A la matriz federal podían ser añadidas acciones de los gobiernos estatales y municipales, como parte de los esfuerzos sumados a un pacto federal para la implantación del programa¹⁴.

Estas inversiones se someten a consulta pública en los territorios, con el fin de establecer pactos y favorecer la participación social. El resultado de ese proceso es un plan territorial de acciones integradas, donde se indican las acciones prioritarias, o las prioridades de público objetivo y de comunidades beneficiadas. El plan prevé la ejecución física y financiera de las acciones y también establece metas sectoriales. Esta agenda de acciones pactadas es ampliamente divulgada en cada territorio, y se publica en un espacio virtual especialmente creado para el monitoreo del programa, el Portal de los Territorios de la Ciudadanía¹⁵.

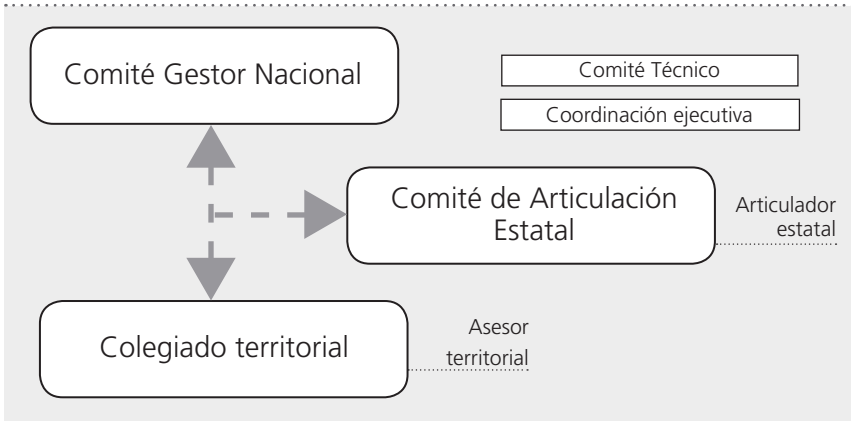
LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN

El programa cuenta con una estructura de gestión que integra las esferas nacional, estatal y territorial, compuesta por el Comité Gestor Nacional, el Comité de Acompañamiento Estatal y el cuerpo colegiado territorial.

14. En cada estado fue suscrito por la Unión (presidente de la República), el Estado (gobernador/a) y los municipios (alcalde/alcaldesa) un Protocolo de Cooperación Federativa para la ejecución de acciones cooperadas y solidarias para la implementación del Programa Territorios de la Ciudadanía.

15. Disponible en: www.territoriosdacidadania.gov.br.

Figura 9.2: Estructura de gestión del programa



El Comité Gestor Nacional es la instancia superior, responsable de la definición de las directrices y de las decisiones de ajuste y está compuesto por secretarios ejecutivos de los 22 ministerios y órganos federales que participan en el programa¹⁶.

Existe una coordinación ejecutiva formada por la Casa Civil, por el MDA, por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión y por la Secretaría de Relaciones Institucionales de la Presidencia de la República, responsable de la interlocución con gobiernos estatales y municipales. Cuenta, asimismo, con una estructura de apoyo, el Comité Técnico, que se dedica al acompañamiento de su operación.

En cada estado se instala el Comité de Acompañamiento Estatal (CAE), una instancia no deliberativa de articulación, consulta, movilización y monitoreo de las acciones, compuesta por representantes de los órganos federales presentes en los estados, secretarías y órganos públicos estatales y representantes de los municipios incluidos en el programa. La coordinación del CAE es, en general, efectuada por la Comisaría Federal de Desarrollo Agrario, instancia descentralizada del MDA.

16. Estos son: Casa Civil de la Presidencia de la República; Ministerio de Desarrollo Agrario; Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; Secretaría de Relaciones Institucionales de la Presidencia de la República; Secretaría General de la Presidencia de la República; los ministerios de Hacienda, Minas y Energía, Salud, Integración Nacional, Trabajo y Empleo, Educación, Cultura, Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, Medio Ambiente, Ciudades, Desarrollo Social, Comunicaciones, Ciencia y Tecnología y Pesca y Acuicultura; Fundación Nacional de la Salud; Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria; Secretaría Especial de Promoción de la Igualdad Social; Secretaría de Políticas para Mujeres, Fundación Nacional del Indio; Banco del Brasil; Banco da Amazonia; Caja Económica Federal; Banco del Nordeste; y Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.

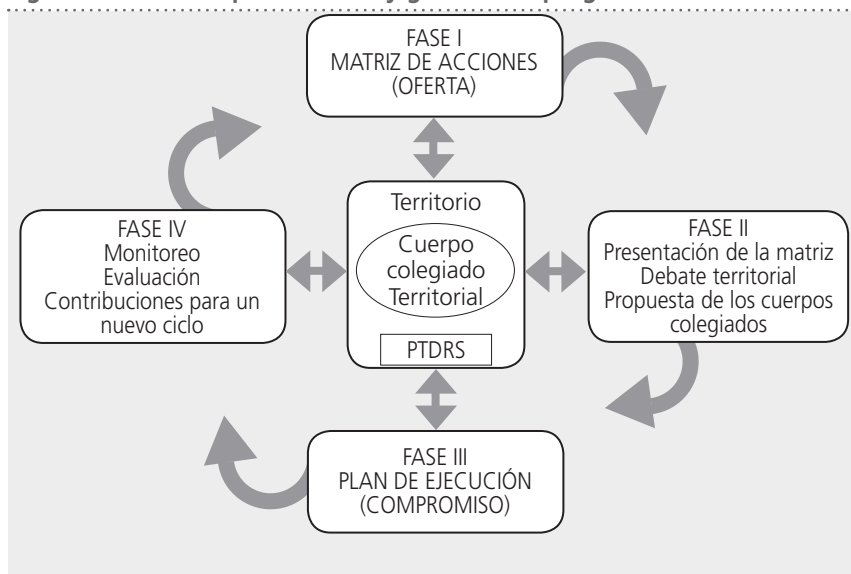
Los cuerpos colegiados territoriales son estructuras de participación social preexistentes que, en general, fueron ampliadas con el inicio del programa. Son espacios paritarios, constituidos por representantes de la sociedad civil y del poder público, dirigidos al ejercicio del control social de las políticas públicas para la calificación e integración de las acciones, con el objeto de integrarlas en un plan de desarrollo territorial. Cuenta con recursos públicos para su funcionamiento y con profesionales contratados.

EL CICLO DE GESTIÓN¹⁷

El ciclo de gestión establece un flujo de programación, ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones, apoyado en instrumentos específicos que dan soporte a cada etapa.

El punto de partida es la programación de los ministerios y órganos federales, con las acciones presupuestarias y extrapresupuestarias previstas para cada año en cada territorio. Esta programación refleja la mirada sectorial sobre los territorios y se expresa como un menú de ac-

Figura 9.3: Ciclo de planificación y gestión del programa



17. Apartado elaborado a partir del documento preliminar del Comité Gestor Nacional, titulado «Programa Territórios da Cidadania 2008-2010 - Relatório da Avaliação».

ciones federales proporcionadas. Existe, por lo tanto, una matriz nacional, con los datos agregados del programa por acción presupuestaria, y una matriz específica por cada territorio.

Esta propuesta de acciones del Gobierno Federal es sometida al cuerpo colegiado territorial, que coordina un proceso de consulta pública denominado «debate territorial». El funcionamiento y nivel de estas consultas depende de cada acción prevista. La matriz clasifica cuatro tipos de acciones: deliberativas, consultivas, de articulación y de control social. Hay, por lo tanto, acciones que son sometidas al «debate territorial», coordinado por el cuerpo colegiado, y otras abiertas solo a un proceso de consulta, que puede resultar en la indicación de prioridades en la dotación de recursos en relación, por ejemplo, con determinados públicos o localidades.

La propuesta del cuerpo colegiado debe incluir la identificación de seis acciones prioritarias entre las disponibles en la matriz, y otras tres, también consideradas prioritarias, que no hayan sido incluidas en la matriz ofrecida por el Gobierno. Estas acciones podrán ser incorporadas a la matriz del año siguiente, de forma que contribuyan al diseño de las propias políticas públicas.

Después de esta etapa la matriz territorial es ajustada por los gestores de las acciones, a partir de la incorporación de las sugerencias del cuerpo colegiado y de consideraciones técnicas o presupuestarias. El resultado es un Plan de ejecución, que expresa el compromiso del Gobierno Federal con las acciones que serán implementadas en cada territorio.

El monitoreo y la evaluación son realizados directa y exclusivamente en el ámbito sectorial por los órganos federales, que informan al Comité Gestor Nacional, al que corresponde sistematizar las informaciones en un balance anual de ejecución, que ayudará en la elaboración de la matriz del año siguiente.

ELEMENTOS INICIALES DE BALANCE

En sus primeros años de existencia el programa ha conseguido mantener un buen nivel de ejecución, estabilidad en el número de acciones y una ampliación en la cantidad de recursos invertidos. En 2008 se llevaron adelante 180 acciones, con 12 900 millones de reales de inversiones, y un nivel de ejecución del 77,8 %. En 2009 se implementaron 203 acciones, con una inversión de 19 300 millones de reales y una ejecución

del 78,6 %. En 2010 son 183 las acciones previstas, con una inversión de 27 000 millones de reales, que resultarán en más de 5 200 obras.

En dos años fueron invertidos más de 29 000 millones de reales en los territorios rurales pobres del país. Se otorgó prioridad a las regiones más empobrecidas, que hasta entonces no conseguían tener acceso a las políticas públicas. Las políticas sociales alcanzaron a poblaciones que nunca antes habían sido beneficiadas, la convergencia de acciones creó una dinámica virtuosa en los territorios, aumentó la participación y el control social, y mejoró la articulación de los órganos federales en la implementación de esas políticas. Además, se ampliaron las acciones de inclusión productiva complementarias al Programa Bolsa Familia (MDA, 2010).

El énfasis en la planificación y la integración de políticas dio como resultado la creación de una agenda federal del programa, con la constitución y puesta en funcionamiento —aunque desigual— de 26 comités de acompañamiento estatales. Esto repercutió también en los gobiernos estatales, que comenzaron a implementar la planificación estatal con base en el territorio: diez estados ya adoptaron la estrategia del Programa Territorios de la Ciudadanía en la elaboración de matrices de acciones estatales (Bahía, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás, Sergipe, Rondônia, Mato Grosso, Ceará y Río de Janeiro), y diez estados dividieron sus áreas geográficas en territorios rurales (Acre, Amapá, Pará, Goiás, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Bahía, Sergipe y Espírito Santo) (MDA, 2010).

Se verifica una mayor inclusión productiva de las poblaciones pobres de los territorios a partir de la combinación de diversas acciones, en particular el acceso a crédito, la asistencia técnica y el apoyo a la comercialización. En términos de la universalización de programas básicos orientados a la ciudadanía, el programa dio como resultado diversas alteraciones en las políticas sectoriales, a partir de demandas surgidas de los territorios. Un ejemplo lo constituye la modificación de los criterios para el acceso a las farmacias populares, a las acciones de inclusión digital y puntos de cultura, al Programa Mi Casa, Mi Vida y a la política de saneamiento rural.

Se pueden mencionar diversos casos exitosos de integración de políticas, como las acciones de fortalecimiento de cadenas productivas en los territorios de Sisal (Bahía), Alto Sertão (Sergipe), nordeste de Pará (Pará) y Grande Dourados (Mato Grosso do Sul). En el territorio de la Serra da Capivara (Piauí), la integración de políticas supuso inversiones combinadas en educación, inclusión digital y asistencia técnica; am-

pliación del acceso al crédito, combinado con la creación de asociaciones y cooperativas y acciones de organización productiva; inscripción en el registro civil, acceso a la seguridad social y a la energía eléctrica. Otro caso interesante es el del territorio Madeira-Mamoré (Rondônia), donde se realizó un esfuerzo para integrar las inversiones del Programa de Aceleración del Crecimiento en obras de infraestructura (carreteras, vía fluvial, generación de energía) con las acciones de regularización agraria, de asistencia técnica dirigida a la organización sostenible de la producción, y de acceso a derechos y beneficios sociales (MDA, 2010).

También es posible identificar algunos de los problemas de la aplicación del programa. El primero es la diferencia entre el tamaño del programa y su capacidad institucional, lo que restringe las posibilidades de monitoreo para un acompañamiento adecuado. Se han discutido diversas alternativas, entre ellas el fortalecimiento de la estructura de gestión y de su institucionalidad, y la ampliación del compromiso de los órganos gubernamentales. Este debate deberá generar, entre otras cosas, un sistema específico y común de monitoreo de la ejecución y de evaluación del programa que mida también el impacto de las políticas a lo largo del tiempo.

El segundo problema es la limitada capacidad técnica de los pequeños municipios para la elaboración y ejecución de los proyectos. Para superar este problema fue promovida una modificación legal, que establece la transferencia obligatoria de recursos financieros para acciones del programa ejecutadas por municipios con menos de 50 000 habitantes, amplía la oferta de asesoría técnica y promueve la implementación de un programa de capacitación en la elaboración y ejecución de proyectos, con la participación del Banco del Nordeste, del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas y de la Caja Económica Federal. Otras medidas que se encuentran en discusión implican el envío de recursos para la elaboración de proyectos para procesos de licitación, la simplificación de procedimientos y la disminución de las contrapartidas necesarias para que los municipios participen del programa (MDA, 2010).

Frente a la magnitud de las inversiones del Programa de Aceleración del Crecimiento y su impacto sobre la dinámica económica y social de los territorios, surge un conjunto de posibilidades de desarrollo que, para ser debidamente aprovechadas, demandan una mejor articulación entre las obras y las acciones del Programa Territorios de la Ciudadanía.

Existe otro desafío, referido a la ampliación de los recursos destinados al programa. De forma clara e incisiva, Sachs (2010) ha propuesto que, más allá de la movilización de los recursos propios del Programa Territorios de la Ciudadanía, se constituya un Fondo Nacional de Solidaridad, financiado con un porcentaje del presupuesto nacional explícitamente atribuido a la reducción de las disparidades territoriales y sociales y/o con una participación en los *royalties* del petróleo de la capa geológica presalina. Esta es una propuesta coherente con la dimensión de las tareas civilizatorias asumidas y con los objetivos de emancipación gradual de los Territorios de la Ciudadanía en relación al Programa Bolsa Familia, mediante la creación de oportunidades de trabajo remunerado (empleos, autoempleos y todas las formas de asociacionismo) y de la reducción de las disparidades en el nivel de vida entre las diferentes regiones, además de la reducción de las disparidades en la distribución de la renta.

Es necesario considerar otros tres puntos que integran la agenda referida al futuro del programa. El primero se refiere a la necesidad de ajustar las lógicas de funcionamiento de las políticas sectoriales a partir de la experiencia de su implementación en los Territorios de la Ciudadanía, de su relación con las demás políticas, y de las recomendaciones surgidas del control social de los programas. El segundo se refiere a la discusión sobre las posibilidades de ampliar y profundizar la participación social. Y el tercero, a la ampliación de la participación de los gobiernos estatales y de los ayuntamientos, con la inclusión de algunas de sus acciones en la matriz territorial.

CONSIDERACIONES FINALES

El programa constituye un buen ejemplo de política pública de gestión innovadora, que promueve la articulación intersectorial e intergubernamental en la implementación de una estrategia de superación de la pobreza rural y de desarrollo territorial sostenible con inclusión y participación social en regiones prioritarias, definidas como Territorios de la Ciudadanía.

El Programa Territorios de la Ciudadanía es un instrumento de la nueva gestión pública y forma parte de la agenda de profundización de la gobernanza democrática del país, ya que busca universalizar el acceso a derechos y ampliar el protagonismo económico y social de las poblaciones rurales, y trabaja sobre aspectos específicos del debate contemporáneo sobre la administración pública.

El programa se inserta también en el debate aún reciente sobre desarrollo territorial rural, como política innovadora y como experiencia de gestión territorial de políticas sectoriales preexistentes. Eso no significa, no obstante, conferir al programa una dimensión inaugural, pues varias de las innovaciones incorporadas corresponden al diseño de otras políticas públicas, como es el caso, por ejemplo, del Programa Bolsa Familia, del modelo de gestión del Programa de Aceleración del Crecimiento, y en especial del Programa de Hambre Cero, además de elementos de otras políticas de desarrollo territorial.

La estructura de planificación y gestión del programa implica importantes aspectos institucionales de la actuación de la esfera federal en un contexto de gobernanza (Pacheco, 2004). En esa estructura, existe un foro intergubernamental, claramente identificado dentro del aparato del Estado: el Comité Gestor Nacional; una autoridad política responsable por las decisiones: el Comité Ejecutivo; un canal institucional de divulgación sistemática de las acciones: el Portal Territorios de la Ciudadanía; y un foro intergubernamental de nivel subnacional: el Comité de Acompañamiento Estatal.

Otras características también colocan al Programa Territorios de la Ciudadanía como una novedad en la agenda contemporánea de las políticas públicas, entre ellas: la definición del desarrollo rural como objetivo de largo plazo; la gestión consensuada con varios actores; la participación social en la definición de las acciones; la coordinación de políticas sectoriales con objetivos territoriales; la búsqueda de un monitoreo integrado de las acciones; y el aprendizaje con experiencias anteriores y la disposición para corregir el rumbo¹⁸.

El Programa Territorios de la Ciudadanía siguió un camino frecuente en las políticas públicas, al ser creado como parte de una agenda de gobierno y posteriormente transferido a la arena pública, en un proceso inverso al que recorrió el Proyecto Hambre Cero. Su diseño implicó un largo proceso de decantación, desde la presentación inicial de la propuesta por parte del MDA, pasando por la aprobación presidencial, por el compromiso de la Casa Civil, por la discusión en la Cámara de Política Social, y por una reformulación a partir del debate con otros ministerios. Se trató de un largo proceso, pero esencial para la implementación del programa, pues su discusión en foros y las mejo-

18. *Cabinet Office*, UK (Gabinete de la Presidencia del Reino Unido). *Professional Policy Making for the Twenty First Century*. Informe del equipo de elaboración estratégica de políticas, apud Pacheco, 2004.

ras introducidas en su diseño permitieron crear las condiciones para legitimar y viabilizar esta innovación en las políticas públicas.

En ese recorrido, fue decisiva la capacidad del MDA de agregar iniciativas al programa, dar nuevo tratamiento a cuestiones recurrentes y dialogar sobre prioridades de la gestión pública, entre ellas la participación y el control social, la universalización del acceso a derechos, la agenda federal, la coordinación de políticas públicas y la planificación territorial. Esto ayudó a colocar la lucha contra la pobreza en el campo y la promoción del desarrollo rural en el centro de la agenda del Gobierno, promover las iniciativas del MDA en el debate intergubernamental, y también aprovechar las «brechas de oportunidad» que se abrieron. Todo esto, combinado con una evaluación de los tiempos del Gobierno y con la pertinencia de la propuesta, resultó en un importante espacio conquistado.

Para lanzar el Programa Territorios de la Ciudadanía se aprovecharon las oportunidades abiertas en el contexto del comienzo del segundo mandato de Lula, cuando se planteó la necesidad de actualizar la agenda social del Gobierno. También se aprovechó la importante acumulación previa del MDA en la estructuración de políticas sectoriales de desarrollo rural.

No se trata de la mera inclusión de un asunto en la agenda del Gobierno, sino del desplazamiento del desarrollo rural al centro de las preocupaciones, lo que abrió posibilidades para que esta cuestión ocupara un nuevo lugar en el proyecto de desarrollo nacional. Esto significa también nuevas posibilidades para la profundización de la democracia, pues la lógica del programa contribuye a desmontar mecanismos tradicionales de dominación, clientelismo y mediación parlamentaria en el acceso a recursos federales y a ampliar la pluralidad política, así como a asegurar la propia sustentabilidad del desarrollo.

Recientemente el programa despertó el interés de otros países, como el Paraguay, el Perú, Ecuador y El Salvador, y pasó a integrar la agenda de cooperación técnica del Brasil en América Latina. En este texto se ha buscado situar al programa en la senda abierta por el Proyecto Hambre Cero, a partir de aspectos comunes y de algunos contrapuntos que lo consolidan como una actualización de la estrategia de lucha contra la pobreza rural, elemento fundador de la agenda democrática del desarrollo rural.

El escenario es promisorio para la erradicación de la miseria y la reducción de las desigualdades sociales y regionales. Los indicadores oficiales muestran una consistente y rápida reducción de la pobreza y

de la desigualdad en el medio rural. Reducción que se verifica más intensa que en las áreas urbanas, derivada principalmente del aumento de las rentas del trabajo.

De este modo, la expansión del Programa Territorios de la Ciudadanía dependerá de la combinación virtuosa de crecimiento económico, distribución de la renta, mayor sincronía de las políticas públicas, fortalecimiento de la capacidad estatal, mayor protagonismo de la agricultura familiar, más participación social y más democracia. La cosecha promete.

REFERENCIAS

Abrucio, F. L. 2006. Os desafios da gestão pública brasileira para o século 21: da experiência internacional aos eixos estratégicos de reforma. En: *Cadernos ENAP* (edición especial 20 años).

Barbosa, N. 2010. Uma nova política macroeconômica e uma nova política social. En: *A nova política econômica: a sustentabilidade ambiental*. Coleção 2003-2010 O Brasil em transformação, v.1. São Paulo (Brasil), Editora Fundação Perseu Abramo.

Cassel, G. 2010. *Desenvolvimento Agrário*. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (ciclo de conferencias). Brasília.

Del Grossi, M. y Marques, V. P. M. (S.f) A agricultura familiar no Censo Agropecuario 2006: o marco legal e as opções para sua identificação. Apresentado para publicação a *Estudos Sociedade e Agricultura*. Versión publicada en 2010 en *Estudos Sociedade e Agricultura* vol. 18, n.º 1, pp. 127-157. Río de Janeiro (Brasil), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

França, C. G. 2009. *Territórios da Cidadania e política de gestão pública*. Instituto Latino Americano de Planejamento Educacional (ILAPE)/Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Gestão (CEPEG) (trabajo final de curso de especialización en Gestión Pública). Brasília.

França, C. G.; Del Grossi, M. y Marques, V. P. M. 2010. *A agricultura familiar faz bem ao Brasil*. Texto para discusión. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD)/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Brasília.

MDA. 2007a *Territórios da Cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade no meio rural brasilei-*

ro. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Brasília.

_____. 2007b. *Programa Territórios da Cidadania: uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável com inclusão social para o Brasil Rural*. Documento de debate. Brasília.

_____. 2008. *Territórios da Cidadania: políticas integradas para reduzir desigualdades*. Brasília.

_____. 2010. *Documento para Reunião de Avaliação do Programa Territórios da Cidadania*. Brasília.

Pacheco, R. S. 2004. Public management as a non-policy field in Lula's administration. Conferencia *Generation reform in Brazil and other nations*, Río de Janeiro (Brasil), 17-19 de noviembre de 2004.

Partido dos Trabalhadores. 2006. *Lula Presidente: Programa de Governo 2007-2010*. Brasília.

Sachs, I. 2008. Da Bolsa Família aos Territórios Rurais. *O Globo*, 13 de marzo de 2008.

_____. 2010. *Planejamento do desenvolvimento territorial incluyente e sustentável no Brasil*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), NEAD/MDA. Brasília.

Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República, Brasil. 2007. Entrevista colectiva concedida por el ministro de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, Patrus Ananias. Brasília, 22 de marzo de 2007.

Silva, J. G. da. 2009. Zero Hunger and Territories of Citizenship: promoting food security in Brazil's Rural Areas. En: Von Braun, J.; Hill, R. V. y Pandya-Lorch, R. (Coords.). *The poorest and hungry: assessments, analyses, and actions: an IFPRI 2020 book*. Washington, DC. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

Silva, P. B. y Amaral, H. K. 2007. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. *Revista do Setor Público*, edición especial, pp. 7-18. Brasília.

10. PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROGRAMA HAMBRE CERO

LA EXPERIENCIA DEL CONSEA

Francisco Menezes

ANTECEDENTES

La llegada de Lula a la Presidencia de la República en 2003, de la misma forma que el proceso previo de construcción y consolidación de su propuesta de gobierno democrático popular, no se produjo por mera casualidad. Fue fruto de la movilización y la organización de la sociedad, que puso en marcha transformaciones indispensables para hacer del Brasil un país más justo y soberano. De la misma forma, la elaboración y la aplicación de la propuesta del Proyecto Hambre Cero fueron la culminación de un proceso previo de formulaciones y prácticas en la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional en el Brasil llevadas adelante por gobiernos (en los niveles municipal y estatal) y por diversas organizaciones sociales.

Es importante recordar algunos de esos principales antecedentes, para comprender la dimensión de la participación social durante ese largo proceso. Evidentemente, se debe comenzar por el notable y precursor papel que desarrolló Josué de Castro, ya en las década de 1940 y 1950. De Castro comprendió la tragedia del hambre a partir del conocimiento del medio en el que vivía, y se dedicó a la observación atenta de esta realidad. Explicó claramente que el hambre no es un fenómeno natural, ni una maldición que cae sobre determinados pueblos. Es un fenómeno social, y solo puede ser resuelto mediante la acción humana. Para él, la lucha contra el hambre exige no solamente el aumento de la productividad agrícola, sino también una mejor distribución de los alimentos. Sostuvo que era necesario tomar en cuenta la concentración de la propiedad de la tierra y la degradación de los suelos, y también la repartición igualitaria de las riquezas. Con sus diversas obras, y en particular con su libro *Geografía del hambre*, este médico, sociólogo y geógrafo realizó una extraordinaria contribución al debate y a la actuación sobre estos desafíos, que eran los mismos desafíos de quienes en aquellas dé-

cadadas no aceptaban el hambre como una fatalidad a la cual brasileños y pueblos de todo el mundo tenían que someterse. También contribuyó a las reflexiones posteriores, con una visión que articulaba los diferentes campos de la ciencia para la comprensión integral del problema.

El régimen militar, que comenzó en 1964 y se prolongó durante 21 años, obligó a Josué de Castro a vivir en el exilio hasta su muerte y buscó callar a aquellos que pretendían reaccionar contra las causas profundas del hambre, que castigaba a millones de brasileños. Aun así, en las calles surgió una fuerte resistencia contra aquella situación, sobre todo a partir del Movimiento contra la Carestía, que a finales de la década de 1970 movilizó a amas de casa y trabajadores contra el alza de los precios y el bajo poder adquisitivo de los más pobres. El reclamo se dirigía a los bienes y servicios básicos, y en especial a los alimentos. Se recogieron alrededor de 1,3 millones de firmas y hubo grandes manifestaciones de protesta contra la indiferencia del Gobierno militar frente al alza de los precios. Si el movimiento no consiguió una victoria concreta, sembró las bases para futuros avances en este terreno.

En 1985, ya durante el primer Gobierno civil tras la dictadura militar, se utilizó por primera vez en el ámbito oficial la expresión «seguridad alimentaria», en un documento del Ministerio de Agricultura titulado *Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome*. Un año después, en la esfera del Ministerio de Salud, se celebró la I Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición, que movilizó a profesionales de la salud y de otros sectores de la sociedad.

La Constitución de 1988 otorgó un nuevo marco a la democratización brasileña al institucionalizar la participación de la sociedad en la vida del Estado por medio de formas directas como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, o a partir de los llamados Consejos gestores de políticas públicas en los niveles municipal, estatal y federal. Estos organismos provenían de algunas experiencias anteriores, como el Consejo Nacional de Salud, fruto del grado avanzado de actuación del movimiento de la reforma sanitaria. A partir del estímulo de la nueva Constitución y con las fuerzas de la sociedad civil aplicadas al ejercicio del control social, además de la voluntad política de algunos gobernantes, fueron creados muchos otros consejos de políticas públicas.

En relación con la seguridad alimentaria, el proceso no fue diferente. En 1991, como fruto del trabajo realizado por el entonces llamado «Gobierno paralelo» liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, que buscaba consolidarse como alternativa al Gobierno de Fernando Co-

llor de Mello, fue elaborada la propuesta de una Política de Seguridad Alimentaria que dos años después fue presentada al nuevo presidente Itamar Franco. En esa propuesta se preveía la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), que fue constituido en mayo de 1993.

La creación del CONSEA fue el resultado de un movimiento social contra el hambre que se inició en la fase inmediatamente posterior al juicio político del presidente Collor de Mello. Fue el comienzo de la Campaña contra el Hambre, liderada por la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida. Ese movimiento estuvo formado por miles de comités constituidos en barrios, lugares de trabajo y otros ámbitos, que durante tres años asumieron como propia la lucha contra el hambre, a partir de la recolección de alimentos y su distribución entre los grupos más necesitados. Esa acción directa mostraba la impaciencia de la sociedad alrededor de este problema, frente un Estado débil, que no asumía su responsabilidad de garantizar alimentación a todos los habitantes del país. Aunque el CONSEA se situara en el ámbito de la Presidencia de la República, era de composición mixta, con mayoría de la sociedad civil; y aunque se definió como un órgano consultivo, asumió la responsabilidad de estar al frente de la ejecución de determinados programas, como ocurrió en el caso del Programa de Distribución de Alimentos, cuando instó a los comités de la Acción de la Ciudadanía a trabajar junto con la Defensa Civil en la distribución de cestas de alimentos para poblaciones afectadas por la sequía en la región Nordeste. Esta primera experiencia del CONSEA mostró las posibilidades de acción que existían para un consejo de naturaleza intersectorial como ese, pero reveló también los límites de su actuación, dada la prioridad otorgada por el Gobierno al enfrentamiento de la crisis económica (marcada por el contexto inflacionario que vivía el país), en una perspectiva restrictiva de los gastos públicos.

Como parte de la acción del CONSEA se celebró, en julio de 1994, la I Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria, que significó una fuerte movilización de los estados, principalmente a partir de los comités de Acción de la Ciudadanía y de movimientos sociales de nivel nacional, como la Central Única de Trabajadores, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura y otras. Además de la movilización que generó, la conferencia dejó como legado un conjunto de resoluciones para orientar los próximos pasos del movimiento por la seguridad alimentaria en el país. Sin embargo, sus directrices no pu-

dieron ser aplicadas, pues un año después, el Gobierno que sucedió al de Itamar Franco redefinió la orientación de la política social. La lucha contra el hambre dejó de ser considerada una prioridad, y el CONSEA fue disuelto a través de un decreto presidencial. Con estas medidas se buscó despolitizar la participación social, que pasó a ser considerada como mera «participación solidaria».

Frente a este nuevo contexto, los comités de la Campaña contra el Hambre procuraron mantenerse en actividad, pero poco a poco el movimiento fue debilitándose. No obstante, se mantuvieron activas algunas organizaciones que a partir de su participación en la conferencia apostaron en las posibilidades de incidir en las políticas públicas, aun cuando el Gobierno Federal había abandonado su interés en el problema del hambre. Prueba de esto fue la presión de esas organizaciones para conseguir la participación de la sociedad civil brasileña en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que se celebró en Roma en 1996. Primero se forzó al Gobierno a aceptar la redacción conjunta del documento que se presentaría en ese foro oficial. Más tarde, la del Brasil resultó la delegación de la sociedad civil más numerosa entre los países asistentes. Fue un período dedicado al análisis y a la comprensión del alcance del concepto de seguridad alimentaria, al que se incorporó la seguridad nutricional, a fin de subrayar su interdependencia.

En 1998 fue fundado en São Paulo el Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que incluyó aproximadamente 100 organizaciones, entre ONG, movimientos sociales, las pastorales del niño y de la tierra, instituciones académicas y otras, con el fin de lograr una participación más articulada entre esas organizaciones. A poco de ser creado, el Foro se encontró frente a una oportunidad y un desafío. Sin lograr apoyo en su reivindicación de recrear el CONSEA nacional, la elección de nuevos gobernadores abrió la perspectiva de crear CONSEA estatales, lo que ocurrió en cuatro estados de la Unión.

LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO HAMBRE CERO

El Proyecto Hambre Cero, que comenzó a ser elaborado por el Instituto Ciudadanía a partir de 2001, buscaba ofrecer al futuro presidente una propuesta de lucha contra el hambre y un programa de seguridad alimentaria para el país. Contó con la colaboración de algunos de los actores más comprometidos en el proceso de movilización para lograr una incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas rela-

cionadas con la seguridad alimentaria y nutricional. Representantes de ONG, académicos, investigadores e integrantes de movimientos sociales, entre otros, se empeñaron desde 2001 en un riguroso esfuerzo de estudio, debate y construcción de propuestas para enfrentar el hambre y establecer una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Con el derecho humano a la alimentación como principio orientador, se trabajó sobre el concepto de la seguridad alimentaria y nutricional, fue tipificada el hambre existente en el país y sus elementos causantes, y se detallaron las políticas públicas ya existentes y sus grados de efectividad, así como sus posibles mejoras. Se identificaron algunos vacíos en el ámbito de esas políticas, se apuntaron propuestas de nuevos programas y acciones que podían llenarlos y se analizaron las posibilidades de ejecución de lo que podía ser una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En la propuesta quedó muy claro que la participación social era un elemento central. El documento presentaba entre sus propuestas la recreación del CONSEA, lo que era natural, ya que varios integrantes del Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria participaban del grupo que elaboró el Proyecto Hambre Cero.

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL GOBIERNO LULA

Una vez electo presidente, Luiz Inácio Lula da Silva no solamente se dispuso a implementar el Programa Hambre Cero, sino que también proclamó que la lucha contra el hambre sería una prioridad de su Gobierno. En el primer acto luego de su asunción al poder, junto con otras diversas medidas, recreó el CONSEA. El Consejo Nacional fue instaurado el 30 de enero de 2003, conformado por 59 consejeros: 17 ministros de Estado y 42 representantes de la sociedad civil¹.

En su composición se mantuvo la proporción de un mínimo de dos tercios de representación de la sociedad civil, al igual que en el primer CONSEA. Su presidente debía ser un representante de la sociedad civil, y el Consejo actuaría en el ámbito de la Presidencia de la República. Este diseño institucional sirvió para destacar que se trataba de un espacio de participación conferido a la sociedad, en un programa nacional de gran importancia.

1. En la gestión siguiente, iniciada en 2007, tras la III Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la composición del Consejo quedó definida de esta forma: 57 consejeros, 38 provenientes de la sociedad civil y 19 ministros de Estado.

Esto también reflejó la disposición del nuevo Gobierno de poner en marcha su proyecto democrático-participativo, que no solamente promovió el CONSEA sino también otros consejos nacionales de derechos y políticas públicas y que apoyó la celebración de conferencias nacionales relativas a diferentes cuestiones y sectores.

Vale la pena examinar la trayectoria del CONSEA en los ocho años del Gobierno de Lula. Un aspecto preliminar que debe ser considerado es su propia definición como instrumento de articulación entre Gobierno y sociedad civil, para proponer directrices y acciones en el área de la alimentación y la nutrición. Comprender esa definición es importante, pues existe un debate sobre el carácter del Consejo, que discute si se trata de un instrumento consultivo o deliberativo. En el decreto que estableció su creación, el CONSEA fue definido como órgano consultivo, dedicado a asesorar al Presidente de la República en la formulación de políticas y en la definición de orientaciones para la garantía del derecho a la alimentación. Esto lo diferencia de otros consejos, como el Consejo Nacional de Salud, que son de carácter deliberativo. Existen dos razones que hacen que el CONSEA sea consultivo. La primera es la propia naturaleza intersectorial de la seguridad alimentaria y nutricional, que hace que las políticas del área se refieran a diversos sectores y a diferentes ministerios y secretarías, y también que muchas veces surjan en el seno de otros consejos, a partir de sus aspectos específicos. De esa manera, si el CONSEA delibera y ejecuta determinadas decisiones, estas pueden generar fricción y superposición con las decisiones de otras instancias sectoriales. La segunda razón tiene que ver con el hecho de que el CONSEA es un órgano destinado a aconsejar al presidente de la República, y no puede imponer sobre él sus resoluciones. Es decir, el CONSEA emite pareceres u opiniones sobre determinada acción del Gobierno, pero no tiene poder de decisión sobre la política en cuestión. Quienes critican su carácter consultivo sostienen que se ha debilitado su poder político. Contra ese argumento, se puede señalar que lo que define el valor de sus resoluciones es la fuerza política que respalda esas posiciones y la consistencia de las propuestas, como lo demostró la propia trayectoria del CONSEA. En otros consejos que son deliberativos, muchas veces las disposiciones no son aplicadas si no son respaldadas por una importante movilización de la sociedad.

Una vez aclarado ese punto, se puede examinar la efectividad del CONSEA en la elaboración y monitoreo de algunas de las políticas públicas de área, atentos a la participación social y a otros procesos

que se desencadenaron. Podemos comenzar por el proceso que generó el Programa de Adquisición de Alimentos de la agricultura familiar (PAA). Durante la primera reunión del CONSEA, cuando se dio inicio al Programa Hambre Cero, se argumentó que, para ampliar el acceso a la alimentación a un contingente de la población que hasta entonces se alimentaba precariamente, era necesario garantizar una oferta adicional de productos, a fin de prevenir una potencial escasez y también la consecuente alza de los precios. Además de esa preocupación, se discutió el problema de que parte de la pobreza en el área rural corresponde a agricultores familiares con dificultades severas de acceso al crédito y a la asistencia técnica, y que no tienen capacidad de asegurar la comercialización de sus productos. Se propuso entonces que la oferta adicional necesaria frente al aumento de la demanda provocada por el Programa Hambre Cero debía provenir de la agricultura familiar, con el apoyo de políticas públicas orientadas a enfrentar las dificultades de esos agricultores. Se creó un grupo de trabajo en el CONSEA, integrado por representantes del Gobierno y de la sociedad civil, que diseñó la propuesta del Plan de Cosecha de la Agricultura Familiar, con nuevas líneas de crédito para esos productores, y con asistencia técnica, extensión rural, seguros para la producción y un programa de adquisición institucional de los productos: el PAA. Este programa está considerado por los especialistas como un ejemplo de política pública que ejerce la intersectorialidad, pues abarca desde el extremo de la producción hasta el extremo del consumo en las poblaciones con más carencias. El CONSEA no solo fue la instancia donde se generó el programa, sino también un permanente espacio de monitoreo y formulación de propuestas para su perfeccionamiento.

El CONSEA también tuvo un papel importante en la mejora del Programa Nacional de Alimentación Escolar. En 2004, después de un debate en el Consejo sobre algunas medidas necesarias para la recuperación del programa, se presentó ante el presidente de la República la demanda de corregir el monto per cápita de la alimentación escolar en la enseñanza básica, que no había sufrido ningún reajuste en una década. Frente al pedido del CONSEA, el presidente Lula inició un proceso de recuperación del valor de este tipo de transferencia, que en 2010 superó en un 130 % el valor del beneficio que se entregaba en 2004. También fueron beneficiados los otros niveles de enseñanza (guardería, preescolar, educación para jóvenes y adultos, educación indígena y para poblaciones *quilombolas*) con correcciones graduales del valor

transferido. Pero el empeño del CONSEA en introducir mejoras en ese programa fue más allá de la recuperación del monto per cápita. Se creó un grupo de trabajo, que después de un año de labor presentó la propuesta de un proyecto de ley para la alimentación escolar, que entre varios puntos innovadores incluía la extensión del programa para la enseñanza media, con el fin de ampliar el público de 36 a 48 millones de alumnos; la obligación de que la agricultura familiar proporcionara como mínimo el 30 % de los alimentos adquiridos en cada municipio, lo que abría un mercado considerable para esos agricultores; y la exigencia de alimentos saludables y nutritivos en la composición de la dieta escolar, entre otras medidas. No fueron pocas las dificultades que encontró este proyecto en el Congreso Nacional, debido a la reacción de algunos diputados y senadores delante de las innovaciones propuestas para la ley. La movilización coordinada por el CONSEA fue decisiva para que la ley fuese aprobada en 2009, aunque se introdujeron modificaciones a la propuesta inicial que redujeron el impacto que el programa podía obtener. Si la participación social en el nivel nacional fue importante, no se puede decir lo mismo sobre el nivel local, ya que los consejos de alimentación escolar existentes en los municipios encontraron muchas dificultades para cumplir sus atribuciones de control social sobre el programa.

También fue importante la contribución del CONSEA al Programa Bolsa Familia. El Consejo envió diversas propuestas para mejorar el programa, entre las que pueden destacarse las concernientes al trabajo junto a indígenas y *quilombolas*. No obstante, en lo referente al control social, el programa reveló una de sus mayores fragilidades. Para comprender esta dificultad, se debe considerar la experiencia de los comités gestores locales, articulados en el ámbito nacional por medio de la Red de Educación Ciudadana, y que funcionaron en 2 132 municipios del país hasta diciembre de 2003. Formados por mayoría de representantes de organizaciones de las comunidades, elegidos en asambleas generales, esos comités actuaron directamente en la implementación del Programa Tarjeta Alimentación, que fue uno de los cuatro programas de transferencia de renta que se unificaron con la creación del Programa Bolsa Familia. Dado el carácter descentralizado del Programa Bolsa Familia, que establece atribuciones específicas para los ayuntamientos, no fue posible que los comités mantuvieran la capacidad de intervenir sobre la inclusión de nuevas familias en el programa. Quitar esta atribución a los comités, para convertirlos en una

instancia de acompañamiento del Programa Bolsa Familia en el nivel local, significó vaciar la experiencia, sin que surgiera otro instrumento que ejerciese de hecho el control social sobre el programa. Estas dos situaciones opuestas, de una gran participación social en el nivel nacional a través del CONSEA, y de una precaria y frágil participación social en el nivel local, demuestran el grado de las dificultades encontradas en el nivel municipal, sobre todo cuando se trata de regiones distantes de los centros metropolitanos.

Otra iniciativa que demuestra un alto nivel de integración entre el Gobierno Federal y las organizaciones de la sociedad civil es el Programa Un Millón de Cisternas, instrumentado a partir de Programa Hambre Cero. Este programa surgió como una iniciativa propia de la sociedad civil por medio de la Articulación del Semiárido (ASA) red que congrega a más de setecientas organizaciones de esa región. La propuesta consistía en la construcción a bajo costo de cisternas para captación de agua de lluvia, junto con acciones de educación para el buen uso del agua por parte de las familias que recibían esas cisternas. El Gobierno reconoció la importancia del programa y le brindó un apoyo sustantivo, lo que aceleró su implantación. El CONSEA fue un espacio importante para legitimar esa colaboración entre el Gobierno y la ASA, y demostró su capacidad para fortalecer iniciativas de ese tipo.

Sin embargo, no fue solo a través de la formulación, fortalecimiento o perfeccionamiento de programas como el CONSEA demostró su efectividad para promover la participación social. También desarrolló otras acciones estratégicas, fundamentales para la propia constitución del Sistema y de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En ese sentido, es necesario destacar el trabajo del CONSEA en la organización de la segunda y la tercera conferencias nacionales. La II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, llevada a cabo en marzo de 2004 en Olinda (Pernambuco), significó recomenzar un proceso que había sido interrumpido una década antes, luego de la celebración de la primera conferencia. Durante ese período de interrupción, se frustró tanto la participación social como el aporte de ideas y de propuestas de lucha contra el hambre, tanto en el nivel local como en el nacional. Se frustró la motivación de millares de personas que se percibían como actores importantes para conseguir transformaciones en el campo de la seguridad alimentaria. En esos diez años, se acallaron los conflictos y discusiones sobre las concepciones y políticas exis-

tentes; no solo se ocultaron las divergencias entre Gobierno y sociedad civil sino también los debates que habían surgido de la conferencia, y las posiciones divergentes en el interior de los propios gobiernos y entre las diferentes corrientes de la sociedad. Con el recomienzo del ciclo de conferencias se desencadenó un proceso que abarcó todo el Brasil, con conferencias municipales y estatales preparatorias, hasta llegar a su ápice en la conferencia nacional. Allí, el ejercicio de la democracia participativa puso de manifiesto las diferencias existentes entre diversos sectores, pero también reveló la capacidad de generar y legitimar propuestas por parte de una mayoría. Esto fue lo que sucedió con la resolución principal, que se orientó a la consolidación de un marco legal para la seguridad alimentaria y nutricional. Esa propuesta surgió en el proceso de debate en las conferencias estatales y tomó forma definitiva en la conferencia nacional. Más abajo se discuten sus detalles, en la descripción del proceso que llevó a la formulación de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN). Otras directrices, surgidas de la II Conferencia, sirvieron de base para el trabajo del CONSEA en el período de gestión 2004-2007.

La III Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional se celebró en julio de 2007 en Fortaleza (Ceará), como una continuidad natural del proceso participativo desencadenado por el Proyecto Hambre Cero. La cuestión central del encuentro fue «Por un desarrollo sostenible con soberanía y seguridad alimentaria y nutricional». La elección de este tema partió del supuesto de que, una vez superada la primera etapa, que buscaba establecer un marco legal para la seguridad alimentaria, ahora la disputa debía orientarse a la discusión del modelo. Sin embargo, el proceso de discusión en la III Conferencia mostró un mayor énfasis en lo relativo a la construcción del sistema en los planos local y estatal. Si faltó sintonía entre las cuestiones propuestas y las demandas, la III Conferencia destacó por el fuerte proceso de participación que desencadenó en los estados. Se celebraron conferencias estatales, y en estados que se encontraban en el límite de sus posibilidades de movilización, como Roraima, hubo una sorprendente respuesta a la convocatorias de la conferencia. Grupos étnicos organizaron eventos propios, para elaborar una nueva agenda relacionada a la seguridad alimentaria. El evento nacional de la III Conferencia reflejó esa diversidad y la fuerza que generaba. Y brindó la oportunidad de extraer de ese vivo proceso de participación los contenidos que expresaban esa voluntad colectiva.

Otro proceso que demuestra el peso de la participación social en la puesta en marcha de estas iniciativas fue la formulación y aprobación de la LOSAN. Como ya se indicó, la necesidad de consolidar una política de seguridad alimentaria y nutricional como una política de Estado surgió del debate en las conferencias estatales celebradas entre finales de 2003 y comienzos de 2004. Una vez finalizado el evento nacional, el CONSEA constituyó un grupo de trabajo compuesto por representantes de la sociedad civil y del Gobierno, para elaborar una propuesta de ley de seguridad alimentaria y nutricional. Ese trabajo tomó casi un año y, una vez presentado y aprobado en el plenario del CONSEA, fue remitido a la Presidencia de la República para los debidos ajustes y su envío al Congreso Nacional. El poder ejecutivo preservó el texto sin alteraciones importantes en relación a lo que el CONSEA había aprobado. Una vez en el Congreso Nacional, la tramitación fue rápida y exitosa, fruto de la capacidad de articulación del CONSEA con diversos sectores de la sociedad civil, sumada a la decisiva participación del ministro de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, de las asesorías parlamentarias y de los propios congresistas. Fue la primera experiencia del CONSEA en la generación, negociación y aprobación de un proyecto de ley. También en este caso la participación de la sociedad civil fue decisiva, y se manifestó en campañas de firmas, teleconferencias, eventos en el Congreso Nacional y audiencias públicas.

Tres años después, entre finales de 2009 y comienzos de 2010, tuvo lugar otro importante proceso en el ámbito del CONSEA: la aprobación de la propuesta de enmienda constitucional para establecer la alimentación como derecho humano. A partir de la iniciativa del diputado que lideraba el frente parlamentario contra el hambre en el Congreso Nacional, se propuso retomar esta propuesta de enmienda constitucional, que ya había sido aprobada en el Senado Federal seis años antes y que no conseguía ser aprobada en la Cámara de los Diputados. El concepto del derecho humano a la alimentación ya estaba consolidado entre los actores involucrados en la lucha contra el hambre, por lo que el llamado a la movilización para apoyar la aprobación de la propuesta no encontró resistencias.

Nuevamente, se implementaron una serie de iniciativas para presionar a los diputados y conseguir que se aprobara esa alteración constitucional, como campañas de firmas, ruidosas manifestaciones, publicidad en la televisión con artistas de gran reconocimiento popular y participación en audiencias públicas.

Evidentemente, los programas y acciones de seguridad alimentaria y nutricional se concretan en el plano local. Por eso, la relación del CONSEA nacional con los CONSEA estatales y municipales, cuando estos existen, es fundamental. Esa relación es a veces difícil, dada la diversidad de situaciones en que se encuentran esos consejos, algunos con un razonable grado de actuación y otros bastante desmovilizados. En el tercer mandato del CONSEA nacional se creó una comisión, compuesta por los presidentes de los CONSEA estatales, que se reúne cada dos meses para discutir y canalizar demandas referentes al sistema de seguridad alimentaria y nutricional. En este sentido, también son importantes los encuentros promovidos por el CONSEA nacional, que permiten reunir a los consejeros de los estados, como el encuentro celebrado dos años después de la III Conferencia, para evaluar el cumplimiento de sus directrices.

También hubo situaciones en que las posiciones mayoritarias del consejo no prevalecieron sobre las decisiones tomadas en el ámbito gubernamental. Las indicaciones del CONSEA relacionadas con los cuidados necesarios en la producción y el consumo de alimentos transgénicos, el uso de agrotóxicos en la agricultura y sus restricciones, e incluso las críticas a los estímulos concedidos al agronegocio, no dieron como resultado medidas o nuevas políticas para reorientar el modelo hegemónico en la agricultura. ¿Faltó presión social para respaldar esas posiciones? ¿O se trataba de cuestiones decididas de antemano, que no permitían espacio para la participación social?

Aunque aquí analizamos la experiencia del CONSEA, debe quedar claro que el Programa Hambre Cero impulsó otras formas de participación social. Este programa recolocó como prioridad la lucha contra el hambre, y con eso amplió la discusión de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional hacia otros ámbitos y dimensiones. Las personas que trabajaban y se organizaban en torno de esas temáticas también vieron ampliadas sus posibilidades de actuar y colaborar.

Con la puesta en marcha del Programa Hambre Cero se relanzó una campaña de movilización de la sociedad, como la que se emprendió una década antes, para la donación de alimentos y su distribución a los más necesitados. La diferencia, esta vez, fue que lo recaudado generalmente era transferido a algún órgano gubernamental, que se encargaba de la distribución. En un comienzo, la iniciativa dio un muy buen resultado, pero poco a poco fue perdiendo fuerza. Esto plantea una reflexión sobre ese proceso. En la Campaña contra el Hambre or-

ganizada a comienzos de la década de 1990, además de la disposición de la sociedad de contribuir a la atenuación del problema del hambre, existía también un gran escepticismo frente al Estado, que no asumía esa responsabilidad. Aunque la campaña tuvo éxito en términos de movilización, los problemas del hambre y de la pobreza extrema no fueron superados. Esto llevó a diversas organizaciones sociales a retomar la convicción de que solamente con políticas públicas apropiadas podía ser garantizado el derecho a la alimentación. Además, esto generó desánimo entre quienes impulsaban iniciativas filantrópicas o acciones directas relacionadas con la lucha contra el hambre. Con el lanzamiento del Programa Hambre Cero quedó claro que por primera vez el país contaba con un conjunto de políticas públicas capaces de enfrentar el problema del hambre, y que se contaba con un razonable aparato estatal para poner en marcha la política de seguridad alimentaria, que incluía la participación social como uno de sus componentes fundamentales. En ese momento, el llamado a la movilización contra el hambre y las acciones filantrópicas comenzaron a perder fuerza².

Al mismo tiempo, las acciones desencadenadas por el Programa Hambre Cero aumentaron la participación social, lo que produjo avances políticos importantes, además de los conseguidos en el ámbito del CONSEA y de las conferencias. Uno de estos avances fue el estímulo provocado por el PAA en la formación y consolidación de cooperativas y asociaciones de agricultores, a partir de la acción de la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB). Otro ejemplo es el Programa Un Millón de Cisternas, que fue concebido por una extensa red de entidades, la ASA, y que se tornó un programa importante gracias a una fuerte inyección de recursos públicos. Ese programa es ejecutado por organizaciones sociales, y la dimensión que adquirió gracias al apoyo gubernamental hizo de la ASA una de las mayores articulaciones de la sociedad civil en materia de la soberanía y la seguridad alimentaria.

La implantación del Programa Hambre Cero también promovió la organización de la Red de Educación Ciudadana, como una articulación de diversos actores sociales, entidades y movimientos populares de todo el Brasil. Destinada a la formación ciudadana y a la promoción de derechos, el objetivo de la Red de Educación Ciudadana es la eman-

2. Un ejemplo de las transformaciones ocurridas con la puesta en marcha del Programa Hambre Cero fue la decisión de la Acción de la Ciudadanía, en 2006, de sustituir la campaña Natal sem Fome (Navidad sin hambre), por lo que se denominó «Natal sem fome dos sonhos» (Navidad sin hambre de los sueños), que se propone identificar a familias que no reciben el beneficio del Programa Bolsa Familia y que aún se encuentran en una situación de miseria.

cipación social de los grupos vulnerables, público prioritario del Programa Hambre Cero. La seguridad alimentaria ocupa un lugar prioritario en la agenda de esa red, que actúa de forma articulada con el Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional³.

LÍMITES Y DESAFÍOS

La demanda de una mayor participación de la sociedad en la formulación y en el control de las políticas públicas es permanente. Hemos visto que el crecimiento de la esfera pública en el Brasil se debe a diferentes factores, como el crecimiento de las asociaciones comunitarias, una mayor conciencia sobre los derechos básicos, y las diversas experiencias de políticas públicas participativas, entre muchos otros. Sin embargo, frecuentemente se escucha la opinión de que existe un reflujó de los movimientos sociales y cierta desmovilización en la sociedad. Aunque en muchos casos la movilización no surge ni siquiera frente a hechos que en otros momentos despertarían fuerte reacción popular, sería incorrecto caer en generalizaciones. El examen de las nuevas formas y los nuevos espacios de participación muestra que poco a poco han ganado reconocimiento como los canales más efectivos para incidir en las políticas públicas.

Países como el Brasil, que consolidaron su democracia representativa después de un largo período marcado por inestabilidades o por la supresión total del ejercicio democrático, tienen ahora la posibilidad de concretar nuevos avances que permitan superar los límites que impone esa misma democracia representativa, y aprovechar la experiencia acumulada por diversas formas de participación social.

El proceso de construcción del sistema y de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país se relaciona directamente con ese proceso mayor de búsqueda de nuevas conquistas democráticas, de evaluación de las experiencias y de comprensión de los límites y desafíos que es necesario enfrentar. El CONSEA, como referencia en el proceso de participación social para la lucha contra el hambre en el país, también enfrenta límites y desafíos, de los que deben surgir asimismo nuevos avances.

La participación social, en sus diversas formas, frecuentemente ha sufrido críticas de parte de quienes se ven amenazados por el poder transformador que puede desencadenar. Esto ocurre con los

3. En 2009, en el encuentro nacional celebrado en Salvador de Bahía, fue incorporado el término «soberanía» al nombre del foro.

consejos de políticas públicas, a los que se descalifica con el argumento de que son espacios donde abunda la discusión y escasean los resultados. El CONSEA no ha sufrido críticas de esa naturaleza hasta el momento, pero encuentra grandes dificultades para divulgar su labor y sus resultados. Aunque cuenta con la participación de importantes representantes de la sociedad civil, es vital que consiga alcanzar un mayor reconocimiento social. Es por eso que la comunicación debe ser un instrumento fundamental para su fortalecimiento, para consolidar sus resultados y lograr nuevos avances.

Las carencias y problemas presupuestarios de las políticas sociales generan continuamente un estado de insatisfacción en las organizaciones sociales representadas en el CONSEA, insatisfacción que puede transformarse rápidamente en tensión entre estas organizaciones y el Gobierno. Esta situación es inevitable, dados los distintos papeles ejercidos por cada una de las partes. El Programa Hambre Cero generó expectativas muy grandes en la sociedad y en muchas ocasiones prevaleció la idea de que los resultados llegarían rápidamente. En los dos primeros años de gobierno, frente a una herencia de inestabilidad económica y escasez de recursos, estas tensiones se manifestaron en el interior del Consejo. La decisión del Gobierno de cumplir con los compromisos adquiridos con distintos agentes económicos generó la impresión de que la solución de la deuda social sería prorrogada una vez más. La experiencia del CONSEA mostró que en esas situaciones es necesario que el Gobierno actúe con transparencia y que los representantes de la sociedad sean capaces de evaluar el contexto, que va más allá del foco sobre la seguridad alimentaria.

Esto permite introducir una reflexión sobre otro problema sobre el que el CONSEA ha avanzado mucho, pero que aún necesita de soluciones más profundas. La seguridad alimentaria y nutricional es, en su esencia, una temática intersectorial, mientras que la cultura política brasileña es fuertemente sectorial. La estructura del Gobierno se divide en sectores en permanente disputa por recursos presupuestarios. Estas divisiones también tienen su correlato en la sociedad. En las disputas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional confluyen representantes de la producción y de los productores rurales, de la salud y sus profesionales, de la educación y sus profesionales, de los consumidores, de diversos grupos de población y de otros tantos sectores empeñados en la defensa de sus intereses específicos. Una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional debe dar cuenta de esta amplitud para poder

concretarse y ser efectiva. La clave está en lograr que todos los actores comprendan esta diversidad y que articulen iniciativas, acciones y programas conjuntos. La naturaleza intersectorial de la seguridad alimentaria es la principal razón por la cual el CONSEA debe funcionar, obligatoriamente, en el ámbito de la Presidencia de la República. Los consejeros, ya sean representantes de la sociedad civil o del Gobierno, deben adoptar esta perspectiva de trabajo intersectorial. Sin embargo, esto no se logra de la noche a la mañana; constituye un lento proceso, que solo puede evaluarse a partir de sus resultados. Los avances del CONSEA en la adopción de criterios intersectoriales constituyen una contribución relevante a la gestión de las políticas públicas en el país.

Para actuar en consejos de esta naturaleza, es necesario que los consejeros desarrollen sus capacidades políticas. La propia experiencia de participar en el CONSEA implica un aprendizaje gradual, lo que vale tanto para los representantes del Gobierno como para los de la sociedad civil. Desde el punto de vista del Gobierno, la actitud más inmediata puede ser la de considerar que los consejos son un obstáculo más que debe ser superado en la implementación de una política. Desde el punto de vista de la sociedad civil, que hasta la puesta en marcha del Programa Hambre Cero no tuvo muchas oportunidades de participar en instancias de formulación y control social de políticas públicas y concentró su experiencia en las denuncias y las protestas, surge el desafío de formular propuestas con consistencia y viabilidad. Y más aún, estos consejeros se ven obligados a desarrollar sus capacidades de negociación a fin de asegurar conquistas para el sector social al que representan. Se trata de un proceso largo e innovador, que desafía a los participantes a modificar sus antiguas prácticas y a profundizar en el ejercicio de la democracia participativa.

Finalmente, la propuesta de construir un Sistema Nacional de seguridad alimentaria y nutricional nos enfrenta a la necesidad de crear vasos comunicantes entre las diferentes entidades, en los niveles federal, estatal y municipal, y de dar un impulso a aquellos organismos que demuestran mayor lentitud y debilidad. Debido a que el Programa Hambre Cero fue implementado desde el Gobierno Federal —y no podía ser de otra manera—, su ejecución se aceleró en la parte superior de la pirámide, mientras que se mantuvo a un ritmo más lento en la base. Lo mismo ocurrió durante la creación del sistema de los CONSEA federal, estatales, del Distrito Federal y municipales. Lo más frecuente fueron las disputas entre gobiernos estatales o municipales que recha-

zaban la idea de instituir un CONSEA en sus distritos, y los distintos sectores sociales que presionaban para que esto ocurriera. Pero también sucede, sobre todo en los municipios, que no existen todavía las capacidades de gestión necesarias para poner en funcionamiento un consejo de ese tipo. El mejor camino para solucionar este problema es la creación de espacios entre los CONSEA en los tres niveles, algo que ya se ha implementado con el objetivo de corregir esas disparidades. Sin embargo, debido a que el Sistema de la seguridad alimentaria y nutricional fue instituido por una ley, y por lo tanto constituye una política de Estado, es necesario que en la implementación de programas se incluya la exigencia de crear y mantener este tipo de consejos tanto en los estados como en los municipios.

La participación social en la elaboración y el control de las políticas públicas implica procesos dinámicos y plagados de contradicciones, en la medida en que involucra sujetos e intereses diversos, en una sociedad compleja y con problemas complejos. A pesar de todas las dificultades que hemos relatado, la experiencia del CONSEA ha sido muy estimulante, y contribuye a la construcción de una democracia con mayor participación. Prueba también de que el proceso de búsqueda de propuestas comunes, aunque sea arduo, es siempre más efectivo en sus resultados y más próximo a las demandas sociales.

REFERENCIAS

- Castro, J.** 1967. *Geografia da fome*. 10.a ed. São Paulo (Brasil), Brasiliense.
- Costa, C. y Pasqual, M.** 2006. Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil. En: Garcés, M. (coord.) *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. Santiago, Ediciones LOM/Programa Mercosur Social y Solidario.
- Instituto Ciudadania.** 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo (Brasil).
- Maluf, R. y Nascimento, R. C.** 2009. *Construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)/ FAO/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Silva, E. R.** 2009. *Participação social e as conferências nacionais de polí-*

ticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Texto para discussão, n.º 1378. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Silva, F. B. da; Jaccoud, L. y Beghin, N. 2005. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. En: Jaccoud, L. (Coord.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.* Brasília, IPEA.

Silva, J. G. da y Takagi, M. 2004. Fome zero: política pública e cidadania. En: Rocha, M. (coord.) *Segurança alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil.* São Paulo (Brasil), Fundação Perseu Abramo.

Silva, M. O. S. 2005. Participação social nas políticas de segurança alimentar e nutricional. En: *Revista de Políticas Públicas*, v. 9, n.º 2, São Paulo (Brasil).

Zimmermann, C. 2004. Um primeiro olhar sobre o programa fome zero: reflexões sobre primeiro ano de implementação. En: *Revista Espaço Acadêmico* n.º 41. (Disponível en: www.espacoacademico.com.br, último acceso: 14/08/2012).

11. EL CONSEA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA Y DE LA POLÍTICA NACIONALES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Renato S. Maluf

En la actualidad se encuentran en plena construcción en el Brasil tanto el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SI-SAN) como la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). La participación social ha sido un elemento constitutivo de ese proceso, desarrollado en el marco del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). Este artículo se propone abordar ese trabajo de construcción conjunta entre los representantes del Gobierno Federal y de la sociedad civil.

Las experiencias de democracia participativa en materia de seguridad alimentaria y nutricional, así como en otras áreas de las políticas públicas, constituyen una característica distintiva de la experiencia brasileña, con sus limitaciones, tensiones y contradicciones. Los espacios en los que esa participación se concreta contribuyen a dar visibilidad a las distintas posiciones y a los debates presentes en la sociedad y en el Gobierno, con el fin de elaborar acuerdos y propuestas, aunque sean puntuales, relativas a las políticas públicas, preservando la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y las atribuciones propias de los gobiernos.

El compromiso del Gobierno de Lula con la cuestión alimentaria se expresó en el Programa Hambre Cero. Desde el comienzo, el espacio abierto por el Gobierno con la recreación del CONSEA fue aprovechado por el amplio y diversificado movimiento social que durante más de 20 años se había organizado en el Brasil en torno de la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional y del derecho humano a la alimentación. Este proceso involucró a organizaciones, redes y movimientos sociales, gestores públicos e investigadores. A lo largo de los dos mandatos presidenciales, el consejo perfeccionó su funcionamiento en términos de representatividad social, y construyó una amplia agenda pública con propuestas de programas y acciones. Para alcanzar estos

logros, fue esencial que el CONSEA lograra visibilidad, que incorporara competencias técnicas y que mantuviera una permanente interacción con los órganos de gobierno y las organizaciones sociales.

La institución del SISAN y de la PNSAN, a partir de un criterio intersectorial y con participación de la sociedad civil en la formulación y en el monitoreo de los programas y acciones que los componen, refleja la valorización que ha tenido en el Brasil el concepto de seguridad alimentaria y nutricional, que se ha consolidado como objetivo estratégico y permanente de las políticas públicas subordinadas a los principios del derecho humano a la alimentación adecuada y de la soberanía alimentaria. Bajo esa misma concepción surgió, además del CONSEA, la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN). Ambas instancias fueron consagradas por la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN, Ley n.º 11346/2006). La construcción del Sistema y de la Política de Seguridad Alimentaria, que se aborda en este capítulo, resulta de la acción conjunta de ambas instancias.

Este artículo se organiza en cuatro partes. La primera presenta los antecedentes y las referencias conceptuales empleados para la construcción del SISAN y la PNSAN en el Brasil. La segunda parte se ocupa de las características y directrices que orientan esa construcción. La tercera parte aborda algunos aspectos de la experiencia de actuación conjunta entre Estado y sociedad civil en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. En la última parte se señalan los principales desafíos relativos a la implementación del SISVAN y de la PNSAN.

ANTECEDENTES Y REFERENCIAS CONCEPTUALES

La construcción de la seguridad alimentaria y nutricional en el Brasil ha movilizad, desde hace más de dos décadas, a organizaciones y movimientos sociales, gestores de políticas e investigadores, entre otros actores sociales. Esa movilización heredó también elementos de las acciones implementadas desde la primera mitad del siglo xx dirigidas a mejorar la condición alimentaria y nutricional de los individuos, familias y grupos sociales en el Brasil. En este sentido, debe destacarse la contribución del médico, sociólogo, geógrafo y político pernambucano Josué de Castro (1908-1973).

La actual concepción del SISAN y de la PNSAN está fundada en dos antecedentes de mediados de la década de 1980, uno de orden técnico y el otro referido a la movilización social. El primero de ellos

fue la elaboración de un documento titulado *Segurança Alimenar – proposta de uma política de combate à fome*, presentado en el ámbito del Ministerio de Agricultura en 1985, en el cual el énfasis estaba puesto en las dimensiones social y económica del problema del hambre. El segundo antecedente fue la movilización social que llevó a la celebración de la I Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición en 1986, y que dio origen, entre otras cosas, al agregado del calificativo «nutricional» a la noción convencional de seguridad alimentaria (Maluf, 2007).

Fue a partir de esos antecedentes que surgió la propuesta de constituir un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que abarcara las múltiples dimensiones del problema y propiciara la necesaria participación de la sociedad civil en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas. El país se encontraba en plena redemocratización, y ganaban fuerza las críticas a las concepciones tecnocráticas y autoritarias de la política pública. El reclamo de una mayor participación social se concretó en la propuesta de crear un órgano de gobierno capaz de coordinar la formulación e implementación de acciones y programas en los varios sectores relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional (agricultura, abastecimiento, desarrollo agrario, salud, alimentación y nutrición, educación, entre otros). En la conferencia se anticipó la propuesta de instituir un SISAN, con desdoblamientos en las esferas estatal y municipal, lo que llegó a concretarse dos décadas después.

La primera experiencia del CONSEA duró dos años, entre 1993 y 1994, y el órgano tuvo limitada capacidad de incidir en las políticas públicas. Fue disuelto en 1995, y su relanzamiento se produjo en 2003. La década de 1990 estuvo marcada, tanto en el Brasil como en otras partes del mundo, por una hegemonía neoliberal que provocó retrocesos en las políticas sociales y en buena parte de los programas de alimentación y nutrición. No obstante, en esa década se registraron algunos eventos positivos, como la aprobación de una política nacional de alimentación y nutrición, y el surgimiento de la agricultura familiar como categoría sociopolítica. La movilización social, como impulsora de la lucha contra el hambre y de la promoción del derecho a la alimentación, se manifestó en la Acción de la Ciudadanía Contra el Hambre y la Miseria y por la Vida, liderada por Betinho (Herbert de Souza), y en la celebración de la I Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria en Brasilia en 1994. Pero si bien algunos gobiernos municipales y estatales comenzaron a incorporar criterios de la seguridad alimentaria en sus acciones, en general las iniciativas en el campo social tenían un horizonte muy limitado.

El enfoque desarrollado en el Brasil atribuye a la seguridad alimentaria y nutricional el estatuto de objetivo estratégico y permanente de política pública, lo que la coloca entre las categorías centrales para la formulación de las opciones de desarrollo del país. Como ya se ha mencionado, la seguridad alimentaria asocia los aspectos inseparables de la disponibilidad de bienes (*food security*) y de la calidad de esos bienes (*food safety*). Las políticas deben estar subordinadas a los principios del derecho humano a la alimentación adecuada y de la soberanía alimentaria. Eso significa que tales principios deben orientar la definición de las estrategias de desarrollo del país, así como la formulación de las políticas públicas, en relación con sus objetivos, modos de implementación e instrumentos de monitoreo y control social (Maluf, 2007).

El derecho a la alimentación abarca dos dimensiones indivisibles que son: a) el derecho a no sufrir hambre o mala nutrición, y; b) el derecho a una alimentación adecuada. Es deber del poder público respetar, proteger, promover y proveer, además de monitorear y evaluar la realización de ese derecho, así como garantizar los mecanismos para su exigibilidad (Valente, 2002). La soberanía alimentaria se relaciona con el derecho de los pueblos de definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos. Esa referencia es utilizada en la lucha por modelos sostenibles que promuevan la producción de base familiar, en la aproximación de la producción y del consumo de alimentos y en la valorización de la diversidad de hábitos alimentarios (Menezes, 2001).

La vinculación de la seguridad alimentaria a los principios del derecho humano a la alimentación adecuada y de la soberanía alimentaria, así como la intersectorialidad de las acciones y programas públicos propuestos y la promoción de la participación social, son características que diferencian este enfoque de los usos corrientes del concepto de seguridad alimentaria que hacen muchos gobiernos, organismos internacionales y representaciones empresariales.

El esfuerzo por hacer del derecho a la alimentación el eje orientador de esta concepción se materializó en la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esa ley creó el SISAN y determinó la formulación de la PNSAN, orientada a asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada. Esta es la principal ley nacional sobre la cuestión, y fue elaborada en el ámbito del CONSEA, con amplia participación de representantes del Gobierno y de la sociedad civil.

Aunque en la Constitución Federal de 1988 había varias nociones que incluían el derecho a la alimentación —derecho a la vida, intolerancia a la discriminación en cualquiera de sus formas, derecho a un salario mínimo, reforma agraria, salud, asistencia social y alimentación escolar—, no existía una referencia explícita a ese derecho fundamental. El CONSEA lideró una amplia y victoriosa campaña nacional bajo el lema «Alimentación: un derecho de todos», con significativa participación de organizaciones de la sociedad civil, sectores de gobierno de las tres esferas y personalidades de la cultura. Esta campaña condujo a la promulgación, por parte del Congreso Nacional, de la Enmienda Constitucional n.º 64/2010, que incluye la alimentación entre los derechos sociales previstos en el Artículo 6 de la Constitución, junto con la educación, la salud y la vivienda, entre otros. Se buscó que la garantía de una alimentación adecuada se convirtiera en una obligación del Estado, por medio de políticas permanentes que involucren a los gobiernos en cada una de las tres esferas de la federación y promuevan el compromiso de la sociedad con la realización de ese derecho.

SISTEMA Y POLÍTICA NACIONALES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

En esta sección se presentan los principales elementos de la construcción del SISAN y de la PNSAN, en los términos previstos en la LOSAN. Esta construcción, aún en curso, está basada en el abordaje sistémico de la seguridad alimentaria que se ha desarrollado en el Brasil, que busca dar cuenta de la complejidad del concepto y avanzar en la implementación de acciones integradas. Este abordaje se nutre también de la experiencia acumulada gracias a la construcción de sistemas de políticas públicas en otras áreas (salud, asistencia social, etc.). Al operar como eje orientador de las políticas, este abordaje también permite identificar las relaciones de interdependencia y mutua determinación entre los factores que actúan sobre la condición alimentaria y nutricional de los individuos, familias, grupos sociales, regiones o países.

Este abordaje busca también potenciar las sinergias generadas por las relaciones entre los componentes del sistema, por medio de la institucionalización y la profundización de esas relaciones. Debe advertirse, sin embargo, que el sistema es un conjunto que evoluciona contradictoriamente, lo que significa que existen elementos de con-

flicto en las relaciones sistémicas presentes en las propias dinámicas económicas, sociales y políticas (Burlandy *et al.*, 2006).

Los dos elementos que caracterizan a un sistema —flujos de interdependencia de sus componentes y mecanismos de coordinación— son útiles para el análisis y la actuación en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional. La interdependencia de los factores que condicionan la seguridad alimentaria se refleja en el enfoque intersectorial de los programas y acciones, y lleva a la implementación de acciones integradas. Como consecuencia, las acciones y programas de seguridad alimentaria y nutricional dan origen a flujos de interdependencia que van desde las decisiones compartidas, que involucran sectores de gobierno y organizaciones sociales, hasta la operación conjunta de esas acciones y programas. Es decir, la intersectorialidad puede asumir la forma de acciones conjuntas desarrolladas por diferentes sectores de gobierno, o indicar esfuerzos de aproximación entre ellos. En un nivel más avanzado, puede generar acciones integradoras que, por ejemplo, articulen producción y consumo (Burlandy *et al.*, 2006).

Con relación a los mecanismos de coordinación, nos interesan aquellos que procuran explotar las sinergias y otros efectos propiciados por la interacción entre los componentes del sistema. Esta visión de coordinación está asociada a la recuperación de la capacidad de regulación estatal del sistema alimentario, a contramano de la regulación ejercida por los agentes privados, promovida por las políticas de corte neoliberal. Los mecanismos de coordinación propuestos para el SISAN son el CONSEA, órgano asesor del presidente de la República, que constituye un espacio de participación y control social de las políticas públicas, y la CAISAN, órgano intersectorial de Gobierno vinculado al gabinete del ministro de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

El CONSEA y la CAISAN tienen como referencia las deliberaciones de las conferencias nacionales, instancias responsables de la elaboración de las directrices y prioridades de la PNSAN, así como de la evaluación del sistema. En un proceso que involucra a millares de personas en todo el país, las conferencias nacionales ocurren cada cuatro años, y están precedidas de conferencias estatales, de distrito y municipales que elijen a los delegados para el evento nacional y abordan cuestiones específicas de sus esferas. Hasta el momento han sido celebradas tres conferencias nacionales de seguridad alimentaria y nutricional (1994, 2004,

y 2007)¹, cada una de ellas con aproximadamente 2 000 participantes de todo el país, entre representantes de la sociedad civil y del poder público.

El CONSEA también tiene la atribución de transformar las deliberaciones de las conferencias nacionales en propuestas relativas al sistema y a la política nacionales, para enviarlas a la CAISAN. Un tercio de los miembros del CONSEA son representantes gubernamentales, entre los que se cuentan 19 ministros de Estado y secretarios especiales responsables de las carteras relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional: Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (que ejerce la Secretaría Ejecutiva); Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; Acuicultura y Pesca; Casa Civil; Ciudades; Ciencia y Tecnología; Desarrollo Agrario; Derechos Humanos; Educación; Hacienda; Integración Nacional; Medio Ambiente; Planificación, Presupuesto y Gestión; Políticas para Mujeres; Promoción de la Igualdad Racial; Relaciones Exteriores; Salud; Secretaría General de la Presidencia de la República; Trabajo y Empleo.

Los otros dos tercios de los miembros del CONSEA, que representan a la sociedad civil, son escogidos a partir de criterios de indicación aprobados en la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y provienen de 38 organizaciones de la sociedad civil, entre ONG, redes, movimientos sociales, instituciones religiosas y asociaciones profesionales. El Consejo cuenta también con observadores que representan a consejos afines del ámbito federal, a organismos internacionales, a entidades de cooperación internacional y al Ministerio Público Federal. El presidente del Consejo debe ser un representante de la sociedad civil, que es indicado en reunión plenaria y designado por el presidente de la República. Los dos últimos presidentes del CONSEA integran el Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

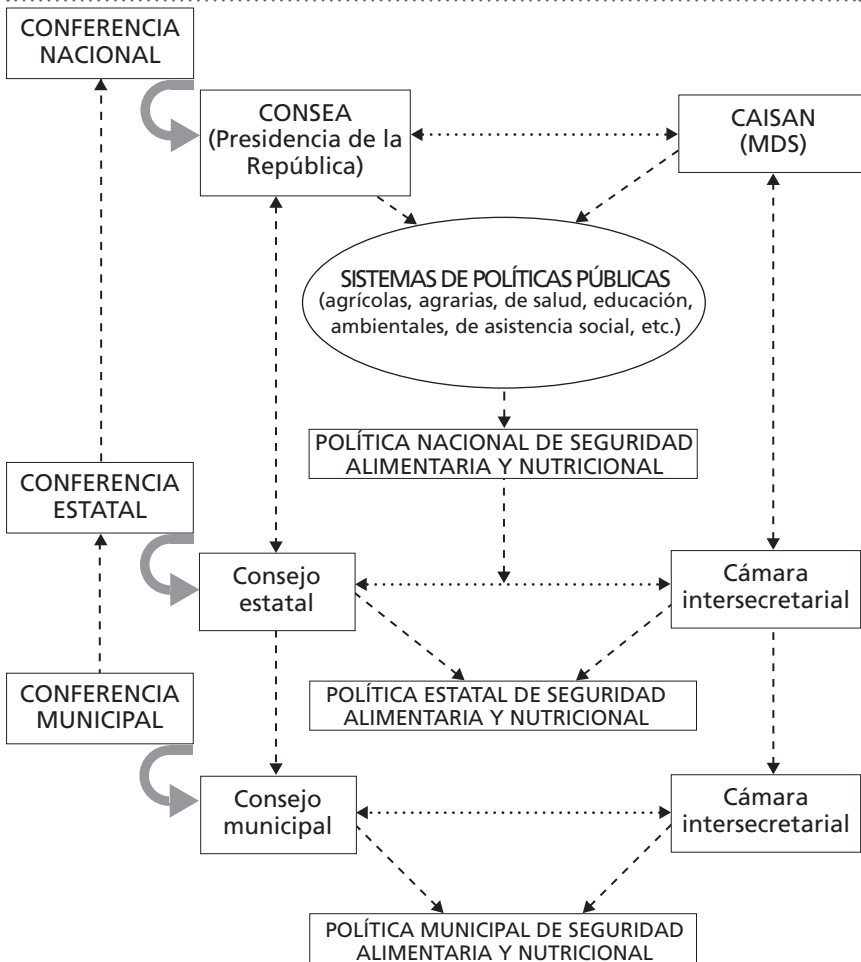
El segundo mecanismo de coordinación nacional del sistema, en el ámbito estrictamente gubernamental, es la CAISAN, cuya misión es transformar en programas de Gobierno las propuestas surgidas del CONSEA. Integran la CAISAN los 19 ministerios que participan en el CONSEA, bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS). La institucionalidad y la dinámica del SISAN se representan en la Figura 11.1.

El SISAN puede ser caracterizado como un sistema abierto, en función de su propósito de organizar y monitorear las acciones y políticas públicas de diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales,

1. La IV Conferencia Nacional sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional se celebró en la ciudad de Salvador (Bahía) en noviembre de 2011.

articulándolas en una Política Nacional. Entendida como una «política de políticas», la PNSAN debe sugerir directrices, proponer acciones integradas e involucrar participantes de otros sistemas o procesos decisorios. Esto hace que el SISAN pueda ver disminuido su grado de autonomía (o autosuficiencia) en función del contexto en el que este inserto, a diferencia de los sistemas que organizan e implementan políticas o programas específicos, casi siempre sectoriales y con fondos presupuestarios propios. Esa característica torna más compleja la dinámica de funcionamien-

Figura 11.1: Sistema y Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional



to del SISAN, en especial de sus mecanismos de coordinación, en comparación con los sistemas sectoriales que generen programas propios.

La primera de las dos directrices fundamentales del SISAN es la «intersectorialidad de las acciones, políticas y programas». Las múltiples dimensiones que condicionan la seguridad alimentaria y nutricional de los individuos, familias, grupos sociales, y también de los países, requieren la formulación de programas integrados y la coordinación de las acciones de los varios sectores de gobierno. También las organizaciones de la sociedad civil deben superar sus límites sectoriales. Eso implica que la construcción del SISAN sea efectuada en diálogo con los varios sistemas de políticas públicas existentes en el Brasil, como los de salud, educación, asistencia social, desarrollo agrario, medio ambiente, etcétera.

La segunda directriz corresponde a la «participación social», que se expresa en acciones conjuntas entre Estado y sociedad civil para superar concepciones tecnocráticas y centralizadas de políticas públicas. Esa directriz refleja la extensa experiencia de democracia participativa en la formulación de políticas en diversos campos en el Brasil, que será tratada más adelante. Es importante recordar que existe un conjunto de organizaciones, redes y movimientos sociales que conducen un gran número de iniciativas propias y en interacción con programas del Gobierno.

Como ya se indicó, la formulación de la PNSAN es responsabilidad de la CAISAN, a la que cabe enviar una propuesta para la consideración del presidente de la República. Esa propuesta fue elaborada en conjunto con el CONSEA, sobre la base de las deliberaciones de la III Conferencia Nacional, celebrada en 2007. Esas mismas deliberaciones sirvieron de referencia para un reciente balance de las acciones implementadas por el Gobierno Federal en la construcción de la política y del sistema, que resultaron en un documento de rendición de cuentas (CAISAN, 2009).

Estos documentos proponen que la PNSAN, que aún se encuentra en elaboración, sea orientada por siete directrices y sus respectivas acciones principales, que se describen en el cuadro siguiente.

Cuadro 11.1: Directrices de Seguridad Alimentaria y Nutricional y acciones del Gobierno Federal

Directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Programas y acciones del Gobierno Federal
I. Promover el acceso universal a una alimentación saludable y adecuada, con prioridad para las familias y personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional.	Transferencia de renta; alimentación escolar; alimentación del trabajador; red de equipamientos públicos de alimentación y nutrición; distribución de cestas de alimentos.
II. Promover el abastecimiento y estructurar sistemas justos y descentralizados, de base agroecológica y sostenibles de producción, extracción, procesamiento y distribución de alimentos.	Apoyo crediticio a la agricultura familiar; garantía de precios diferenciados; asistencia técnica y extensión rural; reforma agraria; agricultura urbana y periurbana; abastecimiento; pesca y acuicultura; economía solidaria.
III. Instituir procesos permanentes de educación alimentaria y nutricional, investigación, producción de conocimientos y formación en soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y derecho humano a la alimentación adecuada y saludable.	Educación alimentaria y nutricional en los sistemas públicos; valorización de la cultura alimentaria brasileña; formación en el derecho humano a la alimentación y movilización social para la conquista de la seguridad alimentaria y nutricional; formación de productores y manipuladores de alimentos.
IV. Promover, ampliar y coordinar las acciones de seguridad alimentaria y nutricional dirigidas a pueblos y comunidades tradicionales.	Acceso a los territorios tradicionales y recursos naturales; inclusión productiva y fomento de la producción sostenible; alimentación y nutrición indígena; distribución de alimentos a grupos de población específicos; atención diferenciada en programas y acciones de seguridad alimentaria y nutricional.
V. Fortalecer las acciones de alimentación y nutrición en todos los niveles de la atención a la salud, de modo articulado a las demás políticas de seguridad alimentaria y nutricional	Vigilancia sanitaria de la calidad de los alimentos; nutrición en la atención básica; vigilancia alimentaria y nutricional; salud en el Programa Bolsa Familia; promoción de la alimentación adecuada; prevención y control de carencias nutricionales; estructuración e implementación de las acciones de alimentación y nutrición en los estados y municipios.
VI. Promover el acceso universal al agua de calidad y en cantidad suficiente, con prioridad para las familias en situación de inseguridad hídrica, y promoción del acceso al agua para la producción de alimentos de la agricultura familiar.	Estructuración del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos; gestión y revitalización de cuencas hidrográficas; disponibilidad y acceso al agua para alimentación y producción de alimentos; saneamiento y calidad del agua.
VII. Apoyar iniciativas de promoción de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y del derecho humano a la alimentación adecuada y saludable en ámbito internacional.	Negociaciones internacionales; cooperación Sur-Sur en el área de seguridad alimentaria y nutricional y de desarrollo agrícola; asistencia humanitaria internacional.

Debido a su organización como república federativa, en la cual estados y municipios tienen participación activa tanto en la ejecución como en el financiamiento de las políticas públicas, se hace indispensable en el Brasil que en las esferas municipal y estatal sean implementadas instancias análogas a las que existen en el plano federal. Ya existen consejos constituidos en los 26 estados y en el Distrito Federal, pero es todavía incipiente la creación de órganos de coordinación intersecretarial en los gobiernos de los estados.

En el plano municipal se encuentra en su etapa inicial la construcción de consejos, que existen en cerca de 600 de los 5 564 municipios del país. La propuesta de PNSAN prevé el compromiso de las esferas estatales y municipales con base en agendas pactadas en el ámbito nacional, para formalizar la participación y la adhesión de estados y municipios al SISAN².

En lo que se refiere al financiamiento del SISAN y de la PNSAN, este debe estar asociado a los objetivos y directrices de esa política, de modo que se asegure el máximo de recursos para los programas que la componen. El presupuesto incluye dos categorías de gastos. La primera corresponde al mantenimiento y gestión de las instancias del sistema (conferencias, consejos, órganos intersectoriales) y actividades relacionadas, en todas las esferas de gobierno. La segunda categoría implica el financiamiento de los programas públicos, bajo responsabilidad de los órganos que los ejecutan. Con respecto a esta última categoría, el CONSEA prepara una metodología que le permite presentar propuestas y monitorear la ejecución de los programas que considera componentes de un presupuesto típico de seguridad alimentaria y nutricional.

El monitoreo y las propuestas presentadas al Presupuesto de la Unión se enfocaron en los programas y acciones del Plan plurianual, y constituyen lo que podría llamarse un «presupuesto de seguridad alimentaria y nutricional». La metodología adoptada identificó, inicialmente, 149 acciones, distribuidas en 43 programas para el período 2008-2011, agrupadas en 18 bloques de cuestiones relacionadas con el objetivo de la seguridad alimentaria y nutricional. De ese universo se seleccionaron 65 acciones prioritarias, distribuidas en 17 programas y relacionadas con 15 cuestiones: abastecimiento agroalimentario; ac-

2. Se pueden identificar tres campos de actuación en seguridad alimentaria y nutricional propios de la esfera estatal de gobierno: implementar programas propios, más allá de participar en programas federales; desarrollar actividades de capacitación; dar soporte a las acciones y políticas municipales, incluyendo iniciativas de articulación entre los municipios. Se debe destacar también la importancia de los programas y acciones municipales en todas las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional.

ceso a la alimentación; transferencia de renta; acciones estructuradoras; agricultura familiar y plan de cosecha y adquisición de alimentos; alimentación escolar; alimentación saludable; biodiversidad y poblaciones tradicionales; gestión de políticas (SISAN); pesca y acuicultura; reforma agraria, regularización agraria y unidades de conservación; seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones negras; seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas; seguridad alimentaria y nutricional en el semiárido; vigilancia sanitaria.

Para apreciar la magnitud de los recursos, los valores del llamado «presupuesto de la seguridad alimentaria y nutricional», en las leyes presupuestarias anuales de 2005 a 2009, fueron: 14 000 millones de reales brasileños en 2005; 14 600 millones de reales en 2006; 15 600 millones de reales en 2007; 18 900 millones de reales en 2008; y 20 300 millones de reales en 2009.

El CONSEA desarrolló también una metodología relativa a los indicadores para el monitoreo de la realización progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada. Esta metodología fue orientada por los siguientes principios: permitir amplia participación social; adoptar el enfoque de la universalización e indivisibilidad de los derechos; contribuir a que no se produzcan retrocesos en relación con los resultados obtenidos y el uso máximo de los recursos disponibles; promover una mayor responsabilidad de los sectores que integran el SISAN en la ejecución de la política. El monitoreo basado en derechos otorga prioridad a los grupos de población más vulnerables, y al mismo tiempo utiliza datos que evidencien desigualdades entre poblaciones, en varias dimensiones. La matriz resultante comprende siete dimensiones de monitoreo, y cada una de ellas presenta sus indicadores y políticas relacionados: a) producción de alimentos; b) disponibilidad de alimentos; c) renta/acceso y gasto en alimentos; d) acceso a la alimentación adecuada; e) salud y acceso a servicios de salud; f) educación; g) acceso a políticas públicas.

En el futuro también se podrían articular ambos focos (indicadores y presupuesto) y las fuentes de información de varias áreas de gobierno e instituciones de investigación, en lo que podría convertirse en un subsistema de indicadores, presupuesto y monitoreo del SISAN. Este sería un instrumento, al mismo tiempo, de gestión pública y de control social, dos objetivos que en principio presentan tensiones entre sí pero que no se excluyen mutuamente. Los gestores públicos podrían aceptarlo como un instrumento útil para la gestión, y la sociedad civil podría contar con indicadores que respondan al propósito del control social.

De todos modos, este subsistema podría formar parte del monitoreo del SISAN, pues está previsto que el monitoreo del derecho humano a la alimentación sea una función de Estado, implementada de manera transparente, que debe brindar acceso a todos los integrantes del sistema a las informaciones generadas, incluidos los segmentos más vulnerables, con respeto de los tratados, las leyes y normas que protegen y reglamentan los derechos humanos.

ESTADO Y SOCIEDAD EN LA PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

La participación social en la formulación y seguimiento de las políticas públicas en el Brasil ganó fuerza a partir de la Constitución Federal de 1988. En el campo de la seguridad alimentaria y nutricional, esto promovió la creación del CONSEA en 1993, la celebración de la I Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria en 1994, y otras iniciativas en los estados y municipios, con la creación de algunos CONSEA estatales y municipales. A partir de 2003, la participación social en las políticas resurgió tras el relanzamiento del CONSEA en la esfera federal y la creación de otros consejos de participación social compuestos por representantes del Gobierno y de la sociedad civil. Al mismo tiempo se desarrolló un gran número de procesos democráticos, que comenzaban en el nivel local y culminaban en grandes conferencias nacionales.

El ejercicio de la democracia participativa, todavía en sus primeros pasos, no sustituye a la democracia representativa, sino que suma sus esfuerzos para la construcción de las políticas públicas del país. Se trata, en este momento, de un importante proceso de aprendizaje. Esto exige mayor capacidad de los participantes para proponer acciones e intervenir en los consejos y conferencias. Exige también la disposición de los representantes de los gobiernos para que sus actos e iniciativas sean divulgados, discutidos y criticados. En estos espacios, debido a la diversidad de intereses representados, surgen frecuentemente divergencias y tensiones, no solo entre el Gobierno y la sociedad civil, sino también entre los diversos sectores sociales representados. La creación de consejos no es una práctica exclusiva del área de la seguridad alimentaria. La propia idea del CONSEA surgió de la perspectiva más general de constituir consejos de políticas públicas en las diversas áreas, e incluso como parte de diversos programas gubernamentales en el Brasil. No obstante, la constitución y la actuación del CONSEA tienen características propias. El

enfoque intersectorial de la seguridad alimentaria ha promovido que el consejo se ubique en un ámbito institucional que ofrezca posibilidades de interlocución entre los diversos sectores del Gobierno, y que cuente con una representación igualmente diversa de los sectores sociales. Esa comprensión fundamentó su localización supraministerial como parte de la Presidencia de la República, y también que se propusiera constituir los CONSEA estatales y municipales en el ámbito ejecutivo de la esfera de gobierno respectiva (ya sea gobernador de estado o alcalde municipal).

Además, a partir de un criterio de representación que busca compensar la relación desigual que existe entre el Estado y las organizaciones de la sociedad, el CONSEA nacional está compuesto en sus dos tercios por representantes de la sociedad civil y en un tercio por representantes de los diversos sectores de Gobierno. Esta proporción se mantuvo a partir de la experiencia anterior, aunque sin una razón clara, es preciso admitirlo. Igualmente significativo y peculiar es el hecho de que el presidente del Consejo sea un representante de la sociedad civil —procedimiento que se difundió a otros consejos— mientras que la secretaria general está a cargo del MDS, que concentra el mayor número de acciones relacionadas con el área.

El CONSEA es un consejo que brinda asesoramiento al presidente de la República, por lo que sus deliberaciones tienen carácter propositivo, lo que significa que no son de cumplimiento obligatorio para el poder ejecutivo. Es fácil imaginar las intensas controversias que originó esta delicada cuestión. Personalmente, sostengo el argumento de que ese estatus de consejo consultivo expresa «el costo de la intersectorialidad», si consideramos el esquema institucional relativo a la seguridad alimentaria y nutricional del que dispone actualmente el Brasil. Una alteración que confiriera carácter vinculante a las deliberaciones de un consejo como ese sería inviable sin otros avances necesarios en el marco institucional, a partir de una reorganización de la estructura de gobierno que permita acoger objetivos intersectoriales. Una reorganización de ese tipo implicaría, entre otras cosas, establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes espacios de deliberación de los programas y acciones correspondientes, y también revisar el criterio de composición y procedimientos de elección de los integrantes del propio CONSEA.

En un análisis más profundo, se puede decir que la perspectiva intersectorial permitió incorporar en el CONSEA a una parte significativa de los sectores de gobierno, representados por sus respectivos ministe-

rios. Pero más allá del número de ministerios involucrados, una PNSAN involucra una parte considerable de los programas y acciones de un gobierno, los cuales, a su vez, poseen sus propios espacios de deliberación, casi siempre con participación social en la forma de consejos sectoriales de políticas públicas. Convertir las propuestas del CONSEA en medidas de aplicación obligatoria implicaría atribuir al Consejo una preferencia cuestionable sobre otros espacios de deliberación igualmente legítimos, inclusive algunos de ellos con mayor experiencia y madurez institucional. En cuanto a los procedimientos de consulta e indicación de los representantes de la sociedad civil en el CONSEA, se han implementado mejoras que le confieren mayor legitimidad social y amplían su diversidad, tanto en términos de las varias dimensiones de la seguridad alimentaria como de los diversos sectores sociales y las regiones del país. Sin embargo, persisten ciertas arbitrariedades en algunos procedimientos de indicación que carecen de institucionalidad y fluidez, y que necesitan de una mejor delimitación del campo específico de la seguridad alimentaria y nutricional.

Además de estos argumentos conceptuales, una mirada realista sobre el problema permitiría comprender que ningún gobierno se sometería a las deliberaciones de un Consejo constituido con mayoría de dos tercios de la sociedad civil, presidido por un representante de ese sector, y que involucra parte considerable de las áreas de acción del Gobierno. Contra las medidas que desapruebe, el Gobierno podría argumentar legítimamente que dispone de un programa sometido a la aprobación de las urnas. De esta manera, los avances en la delimitación y en los dispositivos de funcionamiento de un sistema intersectorial de seguridad alimentaria tendrán que ser construidos en un complejo proceso de diálogo y negociación entre los distintos sectores de gobierno involucrados; vale decir, construidos por la política más que por soluciones formales ilusorias y, en mi opinión, equivocadas para el contexto actual.

No obstante, este debate no afecta la capacidad del CONSEA de incidir sobre las políticas públicas. De hecho, es el contenido, la base social y la fuerza política de sus resoluciones lo que define si esas propuestas podrán o no implementarse. Para eso, las posiciones defendidas por el Consejo deben tener un respaldo significativo en la sociedad, pues la existencia de consejos no excluye la movilización social. Al contrario, la experiencia muestra que los CONSEA son más eficaces cuando existe organización autónoma de la sociedad civil y capacidad de presión de las redes y movimientos sociales que participan. Al mismo tiempo, el Conse-

jo debe ser capaz de negociar de forma rápida, para llegar a propuestas que puedan ser aprobadas y aplicadas.

Después de su relanzamiento, el CONSEA logró una serie de éxitos, y fue el ámbito en el que se elaboró el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar y se lanzó la propuesta de un plan de cosecha específico para ese sector. El Consejo instituyó un grupo de trabajo que elaboró la propuesta de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, negoció con el presidente la recuperación del valor per cápita de la alimentación escolar y participó en la elaboración de la propuesta de una nueva y avanzada legislación sobre ese programa. También elaboró diversas propuestas para el perfeccionamiento del Programa Bolsa Familia, algunas de ellas implementadas. Al mismo tiempo, hubo propuestas que no se hicieron efectivas, como las que recomendaban mayores precauciones con la producción y comercialización de alimentos transgénicos, o la implementación de una Política Nacional de Abastecimiento coherente con las premisas de la seguridad alimentaria y nutricional.

En suma, el CONSEA se transformó en una plataforma política para la seguridad alimentaria y nutricional y promovió espacios de diálogo y concertación entre la sociedad civil y el Gobierno Federal, para otorgar visibilidad a esta cuestión y a las distintas visiones que involucra, y contribuir en la elaboración de políticas públicas. El CONSEA promovió el relanzamiento de la movilización y la construcción de una agenda pública sobre seguridad alimentaria y nutricional en el Brasil. Al mismo tiempo, esta tarea se vio favorecida por la prioridad que el Gobierno Federal otorgó a la cuestión, y por los correspondientes programas adoptados en el área, programas cuya formulación e implementación constituyen el centro de la agenda de trabajo del Consejo.

Los espacios híbridos de encuentro entre el Estado y la sociedad civil, como el CONSEA, no son exactamente ámbitos de colaboración, pues muchas veces implican tensiones y conflictos, que se resuelven en la búsqueda de consensos posibles, así sea puntuales. La baja participación de la iniciativa privada e, inclusive, de algunos movimientos sociales, son problemas que el Consejo aún debe resolver. De todas maneras, se trata de un espacio que logró un creciente reconocimiento en el país.

Estos avances de la participación social en las políticas públicas se articulan con el relanzamiento del papel del Estado como el mayor responsable en la garantía del derecho humano a la alimentación. Esto se expresó en la estrategia del Programa Hambre Cero, que revirtió la

postura predominante hasta entonces, sostenida por los portavoces de las elites dominantes, que promovía una menor intervención del Estado. En el primer semestre de 2008, durante el período más agudo de la crisis alimentaria, esta opción por un Estado presente fue nuevamente puesta a prueba. En esa oportunidad, el Gobierno Federal compareció con varias iniciativas para enfrentar la situación. Sin embargo, aún es insuficiente lo que se ha hecho para combatir las causas estructurales de la crisis, que, como se analizará más adelante, están vinculadas con la mercantilización del alimento.

OBSERVACIONES FINALES: DESAFÍOS

A pesar de los indiscutibles avances logrados en el campo social en general, y en el plano alimentario y nutricional en particular, el Brasil mantiene una deuda social incompatible con su nivel de desarrollo. El país todavía posee un contingente significativo de pobres, presenta niveles de desigualdad que están entre los más altos del mundo y existen millones de familias que aún no tienen acceso a programas públicos, lo que resulta en la violación cotidiana de su derecho humano a una alimentación adecuada. Además, se verifica en los sectores conservadores de la sociedad un recurrente esfuerzo para debilitar y criminalizar a las organizaciones y movimientos sociales que luchan por mayor justicia social, lo que da mayor fragilidad a la democracia brasileña.

En esta sección final se presentan algunos de los desafíos que enfrenta la promoción de la soberanía y de la seguridad alimentaria y nutricional, y del derecho humano a la alimentación en el Brasil.

MANTENER LA PRIORIDAD Y AMPLIAR EL FOCO

La lucha contra el hambre y la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional estuvieron entre las principales marcas del Gobierno de Lula, lo que inclusive alcanzó repercusión internacional. La decisión del presidente de otorgar la máxima prioridad a esos objetivos, con el relanzamiento del CONSEA ya en su primer acto de gobierno en 2003, y su puesta en funcionamiento en el ámbito de la Presidencia de la República, le confirieron visibilidad a este consejo y ampliaron su capacidad de movilización y de actuación intersectorial. En la etapa actual de ese proceso de construcción, ha ganado fuerza la propuesta de que el presidente Lula firme, antes del final de su gobierno, un decreto que instituya la PNSAN.

En lo que se refiere a la institución del SISAN, aún es necesario avanzar en el efectivo compromiso de los gobiernos estatales y municipales, respaldado por la promulgación de la Enmienda Constitucional n.º 64/2010 en el Congreso Nacional, que incluye la alimentación entre los derechos sociales previstos en la Constitución Federal. Esta significativa conquista debe consolidarse con la creación y fortalecimiento de mecanismos para exigir el derecho humano a la alimentación adecuada, en coordinación con el sistema de políticas públicas, para propiciar una cultura de los derechos humanos en el Brasil.

El país dispone actualmente de un arsenal de instrumentos y políticas sociales capaz de promover el acceso regular a la alimentación para los segmentos más pobres de la sociedad. También se ha avanzado en la promoción de la capacidad de producción de la agricultura familiar. La alimentación escolar muestra progresos evidentes. Sin embargo, es preciso que estos y otros éxitos no lleven, bajo la presión de otras agendas, a que se retire la prioridad otorgada a la seguridad alimentaria y nutricional, ya que se trata de un problema que no solo exige vigilancia permanente, dado el comprobado riesgo de reincidencia, sino que también involucra diversas áreas en las que todavía es necesario actuar, como se verá a continuación.

El CONSEA, apoyado en diversas redes y organizaciones sociales, ha trabajado sobre la propuesta de constituir el derecho a la alimentación adecuada y saludable en una referencia movilizadora de la sociedad, para orientar programas y acciones públicas que vayan más allá de la lucha contra el hambre, que se garantiza mediante los instrumentos ya existentes. Esto contempla nuevos modos sostenibles de producir y consumir los alimentos, la valorización de la diversidad, tanto cultural como de los recursos naturales, y el derecho a una vida digna y saludable. Una perspectiva de acción de ese tipo requiere capacidad de movilizar y articular a los más diversos sectores de gobierno y de la sociedad. Esto sería difícilmente alcanzable por un consejo sectorial sin el respaldo de la Presidencia de la República.

Es por eso que resulta imprescindible mantener la condición alcanzada por el CONSEA en términos de su reconocimiento y legitimidad como espacio de debate y mediación de demandas surgidas de la sociedad y de los propios sectores de gobierno, lo que usualmente excede el campo específico de la seguridad alimentaria. Asegurar las atribuciones legales e institucionales del CONSEA y de la CAISAN en los próximos gobiernos, y mantener la visibilidad de la PNSAN y del SISAN

en la agenda pública brasileña significa dar continuidad a los esfuerzos realizados en el área.

UN ENFOQUE SISTÉMICO PARA ENFRENTAR LAS CRISIS ALIMENTARIA Y ECONÓMICA

El mundo pasa por un momento crítico, que compromete la realización del derecho humano a la alimentación de grandes segmentos de población, tanto por las repercusiones de la reciente alza de los precios internacionales de los alimentos, como por la crisis económico-financiera que le siguió. El número de personas que padecen hambre en el mundo volvió a aumentar, lo que revela la fragilidad de los compromisos internacionales para la reducción del hambre.

Un diagnóstico emitido por el CONSEA apuntó que el alza de los precios expresa algo más que un desajuste entre la oferta y la demanda mundiales, ya que se trata de una crisis del modelo global de producción y consumo de alimentos, que pone en cuestión la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos y compromete el derecho a la alimentación y las iniciativas de inclusión social de parcelas significativas de la sociedad. Además, la naturaleza sistémica de la crisis alimentaria se revela en las interrelaciones que mantiene con las crisis económica, ambiental y energética, y particularmente en la interconexión de las medidas que tratan de enfrentarlas.

Si se consideran los componentes relativos al sistema alimentario, las críticas se dirigen a la organización de la producción mundial, los términos de los acuerdos internacionales y el poder creciente de las grandes corporaciones en la determinación de los modelos de producción y consumo. La mercantilización de los alimentos ha favorecido el avance del capital especulativo sobre los mercados de productos agrícolas, lo que acentuó la inestabilidad de los precios y desestructuró los sistemas de producción y abastecimiento de esos mercados. La opción por la liberalización comercial y la desregulación de los mercados redujo el poder de intervención de los estados, y los privó de instrumentos de política con los que enfrentar los impactos de la crisis.

Los impactos de la crisis en el Brasil fueron atenuados por la ampliación de la producción familiar, que es la responsable de cerca del 70 % de los alimentos consumidos en el país. Esta ampliación se apoyó en varias políticas públicas (PRONAF, PAA y Programa Más Alimentos), a las que se sumaron medidas con impacto en el acceso

a los alimentos: la recomposición del salario mínimo y el inmediato reajuste de los valores per cápita de la transferencia de renta realizada por el Programa Bolsa Familia. Esta dinamización del mercado interno estuvo entre las razones que atenuaron los impactos de la crisis económica en el país. Aún resta mejorar la situación de los sectores sociales que viven en la extrema pobreza, privados del derecho a la alimentación y de otros derechos esenciales, como sucede con parte considerable de los pueblos indígenas y con la población que vive en las calles.

Por tratarse de un gran exportador y proveedor mundial de alimentos, el Brasil es también uno de los posibles beneficiarios de esta coyuntura. Sin embargo, las responsabilidades internas y la notoriedad internacional adquirida por la lucha que el país entabló contra el hambre exigen algo más que una respuesta mercantil, que busque beneficiarse de las ganancias comerciales ofrecidas por el alza de los precios de los alimentos. El CONSEA ha expresado que es necesario debatir las repercusiones socioambientales del modelo de producción agropecuaria que sustenta el sector exportador, pues implica el uso intensivo de agroquímicos y la producción en gran escala, utiliza poca mano de obra y aumenta la concentración de la tierra y la riqueza.

Las propuestas del Consejo han ido en la dirección de: a) promover nuevas bases para el modelo de producción y consumo; b) apoyar la agricultura familiar de base agroecológica; c) asegurar la ampliación de la producción diversificada de alimentos con valorización de la agrobiodiversidad; d) fortalecer la cultura y los hábitos alimentarios regionales; y e) democratizar el acceso a la tierra (con la ampliación de la Política Nacional de Reforma Agraria), al agua y a los demás recursos naturales. Esas propuestas suponen la recuperación de la capacidad reguladora del Estado y la implantación de una Política Nacional de Abastecimiento que amplíe el acceso a alimentos de calidad con base en sistemas descentralizados, que articule las varias acciones existentes en relación con la producción y el consumo, e incluya la atención a los problemas de salud derivados de la mala alimentación.

BIOCOMBUSTIBLES Y CAMBIO CLIMÁTICO

El debate sobre la sustentabilidad de los biocombustibles —en sus pilares económico, social y ambiental— es clave, tanto en el plano interno como en el externo. El CONSEA ha propuesto que la actuación inter-

nacional del país tenga en cuenta las necesidades globales de seguridad alimentaria y nutricional, seguridad energética y desarrollo sostenible. El Gobierno brasileño entiende que es posible evitar antinomias entre seguridad alimentaria y producción de biocombustibles, aunque señala que la opción de la producción de biocombustibles debe ser aplicada de forma juiciosa y respetando la realidad de cada nación, con el objeto de promover un equilibrio entre las dimensiones social, económica y ambiental y no constituir una amenaza a la producción de alimentos.

En el caso brasileño, el control del área destinada al cultivo de caña de azúcar para la producción de etanol asegura que la producción de biocombustibles no compita con la producción de alimentos. Sin embargo, aún es necesario establecer regulaciones sobre las relaciones de trabajo que se dan en la producción de caña. También es necesario llamar la atención sobre los impactos sociales y ambientales del monocultivo en grandes extensiones. Es preciso ir más allá de los números agregados del área apta para agricultura disponible en el país —que sugieren que existe espacio suficiente para albergar todas las actividades— para comprender los conflictos territoriales que pueden surgir de la competencia del cultivo de caña de azúcar con la producción de alimentos.

Existen diversos conflictos relativos al área ambiental en el Brasil, y muchos de ellos expresan la tensión que existe entre los dos modelos de agricultura que conviven en el país, que representan concepciones distintas de organización económica y de relación con la naturaleza: la agricultura familiar y el agronegocio. Esa tensión también se expresa en las diferentes propuestas que surgen de la sociedad para enfrentar el problema del cambio climático, tanto para mitigar como para adaptarse a este fenómeno. En diciembre de 2008, el Gobierno brasileño lanzó la Política y el Plan nacionales sobre cambio climático. El CONSEA ha producido documentos que analizan esa política y otras cuestiones desde la óptica de la soberanía y de la seguridad alimentaria y nutricional. Existen grandes desafíos en ese campo, pues la discusión sobre los impactos del calentamiento global sobre la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional aún no forman parte de la agenda pública del país.

EL BRASIL EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Finalmente, debemos destacar que, gracias a de la notoriedad internacional del presidente Lula y de su propuesta de gobierno, los programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional y

la propia experiencia del CONSEA han ganado visibilidad, y han sido objeto de análisis y estudio en el campo de la cooperación con otros países y en los organismos internacionales. Esa notoriedad debe ser aprovechada para establecer instrumentos de cooperación que garanticen el derecho humano a la alimentación adecuada, y a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos. Las acciones de asistencia humanitaria internacional deben también adoptar una dinámica multidisciplinaria y participativa, en coordinación entre los órganos gubernamentales y la sociedad civil. Al mismo tiempo, la actuación internacional debe apoyar la construcción de una gobernanza global en materia de seguridad alimentaria y nutricional, basada en los principios del derecho humano a una alimentación adecuada, la participación social y la responsabilidad común, pero basada en el respeto al multilateralismo.

El compromiso de la política externa brasileña con la lucha contra el hambre en el nivel mundial ha estado marcado por la preocupación de que las iniciativas se desarrollen en el ámbito de los organismos multilaterales, con especial mención de la FAO. Pese a que se reconoce la importancia de esa organización, el Gobierno brasileño, así como varias organizaciones sociales y el propio CONSEA, coinciden en que es necesaria y oportuna una reforma de ese organismo internacional, lo que se ha verificado con la reformulación del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial que funciona en la propia FAO. Para que ese comité se establezca como el principal portavoz de la ONU en el debate y la propuesta de alternativas relativas a la seguridad alimentaria y nutricional, es necesario que funcione de manera participativa e incluya a la sociedad civil, a semejanza de lo que sucede en el CONSEA. También es preciso ampliar su incumbencia para incluir problemas estructurales, como el acceso a la tierra y a los recursos de la agrobiodiversidad, y fortalecer mecanismos multilaterales de gobernanza global que permitan enfrentar los componentes sistémicos de la crisis alimentaria. En esto debe incluirse el seguimiento de los debates de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, que tuvo lugar en Porto Alegre en 2006.

Con respecto a las negociaciones comerciales agrícolas en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en las cuales el Brasil ocupa una posición destacada, el CONSEA ha presentado propuestas que introducen consideraciones relativas a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y al derecho humano a la alimen-

tación, a pesar de los límites impuestos por el formato y por las orientaciones adoptadas en las negociaciones promovidas por la OMC. El Consejo propuso que las necesidades de los países en desarrollo, y en especial la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, sean parte integrante de todas las negociaciones, y que se busque designar un número apropiado de «productos especiales» a partir de criterios de seguridad alimentaria y necesidades de desarrollo rural, además del desarrollo de los mecanismos de salvaguarda especial.

La integración regional también ha sido una cuestión importante, especialmente en relación con el Mercosur ampliado. La reciente crisis internacional de los precios de los alimentos reveló un significativo grado de exposición de los países de la región, por ser grandes exportadores agrícolas. En ese sentido, la adopción de una estrategia regional de seguridad alimentaria y nutricional ya ha merecido atención de los gobiernos, gestores y organizaciones de agricultores y redes sociales en diferentes áreas relacionadas. Se busca promover la movilización social por el derecho humano a la alimentación adecuada y por la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en cada país y en el conjunto del bloque. Para eso, es preciso crear o fortalecer instancias nacionales y también regionales de participación social en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas del área, como por ejemplo un foro regional que organice y promueva esta participación.

REFERENCIAS

Burlandy, L.; Magalhães, R. y Maluf, R. (Coords.). 2006. *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. Relatório Técnico, 3. Río de Janeiro (Brasil), Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN)/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Burlandy, L.; Maluf, R. y Menezes, F. 2004. *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional*. Textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

CAISAN. 2009. Subsídios para balanço das ações governamentais de segurança alimentar e nutricional e da implantação do sistema na-

cional. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Brasília.

Maluf, R. S. 2007. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis (Brasil), Vozes.

Menezes, F. 2001. Food sovereignty: a vital requirement for food security in the context of globalization. En: *Development*, v. 44, n. ° 4, Dec.

Valente, F. (Coord.) 2002. Direito humano à alimentação: desafios e conquistas. São Paulo (Brasil), Cortez.

12. NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA ALCANZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL SIGLO XXI¹

*Maya Takagi
José Graziano da Silva*

RESUMEN

Las estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para 2010 demuestran que el fin del hambre no está próximo, y se distancian de la meta anunciada hace 13 años. En 1996, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación estableció la meta de disminuir el hambre a la mitad en 2015. Esta meta fue reafirmada en la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas en 2000. En 2009, este compromiso tuvo que ser fortalecido en la III Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, celebrada en Roma, que finalizó sin grandes avances en relación con la cumbre anterior.

La producción agrícola tuvo un aumento sin precedentes, los países liberaron sus flujos de comercio, el conocimiento y la tecnología evolucionaron, las políticas sociales ganaron mayor alcance y complejidad, y la expectativa de vida aumentó, consecuencia natural de las mejores condiciones de vida.

El origen del problema del hambre, ya señalado en el siglo pasado, es la elevada desigualdad en el acceso a los alimentos y en la distribución de la renta entre los países, y dentro de cada país.

Esto significa que, a pesar de que crece la producción de alimentos, el mundo todavía está lejos de librarse de su flagelo más elemental: la falta de acceso a alimentos para sustentar la vida digna de todos sus habitantes.

En este sentido, cabe la pregunta: ¿existen nuevos desafíos, o se trata de los mismos del siglo pasado? Esa es la cuestión a la que procura responder este trabajo, que está organizado en cuatro partes: en

1. Texto presentado en el VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas (Brasil), 2010.

la primera se presentan los datos más recientes sobre la situación del hambre en el mundo; en la segunda, una revisión de los antiguos desafíos planteados hasta la llegada del siglo XXI, y el surgimiento de nuevos retos; en la tercera, las políticas más recientes adoptadas en el Brasil para atacar el problema del hambre; finalmente, una serie de consideraciones finales sobre cuestiones emergentes frente a las políticas ya implementadas.

LOS NÚMEROS: DÓNDE ESTÁ EL HAMBRE

El aumento del hambre en los últimos años no está asociado únicamente a la crisis económica que asoló el mundo en 2008/2009, pues el hambre estaba en ascenso incluso antes de ese período. Las causas señaladas en diversos informes están relacionadas a elevados con los precios domésticos de los alimentos, la baja renta y el desempleo creciente.

La elevación de los precios tuvo una fuerte expansión durante la crisis alimentaria de 2006 a 2008, y los precios no retornaron a sus valores anteriores. La fuerte crisis internacional de 2008/2009 se sumó así a la crisis alimentaria, lo que empeoró la situación de desempleo y falta de renta.

En términos regionales, los informes recientes apuntan que hubo un crecimiento de la inseguridad alimentaria en todas las regiones del mundo, con excepción de América Latina (si se compara entre datos de 1995-1997 y de 2004-2006). También indican una fuerte concentración del hambre en Asia y en el Pacífico, con 642 millones de personas que padecen hambre, y en África. Solo en la región subsahariana hay 265 millones de personas que sufren hambre. Eso indica que actualmente, el 90 % de las personas que padecen hambre se encuentran en esos dos continentes.

En términos cuantitativos, los países con mayor número de personas que padecen hambre dentro de esas regiones son: la India, China e Indonesia (en Asia), y la República Democrática del Congo, Etiopía, la República Unida de Tanzania, Nigeria y Kenia (en el África subsahariana). La FAO estima que en 2010 el número de personas subnutridas del mundo cayó de 1 020 millones en 2009 a 925 millones. Esta nueva estimación indica una inversión de la tendencia de aumento del hambre verificada en los últimos 15 años. No obstante, no se debe olvidar que, en 1990-1992, la población subnutrida del mundo era de 843 millones, es decir, 82 millones menos que lo estimado para 2010 (véanse Figuras 12.1 y 12.2).

Figura 12.1: Hambre en el mundo, por regiones, en 2010 (millones de personas subnutridas)

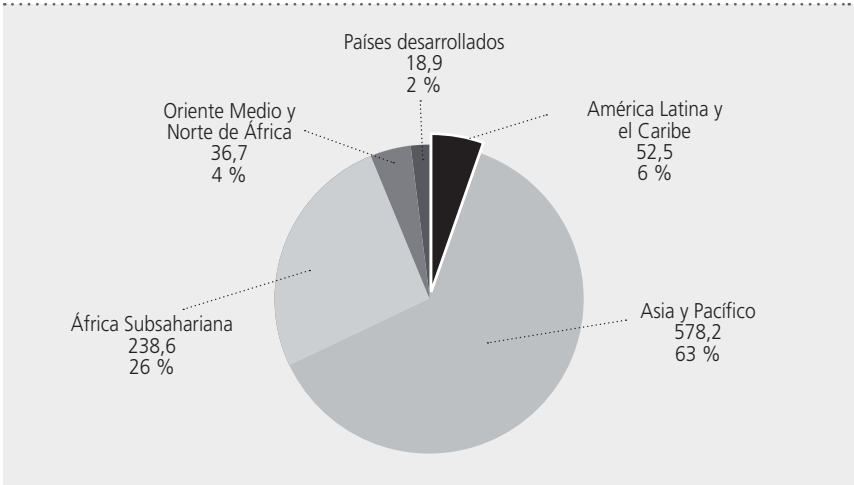
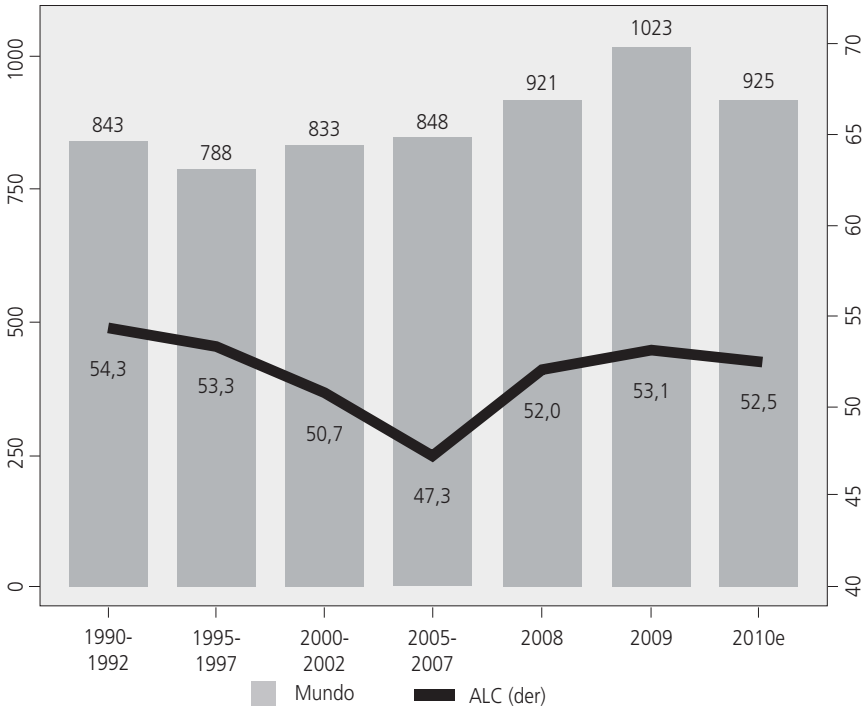


Figura 12.2: Evolución del hambre en el mundo y en América Latina y el Caribe (ALC) entre 1990-1992 y 2010 (millones de personas subnutridas)



Ese panorama causa frustración, y es por eso que hemos comenzado a trabajar en el proyecto One Billion Hungry (mil millones de personas con hambre), que busca reunir un millón de firmas en una petición a los líderes nacionales e internacionales para que coloquen la erradicación del hambre en el punto más alto de sus agendas políticas.

¿CUÁLES SON LOS DESAFÍOS?

En el Foro de Expertos de Alto Nivel preparatorio de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, organizado por la FAO en octubre de 2009, se definieron los desafíos que deberán ser superados para garantizar la seguridad alimentaria del planeta en 2050.

El primer desafío señalado es si habrá disponibilidad de recursos (tierra, agua, genéticos) para toda la población del planeta, que se estima será de 9 100 millones de personas.

El segundo se refiere a los retos que enfrenta la agricultura en vista del cambio climático y de las nuevas demandas que generan los biocombustibles.

El tercer desafío está relacionado con las inversiones en tecnología —dirigidas al aumento de la productividad y a la protección del medio ambiente— y en infraestructura para la producción.

El cuarto desafío está relacionado con la implementación de políticas públicas innovadoras de seguridad alimentaria y lucha contra el hambre.

El quinto desafío está orientado a Asia y África, como los continentes que concentran el grueso del hambre en el mundo.

Con relación al primer desafío, los indicadores y escenarios planteados en la reunión de especialistas organizada por la FAO apuntan a que el mundo tiene todos los recursos necesarios para alimentar a la población en 2050: tierra, agua y potencial de crecimiento de la productividad. Existen 4 200 millones de hectáreas disponibles para la producción de alimentos. En la actualidad, 1 600 millones de hectáreas están en uso, pero es necesario ampliar la infraestructura de carreteras, de transporte de mercancías y de almacenamiento y también promover la educación.

Se puede concluir que el problema está en la distribución de los recursos, que no es igualitaria entre los países, entre las regiones y entre los grupos sociales. Esto refuerza la conclusión de que el problema de la seguridad alimentaria es predominantemente de acceso, es decir, se origina en la falta de renta de las familias.

Con relación al segundo desafío, los indicadores apuntan que el cambio climático generará un aumento de la variabilidad de la producción entre las regiones y un aumento de la frecuencia de eventos climáticos extremos. El África subsahariana se encontrará especialmente afectada, con una caída en su producción. Lo importante es saber si los países están preparados para el cambio climático y si los cultivos agrícolas también lo están. Para que los países estén mejor preparados es preciso garantizar la diversidad de los cultivos. Esto se logra con más bancos genéticos, mejor financiados. Actualmente, estos bancos están incompletos y cuentan con pocos recursos. La principal lección que se debe aprender es que ningún país o agricultor puede enfrentar solo el cambio climático.

El tercer desafío se refiere a la necesidad de tecnología. La falta de tecnología afecta a la seguridad alimentaria en la medida en que el 90 % del aumento de la producción necesario para cubrir la demanda de alimentos mundial en 2050 vendrá del crecimiento de la productividad. Debido a que la generación de conocimientos y de avances tecnológicos está desigualmente distribuida alrededor del mundo, la tecnología se constituye también como una gran fuente de desigualdades, en perjuicio de los países más pobres, en especial de los de África.

En este sentido, proyectos de transferencia de tecnología para países africanos, como los desarrollados por el Gobierno brasileño por medio de la EMBRAPA, son de gran importancia para disminuir esa distancia.

El cuarto desafío es la necesidad de nuevas políticas públicas. En ese punto, el Brasil aparece como un importante formulador de políticas innovadoras para la seguridad alimentaria. Pero ¿qué hay de nuevo?

Hace 10 años, las propuestas de políticas estaban relacionadas con el carácter territorial del hambre. El flagelo del hambre era más profundo en países con conflictos étnicos, lo que indicaba la necesidad de soluciones de paz para esos conflictos. Un segundo tipo de propuestas estaba relacionado con la solución macroeconómica del hambre, por medio del crecimiento económico a largo plazo y, finalmente, con políticas focalizadas de transferencia de renta.

Las políticas de protección social señaladas por la FAO en el informe de 2009 se organizan en tres grupos: políticas de empleo y seguro del trabajador (jubilaciones contributivas, seguro de desempleo, seguros de salud); redes de protección social (transferencia de renta y subsidios alimentarios); y políticas sectoriales (salud, educación, agricultura).

En ese informe de la FAO de 2009 se avanza en la necesidad de políticas de protección social de aplicación inmediata, para ayudar a quienes ya sufren hambre. También se defiende la aplicación de políticas que formen redes de seguridad y protección social, lo que incluye programas de seguridad alimentaria de carácter nacional, dirigidos a los más necesitados. Algunos ejemplos citados son la transferencia de renta y la alimentación escolar vinculada al estímulo a la producción local de alimentos. Otras políticas recomendadas están dirigidas a incrementar la producción y la productividad de la agricultura de pequeña escala, por medio de insumos modernos y más recursos y tecnologías (semillas, fertilizantes, equipamientos y piensos). De este modo, el aumento de la productividad ayudaría a ampliar la renta de los agricultores y también a reducir los precios para los consumidores. Entre los ejemplos de éxito, la experiencia del Brasil ocupa un lugar destacado. En junio de 2010, el presidente Lula recibió el premio de «Campeón Mundial en la Lucha contra el Hambre», otorgado por el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, como reconocimiento por las políticas implementadas en el Brasil y por su iniciativa internacional de fortalecer e impulsar la lucha internacional contra el hambre.

RECOMENDACIONES DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE

A pesar de todos estos avances en términos de nuevas políticas públicas, aún hay grandes interrogantes en relación a la erradicación del hambre.

El primero es: ¿por qué el hambre está en aumento en el mundo? ¿Es por falta de recursos? ¿Por falta de conocimiento o falta de voluntad política para enfrentarla? En octubre de 2009, en el panel final del Foro de Expertos de Alto Nivel preparatorio de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, el Brasil fue indicado como uno de los casos de éxito en la lucha contra el hambre, al lado de China. A partir de estos países, se definieron tres condiciones de éxito: estabilidad política y buena gobernanza; crecimiento económico; e implantación de políticas con un doble abordaje: inversiones para aumentar la productividad asociadas a la constitución de una red de protección social, incluyendo en ello los programas de transferencia de renta.

Otra cuestión en debate fue el papel del sector agropecuario en la reducción del hambre. Un 75 % de la pobreza mundial es rural. En Améri-

ca Latina, ese porcentaje es menor, aunque alcanza el 40 %. Por lo tanto, la agricultura tiene un papel importante, no solo en la producción de alimentos, sino también en la generación de renta y en el mantenimiento de las condiciones de vida en el campo. En el pasado, la agenda de desarrollo no incluía de forma destacada este rol para la agricultura. El foco estaba en el ajuste macroeconómico, y no en el ajuste de las políticas sectoriales; en la industrialización por medio de la apertura de la economía, y no en la industrialización de la agricultura; en la reducción de la pobreza rural por medio de transferencias de renta, y no por medio del apoyo al crecimiento autónomo de la renta. En general, tampoco se estimulaba la inversión en la agricultura, debido a los bajos precios internacionales.

No obstante, las crisis y demandas recientes (crisis alimentaria y financiera global, estancamiento de la productividad) imponen un nuevo papel para la agricultura. En la actualidad, el desarrollo no debe basarse solamente en la industrialización, sino que debe tener un carácter multidimensional. La agricultura tiene un papel destacado en el escenario actual en función de los precios de los alimentos y de la energía, los cambios climáticos y la demanda generada por los biocombustibles.

Además, tiene un rol importante en el desarrollo de los países más pobres y en la reducción de la pobreza, ya que puede fortalecer el papel de los pequeños productores, y no enfocarse solamente en los grandes.

Sin embargo, la relación entre aumento de la producción agrícola y aumento de la renta no es directa. Un estudio de da Silva, Gómez y Castanheda (2009), que analizaba la evolución de la agricultura y de la pobreza rural en los países de América Latina, concluyó que la agricultura en la región creció a una media del 4,8 % al año, de 2003 a 2007. La pobreza rural ha disminuido, pero sigue siendo bastante elevada. En 2007, el 52 % de las personas que residían en las áreas rurales de América Latina eran pobres, frente a un 29 % de pobres en las áreas urbanas. En términos absolutos, la pobreza asciende a 63 millones de personas en las áreas rurales (34 millones son indigentes) y a 121 millones de personas en las áreas urbanas (63 millones son indigentes).

El crecimiento de la producción agropecuaria se concentró en pocas regiones y en determinados productos y estuvo vinculado a productores con acceso a mercados externos. Por eso, no es posible establecer una relación directa entre producción agrícola y disminución de la pobreza rural.

Los autores concluyen que «la agricultura como salida de la pobreza necesita un Estado fuerte con mecanismos que regulen las imperfecciones del mercado de trabajo» (da Silva, Gómez y Castañeda, 2009, p. 334).

En este sentido, se hace necesario ampliar la renta de los pequeños agricultores. Para esto, el camino es la inversión en la agricultura de alto rendimiento, en la disminución de la dependencia de fertilizantes y en las garantías de precio y producción, asociados o no a programas gubernamentales de transferencia de renta o de financiamiento subsidiado. Un problema estructural asociado a los precios de los alimentos y de los insumos es el de la volatilidad de los precios del petróleo. Para disminuir esa volatilidad, es necesario contar con capacidad ociosa, y son pocos los países que la tienen.

El último desafío tiene que ver con África y Asia. En esos continentes, la mayor parte de la producción agrícola proviene de pequeños agricultores. Uno de los grandes retos es conciliar el necesario desarrollo de la agricultura empresarial con el de los pequeños productores, de forma que no aumente aún más la desigualdad social existente. Transferencias de tecnología y un sólido apoyo al avance tecnológico de los países del continente en el área agrícola son claves para este desarrollo.

Pero la experiencia demuestra que, más que políticas sectoriales o específicas, para erradicar el hambre en el mundo es necesario desarrollar grandes estrategias de reducción de la desigualdad en los países, pues esto es lo que genera resultados consistentes y a largo plazo.

Las catástrofes económicas y bélicas que produjeron hambre y genocidios en la primera mitad del siglo xx, encadenadas a la crisis de 1929 y a la Segunda Guerra Mundial, pavimentaron el camino para que políticas de Estado de naturaleza anticíclica, en el área fiscal y monetaria, ganasen creciente legitimidad y se incorporaran a la teoría económica y al instrumental de gobierno.

Una de las principales novedades de ese avance reside en el hecho de que las acciones contra el hambre y la desnutrición en los países tomaron la dimensión de salvaguardas permanentes de la sociedad, y dejaron de ser meros recursos de emergencia. Además de prevenir y atenuar los efectos de las crisis, esas acciones derivan su importancia de su capacidad de aprovechar los períodos de alta del ciclo económico, para que parte de las ganancias del crecimiento sean invertidas en políticas orientadas a enfrentar las causas de la pobreza y del hambre. Entre esas políticas está el fortalecimiento de la agricultura familiar.

Las pérdidas y daños causados por la crisis mundial de 2009 en América Latina y el Caribe demostraron la necesidad de aplicar y profundizar esas directrices en las economías locales. Aunque la región haya resistido mejor a las recientes turbulencias en comparación con otros períodos críticos, como el colapso de la deuda externa en la década de 1980, persisten preocupantes señales de vulnerabilidad, que demuestran que aún son débiles e irregulares los lazos que conectan el desarrollo local con el conjunto de avances obtenidos en la postguerra, asociados a la reducción sostenible de los índices de hambre y pobreza.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prevé un crecimiento del 5,2 % para la región en 2010, lo que indica un ritmo de recuperación superior al verificado en crisis anteriores (1994-1995; 2001-2004). No obstante, esa velocidad supone una asimetría preocupante. Mientras el PIB de América del Sur camina hacia un alta media del 6 %, las economías de la América Central se quedarán a mitad del camino (3,1 %). Peor es la situación de los países del Caribe, donde se concentran algunas de las mayores tasas de pobreza del continente, y donde siete países tienen pronósticos de PIB negativo. Ese conjunto tendrá una expansión inferior al 1 %.

La tenue división entre fragilidad y fortaleza —que se reproduce en el interior de cada país, con diferentes grados de perversidad— ayuda a entender otra paradoja regional. Bastaron tres años críticos, de 2006 a 2009, para que muchas conquistas acumuladas en 15 años de lucha contra el hambre fueran barridas del mapa, lo que es revelador sobre debilidad de las dinámicas de inclusión de las sociedades de América Latina y el Caribe. La expectativa de un modesto rescate de 600 000 personas en 2010 la convierte en la única región del mundo donde no se verá una reducción expresiva de los niveles de hambre y de subnutrición (FAO, 2010).

Este retroceso, así como la heterogeneidad del crecimiento, guardan sintonía con la tímida munición fiscal usada por la mayoría de los países más pobres de la región, que han sido incapaces de poner en marcha medidas anticíclicas para enfrentar los impactos de la crisis. Actualmente la carga tributaria media en América Latina y el Caribe es del 18 % del PIB regional. La de la Unión Europea alcanza casi el 40 %. Peor que eso: más de la mitad de esos ingresos se basan en impuestos indirectos, con efectos regresivos en una estructura de la renta ya lo bastante perversa.

Sin un nuevo pacto fiscal, la timidez de las medidas presupuestarias tiende a reproducir la desigualdad y a agravar la exclusión. Guatemala es un caso que sintetiza esa contradicción: el país tiene el peor

índice de desnutrición de América Latina y el menor gasto social per cápita de la región (350 dólares estadounidenses al año). Durante la crisis, ocurrió lo inevitable. Al igual que en El Salvador, Honduras y Nicaragua, Guatemala aumentó su endeudamiento público en 2009.

Finalmente, con base en la experiencia brasileña de la estrategia del Programa Hambre Cero, se presentan algunas recomendaciones que pueden ser útiles para la elaboración de políticas y programas de seguridad alimentaria en América Latina y en otras regiones:

- Inseguridad alimentaria, hambre y pobreza son conceptos distintos, que requieren diferentes tipos de acciones del sector público. Explicitar el concepto de inseguridad alimentaria y valorizar la noción del derecho humano a la alimentación permite identificar mejor la necesidad de políticas, estructuras y leyes específicas. Los programas de lucha contra el hambre deben estar basados en el concepto de seguridad alimentaria y en el derecho a la alimentación; deben ser de mayor alcance, para incluir la producción y el acceso a los alimentos; y deben promover una dieta saludable, a fin de combatir la subnutrición y otras formas de mala nutrición, tales como las que evidencian el índice creciente de sobrepeso, obesidad, diabetes, y otras dolencias asociadas a hábitos alimentarios inadecuados.
- La experiencia del Programa Hambre Cero muestra que, con suficiente voluntad política, es posible obtener una rápida y significativa reducción de los niveles de hambre y pobreza. La erradicación del hambre debe ser un objetivo permanente de todo el Gobierno, y es el presidente quien debe otorgarle prioridad. El presupuesto gubernamental necesita ser subordinado a ese objetivo, y no al revés. Al mismo tiempo, la participación de la sociedad civil y de actores privados, así como una estructura institucional adecuada, son esenciales para el éxito de las políticas públicas, dado que el hambre no es tan solo un fenómeno estadístico o biológico: es también un problema político. Es la consecuencia de un modelo de desarrollo perverso, que genera privilegios y privaciones, y que tiende a acentuar las desigualdades. Por lo tanto, la participación social en la elaboración, en el monitoreo y en la supervisión de esos programas propicia la inclusión social, la verdadera ciudadanía y la posibilidad de un control social de esas iniciativas.

- Reducir el hambre es financieramente viable en el corto plazo: el Programa Bolsa Familia beneficia a 12 millones de familias, lo que representa un cuarto de la población de Brasil, pero exige inversiones de poco más del 2 % del presupuesto federal y de solo el 0,4 % del PIB. Al mismo tiempo, la reducción del hambre también puede generar beneficios económicos para el desarrollo local, especialmente en áreas rurales económicamente deprimidas.
- En el caso de América Latina, donde no existe una tradición consolidada de organización y participación civil, es vital que esas políticas sean participativas y otorguen poder a los participantes. Es primordial el fortalecimiento de los lazos con la comunidad local, mediante la promoción de mecanismos de gestión compartida entre autoridades públicas y sociedad civil.
- Las políticas de seguridad alimentaria deben tener un abordaje multisectorial y no concentrarse solamente en la agricultura o en la asistencia social. Estas políticas deben incluir mecanismos de transferencia de renta y otros mecanismos de ayuda de emergencia, como medio de asegurar el acceso a los alimentos a las familias más pobres, así como apoyar programas de agricultura familiar, sistemas de monitoreo de salud y nutrición y esquemas de abastecimiento local de alimentos. En el enfoque de dos vías de la seguridad alimentaria, una vía apoya a la otra y asegura que buena parte de la demanda alimentaria creada por la transferencia de renta y otros programas sea atendida por los pequeños agricultores. Sin embargo, esa solución, beneficiosa para todos los actores, no fue implementada por muchos países, que concentraron sus iniciativas de seguridad alimentaria solamente del lado de la ecuación de intensificación agrícola.
- Es importante resaltar, sobre todo en el caso de América Latina, que las políticas de seguridad alimentaria deben ser necesariamente implementadas en conjunto con políticas de gran escala de distribución de la renta, si es que se pretende obtener resultados duraderos. El hambre y la inseguridad alimentaria están enraizadas en la estructura desigual de la renta y en su perpetuación. Por lo tanto, las políticas estructurales y las opciones de desarrollo abiertas para el Gobierno, no obstante la escasez de recursos, deben ser mutuamente reforza-

das y puestas en relación; de lo contrario, no serán capaces de enfrentar el origen del problema.

- Finalmente, se reconoce cada vez más que el Programa Hambre Cero y los esfuerzos del Gobierno brasileño en la promoción de un desarrollo económico más inclusivo han contribuido de forma significativa a la excepcional resiliencia del Brasil frente a los aumentos de los precios de los alimentos y la crisis económica. El consumo aumentado mantuvo la demanda de alimentos y de otros bienes y servicios. A pesar de la retracción del crédito global en 2008 y 2009, el aumento del crédito público para la producción y para financiar adquisiciones ayudó a sustentar la actividad económica.
- Los programas de transferencia de renta y alimentación escolar también permitieron que las familias más pobres del país mantuviesen una dieta adecuada, incluso cuando se produjo una caída temporal del PIB, mientras que los financiamientos adicionales para pequeños agricultores les permitieron continuar con la expansión de sus producciones para el mercado nacional. Una lección que aporta este proceso es que, cuando un gobierno cuenta con instituciones eficientes para enfrentar el hambre crónica y la desnutrición, es relativamente fácil utilizarlas para asegurar una respuesta adecuada y oportuna frente a las crisis. Eso garantiza que los pobres —que generalmente son los más vulnerables— estén mejor protegidos de los riesgos potenciales.

REFERENCIAS

FAO. 2009. *Cómo alimentar al mundo en 2050. Textos de referencia para el Foro de Expertos de Alto Nivel.* Roma, 12-13 de octubre de 2009. (Disponible en: <http://www.fao.org/wsfs/forum2050/wsfs-forum/es/>) (último acceso 16/08/2012).

_____. 2010. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y Caribe.* Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago.

FAO y PMA. 2009. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009. Crisis económica: repercusiones y enseñanzas extraídas.* Roma.

Instituto Cidadania. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil.* São Paulo (Brasil).

Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Brasil. (S.f.) *Caderno Destaques: ações e programas do governo federal* (varios números). Brasília.

Silva, J. G. da; Gómez, S. E. y Castañeda, R. S. (Coords.). 2009. *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina.* Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago.

Soares, F. V.; Soares S.; Medeiros M. y Osório, R. O. 2006. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade.* Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Texto para discussão, n.º 1 228).

Soares, S. y Sátyro, N. 2009. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras.* Texto para discussão n.º 1 424. Brasília, IPEA.

Takagi, M. 2006. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios.* Campinas (Brasil), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (tesis de doctorado).

13. LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA: DE 44 A 29,6 MILLONES DE PERSONAS

Mauro Eduardo Del Grossi

Este capítulo presenta la evolución de la pobreza según el concepto adoptado por el Programa Hambre Cero, con especial atención en los datos de la agricultura familiar.

En los capítulos previos se presentaron las diversas acciones y políticas públicas que integran el Programa Hambre Cero, y se detalló su evolución desde su puesta en marcha en 2003. Es evidente que los niveles de pobreza no están asociados solamente a las políticas relacionadas con el Programa Hambre Cero, sino también a las condiciones macroeconómicas brasileñas. No obstante, desde su concepción, el programa preveía políticas estructurales de carácter macroeconómico, como las de generación de empleo y de renta, previsión social universal, renta mínima, reforma agraria e incentivo a la agricultura familiar.

Uno de los principales méritos del programa fue la articulación de diversas políticas públicas, lo que crea dificultades para evaluar el impacto de una acción específica o de un conjunto de políticas. Por eso, no se presenta aquí una evaluación del impacto del Programa Hambre Cero, sino que se detalla la evolución de la pobreza en el país, medida según la metodología adoptada en el programa. Tal como se resaltó en la fase de diagnóstico y elaboración del Proyecto Hambre Cero, las tasas de pobreza en el Brasil son un indicador importante para evaluar las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de la población.

LA DELIMITACIÓN DE LA POBLACIÓN EN CONDICIONES DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Para estimar cuál sería su público beneficiario, el Proyecto Hambre Cero desarrolló una metodología que tomó como punto de partida la línea de pobreza del Banco Mundial, de 1 dólar estadounidense al día, y la adaptó a las condiciones brasileñas. Para considerar el efecto de los diferentes costos de vida en las distintas regiones brasileñas, se propuso

una regionalización de la línea de pobreza, que tomara como base los datos del área rural del Nordeste, a la que se agregan las diferencias de costos de vida de las distintas regiones para las áreas metropolitana, urbana no metropolitana y rural. La línea de pobreza promedio, ponderada para la población de cada región del país, era de 68,48 reales brasileños en valores de 1999, época de formulación de esta metodología.

Además de la regionalización, se efectuó una corrección en la renta de las familias que declararon obtener parte de su alimentación de la producción agrícola. En total, la proporción del autoconsumo era solamente del 1,2 % de la renta declarada de todas las familias, pero representaba una proporción del 17,3 % de la renta en las familias que trabajaban por cuenta propia en el sector agrícola. También fueron deducidos de la renta total de las familias algunos ítems que representan costos fijos, como el alquiler o el pago del financiamiento para la casa propia.

Hasta 2004, la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) no abarcaba las áreas rurales de los estados de Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima y Rondônia. En 1999, el proyecto realizó una estimación del número de pobres, proporcional al Censo Demográfico 2000. A partir de 2004, la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios pasó a abarcar las áreas rurales de todos los estados. En este trabajo se utilizó la proporción de pobres verificada en 2004 para estimar el número de pobres de 2001 a 2003, lo que permite mantener estas cifras coherentes con la metodología del proyecto.

Otro detalle de la metodología del Proyecto Hambre Cero es que fueron excluidas de la categoría de pobres todas las familias de empleadores, es decir, se consideró que entre las pocas familias de empleadores con una renta per cápita por debajo de la línea de pobreza —cerca de 70 000 familias en 1999— probablemente había subdeclaración, razón por la cual se las consideró familias no pobres.

Los resultados de esta metodología señalaban la existencia de 44 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria en el país: Los datos indican un público potencial beneficiario de 44,043 millones de personas, pertenecientes a 9,324 millones de familias (1999). Esta población pobre representa el 21,9 % de las familias y el 27,8 % de la población total del país; y la pobreza alcanza al 19,1 % de la población de las regiones metropolitanas, al 25,5 % de los habitantes de áreas urbanas no metropolitanas y al 46,1 % de la población rural. En términos absolutos, estos porcentajes representan, respectivamente, 9,003 millones, 20,027 millones y 15,012 millones de personas en cada una

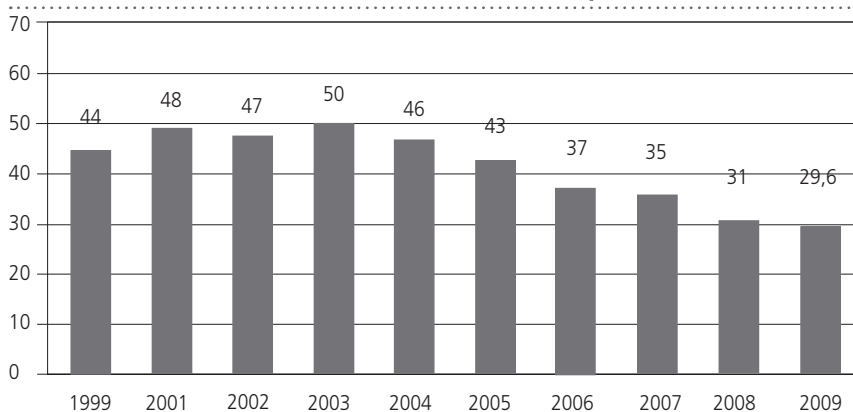
de las áreas de residencia (Instituto Ciudadania, 2001, p. 74).

LA EVOLUCIÓN DE LOS NIVELES DE POBREZA HASTA 2009

Resulta oportuno analizar lo que ocurrió con los niveles de pobreza tras la implementación del Programa Hambre Cero en 2003, utilizando la metodología original que aplicó ese programa para sus estimaciones. Para eso, se utilizará la misma línea de pobreza adoptada para la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999, aunque con una corrección de los valores monetarios a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor¹. La fuente de las informaciones son las encuestas nacionales por muestreo de domicilios desde 1999 hasta la última disponible, correspondiente a 2009.

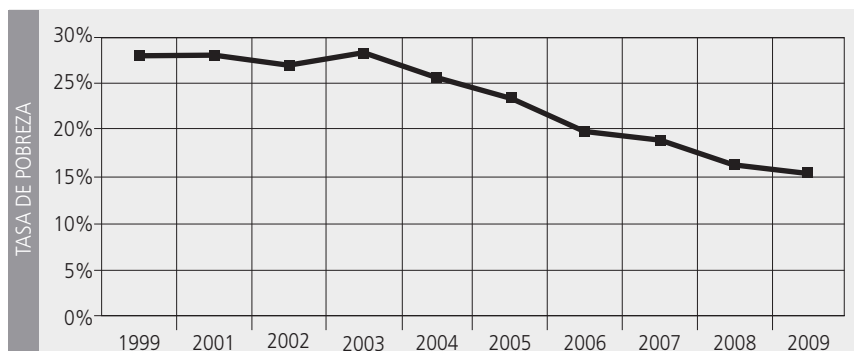
Los resultados se presentan en la Figura 13.1 En el Brasil, 29,6 millones de personas están por debajo de la línea de pobreza en 2009. Los resultados también muestran que la pobreza continuó creciendo en el Brasil hasta 2003, cuando se inició la implantación del Programa Hambre Cero. En 2003 el país también se encontraba inmerso en una crisis cambiaria y de balanza de pagos heredada de los años anteriores, lo que acarrea un aumento del desempleo. No obstante, la tendencia se revirtió a partir de 2003, cuando los niveles de pobreza iniciaron una continuada y fuerte caída. En total, entre 2003 y 2009, más de 20 millones de personas salieron de la pobreza.

Figura 13.1: Número de personas pobres según el criterio del Programa Hambre Cero (Brasil, 1999 a 2009), en millones de personas



1. Para mayores detalles sobre la metodología, véase Del Grossi, da Silva y Takagi, 2001.

Figura 13.2: Evolución de la tasa de pobreza según el criterio del Programa Hambre Cero (Brasil, 1999 a 2009)



En términos proporcionales, la tasa de pobreza pasó del 27,8 % en 1999 al 28,1 % en 2003, y después cayó acentuadamente hasta el 15,4 % en 2009 (Figura 13.2).

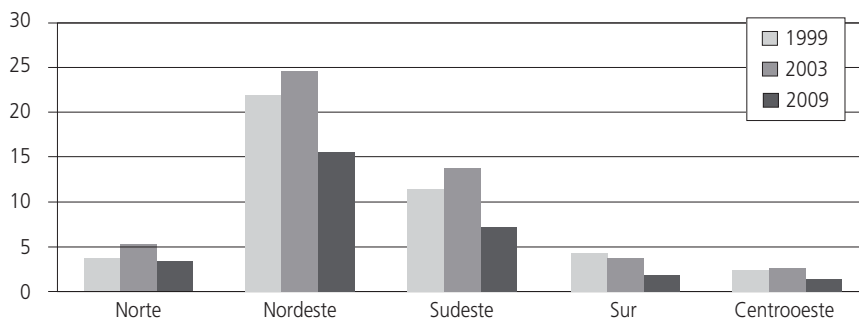
La mayor reducción en el número de pobres tuvo lugar en el área urbana, donde casi 10 millones de personas salieron de la pobreza (Cuadro 13.1), seguida por las regiones metropolitanas, con 5,6 millones de personas que superaron la línea de la pobreza, y finalmente por las áreas rurales, donde 5,1 millones de personas dejaron de ser pobres. Sin embargo, en términos proporcionales las mayores reducciones en las tasas de pobreza se dieron en las áreas rurales, donde cayeron en más del 14 %.

Cuadro 13.1: Evolución del número de personas pobres según el criterio del Programa Hambre Cero, por localización del domicilio, en miles de personas (Brasil, 1999)

Localización	1999		2003		2009		Variación 2003/2009	
	Personas	Tasa de pobreza	Personas	Tasa de pobreza	Personas	Tasa de pobreza	Personas	Tasa de pobreza
Metropolitana	9 003	19,1 %	12 208	22,0 %	6 535	11,0 %	-5 673	-8,1 %
Urbana	20 027	25,5 %	24 598	26,1 %	14 864	14,4 %	-9 734	-11,2 %
Rural	15 012	42,7 %	13 299	45,4 %	8 174	28,4 %	-5 125	-14,4 %
Brasil	44 043	27,8 %	50 105	28,1 %	29 574	15,4 %	-20 531	-12,4 %

Fuente: Del Grossi, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Muestreo por Domicilios/IBGE.

Figura 13.3: Evolución de la tasa de pobreza según el criterio del Programa Hambre Cero, por Regiones del Brasil, 1999 a 2009



Cuadro 13.2: Evolución del número de personas pobres en el Brasil según el criterio del Programa Hambre Cero, por localización del domicilio (en miles de personas y de familias)

Localización	1999		2003		2009		2003 a 2009	
	Personas	Familias	Personas	Familias	Personas	Familias	Personas	Familias
Norte	3 813	725	5 351	1 029	3 591	741	-1 760	-289
Metropolitana	285	57	565	122	351	83	-214	-39
Urbana	2 394	453	3 066	598	2 104	442	-962	-156
Rural	1 133	216	1 721	310	1 136	216	-584	-93
Nordeste	21 873	4 455	24 512	5 181	15 491	3 562	-9 021	-1 619
Metropolitana	2 981	639	3 934	902	2 157	538	-1 777	-364
Urbana	9 440	2 013	12 044	2 600	7 768	1 796	-4 275	-804
Rural	9 452	1 803	8 533	1 680	5 566	1 228	-2 968	-451
Sudeste	11 491	2 583	13 653	3 197	7 077	1 823	-6 576	-1 374
Metropolitana	4 436	1 064	6 086	1 453	3 224	851	-2 861	-601
Urbana	4 632	1 035	5 788	1 373	3 033	788	-2 756	-585
Rural	2 423	483	1 779	371	819	184	-959	-188
Sur	4 402	993	3 803	890	1 986	511	-1 817	-379
Metropolitana	897	213	1 081	249	545	142	-536	-107
Urbana	2 122	487	1 954	466	1 020	267	-935	-199
Rural	1 383	293	768	175	421	102	-346	-73
Centrooeste	2 463	568	2 786	652	1 429	377	-1 357	-276
Metropolitana	403	94	542	130	275	73	-268	-57
Urbana	1 439	336	1 745	410	939	251	-806	-159
Rural	621	138	498	113	214	53	-284	-60
Brasil	44 043	9 324	50 105	10 949	29 574	7 014	-20 531	-3 936
Metropolitana	9 003	2 067	12 208	2 855	6 552	1 687	-5 657	-1 168
Urbana	20 027	4 324	24 598	5 446	14 864	3 544	-9 734	-1 902
Rural	15 012	2 933	13 299	2 648	8 157	1 783	-5 141	-865

Fuente: Del Grossi, a partir de datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios (IBGE).

La región Nordeste tuvo la mayor reducción en el número de pobres: 9 millones de personas salieron de la pobreza entre 2003 a 2009 (Cuadro 13.2). En segundo lugar está la región Sudeste, donde 6,5 millones de personas salieron de la pobreza (Figura 13.3), y especialmente las áreas metropolitanas de esta región, donde casi 2,9 millones de personas dejaron de ser pobres.

LA AGRICULTURA FAMILIAR

Como se ha indicado en los capítulos precedentes, el Programa Hambre Cero está organizado en cuatro ejes: acceso a los alimentos; fortalecimiento de la agricultura familiar; generación de renta; articulación, movilización y control social. El proyecto proponía aumentar la producción local de alimentos y al mismo tiempo estimular la agricultura familiar, tradicional proveedora de productos básicos para la población pobre:

El Proyecto Hambre Cero considera esencial que se reanude una política agrícola que favorezca, de hecho, la agricultura familiar en el país, de manera que aumente la producción de alimentos y la protección al agricultor de menor renta. Esto se puede conseguir a través de un conjunto de políticas que combinen: seguro de la renta agrícola; prioridad a la producción interna, para recurrir a la importación solo en el caso de pérdidas de cosecha; incentivo a la investigación pública, que favorezca al pequeño productor en el uso de tecnologías apropiadas y que esté asociada a una política efectiva de asistencia técnica; una política de crédito efectivo que esté vinculada a la formación de canales de comercialización; estímulo a la formación de cooperativas e incentivos para la protección de la naturaleza y del paisaje, entre otras (*Projeto Fome Zero*, p. 87).

Además de incrementar el poder adquisitivo de la población más pobre, las políticas públicas debían romper los nexos del círculo vicioso del hambre por medio del estímulo a la agricultura familiar, que más allá de producir alimentos básicos tiene el poder de generar ciclos virtuosos locales de empleo y renta.

Es oportuno resaltar² la importancia y las dimensiones de la agricultura familiar en el Brasil. En 2006, el último Censo Agropecua-

2. Basado en França, Del Grossi y Marques, 2009.

Cuadro 13.3: Caracterización de los establecimientos agropecuarios, según la clasificación de agricultura familiar, conforme la Ley n.º 11326. (Brasil, 2006)

Características	Agricultura Familiar		No Familiar	
	Valor	%	Valor	%
Número de establecimientos	4 367 902	84 %	807 587	16 %
Área (millones de hectáreas)	80,3	24 %	249,7	76 %
Mano de obra (millones de personas)	12,3	74 %	4,2	26 %
Valor de la producción (miles de millones de reales)	54,4	38 %	89,5	62 %
Recaudación (miles de millones de reales)	41,3	34 %	80,5	66 %

Fuente: Del Grossi y Marques, 2010.

rio del IBGE contó 5 175 489 establecimientos agropecuarios, de los cuales 4 367 902 fueron clasificados como de agricultores familiares³, lo que representa el 84 % de los establecimientos agropecuarios brasileños (Cuadro 13.3). A pesar de su importancia numérica, estos establecimientos ocupan un área de poco más de 80 millones de hectáreas, lo que equivale al 24 % del área total. Mientras tanto, los establecimientos no familiares, a pesar de representar solamente el 16 % del total, ocupan el 76 % del área.

Casi tres cuartos de la mano de obra ocupada en el campo pertenece a establecimientos familiares, lo que representa poco más de 12 millones de personas, mientras que los establecimientos no familiares ocupan solamente a 4,2 millones de personas. Esta expresiva ocupación de mano de obra por parte de los establecimientos familiares evidencia su importancia en la generación de puestos de trabajo en el campo.

A pesar de ocupar solamente el 24 % del área, los establecimientos familiares son responsables del 38 % del valor bruto de la producción y del 34 % de las recaudaciones en el campo. La agricultura familiar genera 677 reales por hectárea y la no familiar, solamente 358 reales por hectárea. También en la ocupación de la mano de obra la agricultura familiar es más intensiva: ocupa a más de 15 personas por cada 100 hectáreas, mientras que la no familiar ocupa a menos de 2 personas por cada 100 hectáreas (Del Grossi y Marques, 2010, p. 16).

3. Según los criterios de la Ley n.º 11326 de 2006, que define quiénes son los agricultores familiares en el Brasil.

Estos indicadores demuestran que en los establecimientos familiares se aprovecha mejor la tierra, y la producción es más intensiva. La agricultura familiar también es responsable directa del abastecimiento de productos típicos de consumo en el mercado interno: el 87 % de la producción de mandioca, el 70 % de la producción de frijol, el 46 % del maíz, el 34 % del arroz, el 59 % de la cabaña de porcinos, el 50 % de la producción de aves, el 30% de la cabaña de bovinos y el 58% de la producción de leche corresponden a la agricultura familiar. Los resultados evidencian el papel estratégico de este sector para garantizar de la seguridad alimentaria y nutricional de la población brasileña.

Consideradas las dimensiones de la agricultura familiar en el país, se hizo evidente la necesidad de involucrar a este sector en el Programa Hambre Cero. Es oportuno presentar brevemente aquí la evolución de las políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de la agricultura familiar.

PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)⁴

El Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) es el mayor programa dirigido a los agricultores familiares en el Brasil, y también el de mayor alcance, y proporciona crédito agrícola y no agrícola a tasas diferenciadas. Desde 2003 se firmaron más de 10 millones de contratos y se entregaron 52 000 millones de reales en crédito agrícola, lo que corresponde al 85 % del total de los recursos destinados al PRONAF desde su creación.

SEGURO DE RENTA Y CLIMA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Gran parte de las operaciones del PRONAF están amparadas en el Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar, que otorga en el contrato de financiamiento un descuento proporcional a las caídas de precios en el momento de la comercialización de la cosecha. Actualmente, este seguro se aplica a 35 productos, y los descuentos pueden llegar hasta los 5 000 reales por agricultor. Si se considera que el Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar está vinculado a los precios de comercialización, este programa constituye esencialmente un instrumento de garantía de renta en las operaciones de crédito de

4. Para mayores detalles, véase el capítulo sobre el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en este volumen.

los agricultores familiares. Se ha aplicado en un promedio de 500 000 contratos por cosecha, y ha otorgado un descuento promedio de 1 200 reales en los contratos del PRONAF.

Las pérdidas derivadas de eventos climáticos están cubiertas por el Seguro de la Agricultura Familiar, aplicado a partir de la cosecha de 2004/2005, que además de garantizar descuentos en el financiamiento contratado por el PRONAF, también proporciona recursos de hasta un 65 % de la recaudación líquida prevista por el emprendimiento. Esto permite que el productor no se endeude y obtenga una renta para sobrevivir hasta la cosecha siguiente. El seguro también procura asociar sus acciones a la asistencia técnica, para mejorar la gestión de riesgos en la agricultura familiar y promover el uso de tecnologías adecuadas, como la adopción de medidas preventivas contra eventos agroclimáticos adversos. Actualmente el seguro climático abarca solamente los costos agrícolas, con un promedio a 600 000 contratos por cosecha, pero existe la previsión de extender este seguro a los contratos de inversiones.

PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)

Implantado en 2003, este programa tiene un doble objetivo: incentivar la producción de alimentos de la agricultura familiar y promover la formación de stocks y la distribución de alimentos para personas en situación de inseguridad alimentaria. Los productos también son distribuidos en la merienda escolar de niños, en hospitales y entidades de beneficencia.

FONDO DE GARANTÍA DE COSECHA

Se orienta a brindar tranquilidad y seguridad en el ejercicio de la actividad agrícola en la región semiárida brasileña, frente a la posibilidad de que ocurran desastres climáticos. El Fondo de Garantía de Cosecha se constituyó con participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatales y municipales) y se utiliza en situaciones de catástrofe provocadas por sequía o exceso de lluvias, que provoquen pérdidas superiores al 50 % en las cosechas de maíz, frijol, algodón, arroz y mandioca de agricultores familiares del semiárido. El Fondo garantiza el pago de 550 reales a cada familia perjudicada, para asegurar el sustento de la familia hasta la próxima cosecha.

OTRAS POLÍTICAS DE APOYO AL DESARROLLO RURAL

Aunque no integran la estrategia del Programa Hambre Cero, es oportuno señalar otras políticas destinadas al desarrollo rural sostenible, que destacan por su actualidad y relevancia:

REFORMA AGRARIA

A pesar de sus dimensiones continentales, la marcada desigualdad en la distribución de las tierras en el Brasil es una herencia del modelo de ocupación de su territorio. El Índice de Gini de la distribución de tierras entre los establecimientos agropecuarios fue, en 2006, del 0,854. Cuando se analiza el tamaño de los establecimientos agropecuarios, los de 1 000 hectáreas o más suman casi 47 000 (5% del total) y ocupan 146 millones de hectáreas (44 % del área), mientras que los establecimientos con menos de 100 hectáreas suman 4,4 millones (86 % del total) y ocupan menos de 71 millones de hectáreas (21 % de la área). Las políticas de reforma agraria se insertan en este contexto, con el objetivo de reducir las disparidades y fortalecer la agricultura familiar.

En el período que va de 2003 a 2009 se asentaron 574 532 familias en más de 47,7 millones de hectáreas, a partir de 3 386 proyectos, lo que corresponde aproximadamente al 62 % del total de los asentamientos llevados adelante en los últimos 39 años. Para alcanzar estos resultados, en los últimos 7 años se invirtieron 7 000 millones de reales solamente en obtenciones de tierras.

El Crédito Fundiário (crédito para la adquisición de tierras) también es parte integrante del plan nacional de reforma agraria. Concede préstamos de largo plazo a los agricultores familiares para la adquisición o ampliación de áreas. Entre 2003 y 2009 fueron beneficiadas 74 000 familias, que adquirieron 1,3 millones de hectáreas, lo que implicó recursos del orden de los 1 900 millones de reales.

PROGRAMA TIERRA LEGAL: REGULARIZACIÓN AGRARIA EN LA AMAZONIA LEGAL

Lanzado en junio de 2009, tiene como objetivo la regularización de ocupaciones de tierras públicas federales situadas en la Amazonia Legal y la promoción del ordenamiento territorial de esa región, que incluye áreas de nueve estados. La situación agraria en la Amazonia Legal

se caracteriza por la precariedad o por la ausencia de reconocimiento jurídico de la posesión de tierras, lo que genera conflictos marcados, muchas veces, por la violencia. En 2009 existían en la región 58 millones de hectáreas (11 % de la Amazonia Legal) de propiedad federal con aproximadamente 158 000 ocupaciones que debían ser regularizadas.

Para la ejecución del Programa Tierra Legal se promulgó la Ley n.º 11952/2009, que simplificó los procedimientos para la regularización de ocupaciones en tierras federales situadas en la Amazonia Legal, para áreas de hasta 1 500 hectáreas. Ya fueron registrados más de 26 000 ocupantes, en casi 4,5 millones de hectáreas de 261 municipios. Ya se emitieron los primeros títulos del programa para 270 ocupantes.

Además de la regularización de los predios agrícolas, el programa promovió la organización municipal en la región, ya que existen aproximadamente 170 municipios situados en asentamientos urbanos localizados en tierras federales sin regularización, lo que dificulta la cobranza de tributos y la prestación de servicios a sus moradores. Estas áreas serán transferidas a los municipios, que a su vez se encargarán de la regularización de los inmuebles de sus habitantes.

ASISTENCIA TÉCNICA Y EXTENSIÓN RURAL

La Asistencia Técnica y Extensión Rural es un servicio esencial para que las políticas públicas lleguen a las comunidades y a los establecimientos rurales. En la década de 1990 el Sistema de extensión rural fue prácticamente desmantelado, y se mantuvo activo solo en algunos estados del país. A partir de 2003 se relanzó la política de asistencia técnica y extensión rural, con la ampliación y la mejora del servicio. Entre 2003 y 2009 se aplicaron aproximadamente 1 500 millones de reales para atender a 2,5 millones de familias. Actualmente existen 548 organizaciones de Asistencia Técnica y Extensión Rural habilitadas en el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), con más de 23.000 técnicos presentes en todos los estados brasileños.

PROGRAMA TERRITORIOS DE LA CIUDADANÍA⁵

Lanzado en febrero de 2008, el Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC) está orientado a la superación de la pobreza en el área

5. Para mayores detalles, véase el capítulo sobre el Programa Territorios de la Ciudadanía en este volumen.

rural, por medio de una estrategia de desarrollo territorial sostenible. El programa se basa en planes desarrollados en los territorios, con la participación de la sociedad civil, para buscar la integración de las acciones de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En 2009 el programa incluyó 120 territorios en todas las unidades de la federación, compuestos por 1 852 municipios y 13,1 millones de personas en el área rural, lo que significa el 46 % del total de la población rural brasileña, y abarcó al 67 % de los asentados de la reforma agraria, al 66 % de las comunidades *quilombolas*, al 52 % de las comunidades indígenas, al 54 % de los pescadores y al 46 % de las familias de agricultores familiares de todo el Brasil. En el ámbito federal, el esfuerzo conjunto de diversos órganos y entidades posibilitó la estructuración de una matriz de acciones del Gobierno dirigida a los 120 territorios, que contabilizó un aporte global de recursos de 24 600 millones de reales en 2009, en más de 200 acciones relacionadas con la estrategia del Programa Hambre Cero. Para 2010, los recursos disponibles suman 27 000 millones de reales.

LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LAS ÁREAS RURALES

Además de analizar este conjunto de políticas de desarrollo rural, es oportuno verificar las condiciones en que se encuentran las familias rurales. Para eso, en este trabajo se utilizan solamente dos indicadores: la tasa de pobreza y la composición de la renta de las familias.

Ya se indicó que más de 5 millones de personas salieron de la pobreza en las áreas rurales, y se señaló que en esas áreas se produjo la reducción más significativa en las tasas de pobreza. Pero ¿esta reducción de la pobreza fue homogénea en todos los segmentos rurales?

Para comprender la dinámica de las áreas rurales es necesario considerar la población con residencia rural y también parte de la población urbana relacionada con las actividades agrícolas⁶. Para eso, las familias ocupadas económicamente fueron clasificadas en:

- *Agricultura familiar*: familias con un emprendimiento agrícola, propietarias o no de la tierra, con residencia urbana o rural. Según las normas del PRONAF, esas familias pueden contratar hasta dos empleados permanentes.

6. En el sentido genérico del término, incluyen ganadería, extractivismo, silvicultura y pesca.

- **Agricultura patronal:** familias con acceso a un emprendimiento agrícola, que utilizan tres o más empleados permanentes en sus actividades, con residencia urbana o rural.
- **No agrícolas rurales:** familias de empleadores o trabajadores por cuenta propia, cuyos integrantes se dedican a actividades no agrícolas, aunque tengan domicilio rural.
- **Asalariados rurales:** familias que viven de la venta de la fuerza de trabajo de sus integrantes. Para simplificar los cálculos se consideraron tanto los asalariados agrícolas (con residencia urbana o rural), como los asalariados no agrícolas con residencia rural.

Cuadro 13.4: Familias agrícolas o rurales ocupadas, según condición de pobreza (en miles de familias o de personas)

Tipo de familias	Número de personas			Número de familias		
	2003	2009	Diferencia	2003	2009	Diferencia
Agricultura familiar	7 709	3 570	-4 139	1 504	746	-759
Agricultura patronal	0	0		0	0	
No agrícolas rurales ¹	998	575	-423	198	129	-69
Asalariados rurales ²	7 855	4 662	-3 193	1 585	960	-624

(1) Incluye familias de empleadores y trabajadores por cuenta propia, no agrícolas o pluriactivos.

(2) Incluye familias agrícolas y pluriactivas (rurales o urbanas), y no agrícolas con residencia rural.

Nota: no se incluyen las familias rurales de los estados de Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia y Roraima que comenzaron a ser contabilizadas solo a partir de 2004.

Cuadro 13.5: Renta media mensual familiar de los trabajos agrícolas y no agrícolas en el Brasil, según el tipo de familia (valores relativos en reales a septiembre de 2009)

Tipo de familias	Renta media agrícola			Renta media no agrícola			Renta media familiar		
	2003	2009	Diferencia	2003	2009	Diferencia	2003	2009	Diferencia
Agricultura familiar	620	727	17%	239	341	43%	1 138	1 499	32%
Agricultura patronal	7 528	7 249	-4%	1 213	1 513	25%	9 737	10 477	8%
No agrícolas rurales ¹	-	-		978	1 172	20%	1 230	1 526	24%
Asalariados rurales ²	322	396	23%	317	460	45%	793	1 094	38%

(1) Incluye familias de empleadores y trabajadores por cuenta propia, no agrícolas o pluriactivos.

(2) Incluye familias agrícolas y pluriactivas (rurales o urbanas), y no agrícolas con residencia rural.

Nota: no se incluyen las familias rurales de los estados de Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia y Roraima, que comenzaron a ser contabilizadas solo a partir de 2004. Valores corregidos por el Índice Nacional de Precios al Consumo.

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de las encuestas nacionales por muestreo de domicilios.

Los resultados de esta clasificación se pueden ver en el Cuadro 13.4. Se registró una significativa reducción de la pobreza entre las familias de agricultores familiares: 759 000 de ellas dejaron de ser pobres. En términos del número de personas, la reducción fue de más de 4 millones de personas, lo que representa una caída en la tasa de pobreza de este grupo, del 41 % al 24 %. Es la categoría ocupacional en la que se dio la mayor reducción del número de pobres.

La segunda categoría que mostró una caída significativa en el número de pobres fue la de los asalariados rurales, en la que más de 3 millones de personas, pertenecientes a 624 000 familias, dejaron la pobreza entre 2003 y 2009. A pesar de la importante reducción en el número de pobres, los asalariados rurales constituyen la mayoría de los pobres en las áreas rurales brasileñas, con poco menos de 1 millón de familias pobres, lo que representa el 20 % de las familias de asalariados rurales.

Cuando se analizan las fuentes de rentas de los diferentes tipos de familias, se observa un significativo crecimiento de las rentas provenientes del trabajo (Cuadro 13.5). En la agricultura familiar la renta media agrícola creció en 107 reales, lo que representó una ganancia real del 17 %, y las rentas no agrícolas crecieron en promedio 102 reales, con una ganancia real del 43 %.

Los incrementos de las rentas del trabajo agrícola y no agrícola contribuyeron en un 58 % al aumento de la renta de la agricultura familiar. Es decir, aunque el conjunto de las rentas (trabajo y transferencias gubernamentales: jubilaciones y Bolsa Familia) fue importante para la reducción de la pobreza en la agricultura familiar, las rentas del trabajo tuvieron un peso mayor en el aumento de los ingresos de esas familias.

El Cuadro 13.5 muestra que también los asalariados rurales tuvieron aumentos en las rentas agrícolas (23 %) y no agrícolas (45 %). Estas dos fuentes explican el 72 % del aumento de las rentas de las familias de asalariados, pero debido a que los salarios rurales agrícolas son muy bajos, incluso los aumentos medios de 74 reales de la renta agrícola y de 143 reales de la no agrícola fueron insuficientes para retirar de la pobreza a un número mayor de familias asalariadas.

El aumento de las rentas originarias del trabajo muestra que las familias rurales estuvieron relacionadas con ciclos virtuosos de generación de ocupación, empleo y renta. Estos resultados dan marcados indicios de que las hipótesis del Programa Hambre Cero eran correctas: las transferencias de renta, como el Programa Bolsa Familia, fueron importantes y cum-

plieron el relevante papel de estimular la demanda en los mercados locales, lo que significó un estímulo para esas economías antes estancadas.

CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo presentó la evolución de la pobreza, y consecuentemente de la seguridad alimentaria y nutricional, según los criterios de Proyecto Hambre Cero. Entre 2003 y 2009, más de 20 millones de personas salieron de la pobreza, y la reducción de las tasas fue más acentuada en las áreas rurales, donde 5 millones de personas dejaron la pobreza.

Desde 2003 hubo un esfuerzo sostenido del Gobierno para romper el círculo vicioso del hambre y de la pobreza. Los números de la ejecución de los diversos programas a lo largo de estos años revelaron un esfuerzo continuo y coherente con sus objetivos iniciales.

La asociación entre las políticas de transferencia de renta (de emergencia), que estimulan los mercados locales de consumo, y las condiciones macroeconómicas estables dieron resultados positivos, como se puede ver en las áreas rurales.

En la agricultura familiar, más de 4 millones de personas salieron de la pobreza. Entre los asalariados rurales, 624 000 familias dejaron de ser pobres, pero aún el 17 % de las familias asalariadas del campo se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Las rentas del trabajo agrícola y no agrícola tuvieron un peso mayoritario en el crecimiento de la renta de los agricultores familiares y de los asalariados rurales. El apoyo a la agricultura familiar y al desarrollo local, asociado a las transferencias de renta, generó ciclos locales virtuosos de renta y ciudadanía. El crecimiento de las rentas del trabajo demuestra este buen desempeño.

Evidentemente, a pesar de los avances alcanzados desde 2003, aún es necesario enfrentar muchos desafíos, el mayor de los cuales es la existencia de 29,5 millones de personas en condición de pobreza en el Brasil.

REFERENCIAS

Del Grossi, M. E. y Marques, V. A. (S.f.) A delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006 segundo a Lei 11.326.

Del Grossi, M. E.; Silva, J. G. da y Takagi, M. 2001. *Evolução da pobreza no Brasil, 1995/99*. Texto para discussão, n.º 104. Campinas (Brasil), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP).

França, C. G.; Del Grossi, M. E. y Marques, V. A. 2009. *O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário.

IBGE. 2002, 2008. Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro (Brasil). (Disponível en: www.ibge.gov.br [link «População»], último acceso 16/08/2012).

Instituto Cidadania. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo (Brasil) (tercera versión).

Presidência da República, Brasil. (S.f.) Programa Fome Zero. (Disponível en: <http://www.fomezero.gov.br/>, último acceso 16/08/2012).

Silva, L. I. L da. 2003. Pronunciamento à nação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após a cerimônia de posse -01-01-2003. Brasília, Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República. (Disponível en: <http://www.info.planalto.gov.br/>, último acceso 16/08/2012.)

_____. 2010. Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da quarta sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura – 2010. Brasília, Presidência da República, Brasil.

Takagi, M.; Silva, J. G. da y Del Grossi, M. 2001. Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Texto para discussão n.º 101. Campinas (Brasil), IE/UNICAMP.

14. SUGERENCIAS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA

José Graziano da Silva

Walter Belik

Maya Takagi

INTRODUCCIÓN

Presentamos aquí un conjunto de sugerencias para la elaboración de una política de seguridad alimentaria, basadas fundamentalmente en la experiencia de los autores en la formulación e implementación del Programa Hambre Cero del Gobierno Federal brasileño¹.

La preocupación sobre el problema del hambre y la alimentación no es reciente en América Latina. Desde los comienzos de la colonización, se expresó claramente una gran diferencia entre los países considerados colonias de explotación —entre los cuales se cuentan el Brasil y los demás países latinoamericanos— y los que se consideraban colonias de poblamiento —el caso de los Estados Unidos de América y del Canadá—. En los primeros, las actividades productivas —básicamente agricultura, ganadería y minería— estaban destinadas fundamentalmente a los mercados externos (Europa). De ese modo, el precio internacional de los productos exportados determinaba la distribución de los recursos productivos. Cuando los precios se encontraban altos, todos los recursos disponibles eran desplazados hacia la producción de bienes exportables. Inversamente, cuando los precios se encontraban bajos, los recursos productivos, y particularmente las tierras y la fuerza de trabajo, eran utilizados para actividades secundarias, como la producción de alimentos. Se creaba así lo que se llamó «paradoja del hambre» en las colonias de explotación: «cuanta más riqueza gene-

1. Una primera versión de este texto fue solicitada por el director regional de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) Gustavo Gordillo de Anda, en julio de 2004, y pretendía ser una especie de «manual» para los técnicos encargados de implementar programas de seguridad alimentaria en los países de la región. Las conclusiones de ese texto se basaron en los resultados del seminario Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina, celebrado en las dependencias del Instituto de Economía de la Unicamp, Campinas, en 2003. Los textos completos presentados para ese seminario fueron organizados por Belik (2004).

rabán, más hambre y privaciones pasaban sus trabajadores, ya que la mayor parte de los alimentos tenía que ser importada».

La modernización de las actividades agropecuarias en América Latina durante la posguerra se encargó de destruir estos mecanismos en muchos países, entre los cuales destacan los del MERCOSUR ampliado —en especial Chile, el Brasil y la Argentina— y los de América Central, en particular México. En esos países —y en casi todos los demás, pero en menor escala— se crearon modernos mercados de alimentos producidos por pequeños, medianos y grandes agricultores, y surgió una agroindustria dirigida al abastecimiento de la demanda interna y también a la exportación. Evidentemente, esa dinámica no tuvo la misma intensidad en todos los países de la región, y especialmente en los países de la Comunidad Andina (como Bolivia, el Ecuador y el Perú), donde el abastecimiento interno aún depende en gran medida de una «economía del excedente»,² abastecida por pequeños productores campesinos, y de las importaciones, como actualmente es el caso de Venezuela.

No sería un error afirmar que en el primer grupo de países (la Argentina, el Brasil, Chile y México) se quebró definitivamente la dinámica del abastecimiento interno a través de importaciones y de los excedentes de las economías de subsistencia. En esos países se constituyó un fuerte y moderno sector agropecuario, responsable del abastecimiento interno de la población y cuyo límite de expansión depende fundamentalmente de la demanda de productos agropecuarios y no de la falta de elasticidad de la oferta. Es decir, actualmente, lo que limita la expansión de la producción de alimentos es la insuficiente demanda de una parte importante de la población que no cuenta con el dinero necesario para poder comprar los alimentos que necesita. Más aún: en esos mismos países se ha constituido, a partir de la década de 1990, un nuevo sector exportador de productos agropecuarios frescos con alto valor agregado (un caso típico es el de las frutas tropicales brasileñas o el del salmón chileno) y de *commodities* agroindustriales (como jugos de frutas, aceites vegetales y carnes procesadas en la Argentina y en el Brasil). Ese nuevo sector exportador ha sido el responsable de la dinamización del comercio exterior de la región y ha tenido un papel fundamental en la atenuación de

2. Véanse al respecto los trabajos clásicos sobre agricultura de subsistencia y su papel en el abastecimiento de los mercados locales.

la crisis de demanda de los mercados internos, generada por la insuficiencia de demanda, causada, sobre todo, por los bajos niveles de renta de las poblaciones menos favorecidas.

Esta es la novedad en América Latina en relación con el debate sobre la seguridad alimentaria: la persistencia del problema del hambre en países que han resuelto sus principales problemas de oferta agrícola por medio de políticas de modernización agropecuaria. En otras palabras, se puede afirmar que en esos países el hambre ya no se identifica más con la carestía ni con la falta de producción, sino fundamentalmente con la falta de poder adquisitivo de la población trabajadora más pobre y con los elevados niveles de desempleo, principalmente en el sector urbano.

A ese conjunto de países se dedican estas sugerencias para una política de seguridad alimentaria. No se pretende con eso disminuir la importancia de los programas de seguridad alimentaria en los demás países latinoamericanos, en la Comunidad Andina, en América Central y en el Caribe. Sin embargo, consideramos que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ya cuenta con un recetario de políticas convincente para esas regiones, que vincula la lucha contra el hambre, el desarrollo rural y la lucha contra la pobreza. El nuevo desafío para la FAO en América Latina es enfrentar el problema del hambre en los países de población mayoritariamente urbana, especialmente en aquellas regiones metropolitanas donde la pobreza extrema ha crecido en función de los elevados niveles de desempleo e informalización de la economía urbana, como sucede en la Argentina, el Brasil, Chile y México.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SUS IMPLICACIONES

Desde el punto de vista de las políticas públicas se pueden distinguir por lo menos tres enfoques distintos, aunque en muchos aspectos convergentes, sobre la seguridad alimentaria:

En primer lugar, un enfoque de origen «agrícola», relacionado con la problemática del abastecimiento. Su surgimiento se remonta a finales de la década de 1950 y comienzos de la década de 1960, cuando el modelo primario exportador de América Latina cedió lugar en algunos países al modelo de sustitución de importaciones, lo que impulsó el desarrollo industrial y la urbanización. La preocupación dominante

en ese abordaje era la carestía de los alimentos para las poblaciones urbanas, derivada del gran número de intermediarios que existían entre el productor rural de excedentes y los consumidores urbanos. La propuesta básica era revertir la situación por medio de una modernización de los canales de comercialización mayorista (centrales de abastecimiento) y minorista (redes de supermercados), para acompañar la modernización agropecuaria en curso.

En segundo lugar, un abordaje originado en la preocupación de los profesionales de la salud pública sobre los aspectos nutricionales de la población, especialmente de los sectores más pobres. Aquí el hambre es vista como el vínculo entre enfermedad y pobreza. Con eso, las medidas propuestas a partir de este enfoque incluyen desde medidas de prevención, sin dejar de lado la necesidad de acciones asistenciales de emergencia, hasta la distribución de alimentos a grupos específicos (niños, ancianos y madres lactantes de baja renta). Aunque se propongan medidas para universalizar el acceso a determinados bienes (como flúor en el agua, micronutrientes en las harinas, etc.), frecuentemente esas propuestas llevan a su focalización en grupos de población específicos, en los que se identifican carencias nutricionales con mayor frecuencia.

Finalmente, un tercer abordaje, cronológicamente más reciente, es el del derecho humano a la alimentación. Ese enfoque se origina en las formulaciones y documentos internacionales pactados en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas y sus organizaciones sectoriales (principalmente FAO, UNICEF y Organización Mundial de la Salud). Este promisorio abordaje de la seguridad alimentaria supera los enfoques anteriores, en la medida en que no se limita a tratar la cuestión de la alimentación como un problema de disponibilidad física, y permite incorporar también aspectos culturales y relativos a la satisfacción (y al placer), tan propios de esta materia; es decir, el acto de comer ya no es considerado solamente como una necesidad biológica para la supervivencia, o de adecuación al trabajo, sino como algo inherente a la propia condición humana, a partir del respeto de sus hábitos y costumbres.

Es importante recordar también que el concepto de seguridad alimentaria está en evolución, y actualmente ya se habla de soberanía y sostenibilidad alimentaria. En realidad, la noción de soberanía alimentaria comenzó a surgir con fuerza durante los debates sobre seguridad alimentaria celebrados en el año 1996. Durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en el foro paralelo de la sociedad civil también

celebrado en Roma, surgió con fuerza la reivindicación de la soberanía alimentaria. Ese concepto procura resaltar la importancia de la autonomía alimentaria de los países y coloca el énfasis en la recuperación de sus culturas alimentarias. El concepto está relacionado también con la necesidad de reducir la dependencia de importaciones, de forma que se minimicen los efectos de las fluctuaciones de precios del mercado internacional y permitir una mayor generación de empleo dentro del país. En resumen, la soberanía alimentaria atribuye gran importancia a la preservación de los hábitos alimentarios y de las prácticas agrícolas tradicionales del país. La sustentabilidad, por su parte, incorpora conceptos relacionados con la preservación del medio ambiente, además del rechazo a la utilización de agrotóxicos y a la producción extensiva en monocultivos.

La ampliación del concepto de soberanía alimentaria a partir del abordaje del derecho humano a la alimentación comporta, no obstante, dificultades para su conceptualización, y especialmente para la delimitación del campo de acción de las políticas públicas, cuestión que trataremos en este trabajo.

Recuadro 14.1 : Marco jurídico institucional: derecho a la alimentación y soberanía alimentaria (un derecho de la población y un deber del Estado)

En 1789, con la Revolución Francesa, se proclamaron los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Desde entonces, juristas y constitucionalistas discuten la extensión y los conflictos entre estos derechos. Recientemente, la cuestión de la seguridad alimentaria ganó un estatus más elevado, y fue comparado con otros derechos de la persona humana, según resoluciones de la propia Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, proclamada en 1948, establece: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación». El derecho a la alimentación fue reconocido por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1993, en una reunión mantenida con 52 países en la ciudad de Viena; la resolución contó con el voto favorable del Brasil y solo un voto en contra (los Estados Unidos de América). En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones

Unidas se reconoce «el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre [...] y a una mejora continua de las condiciones de existencia».

A partir de un pedido de los Estados Miembros participantes en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas emitió su «Observación General 12: El derecho a una alimentación adecuada». Ese documento se transformó en un marco para las organizaciones de derechos humanos y en un norte para toda la comunidad internacional. La Observación General 12 insiste en la necesidad y en la obligación que tienen todos los Estados de «respetar, proteger y realizar» el derecho. El documento señala expresamente en su párrafo 15 que: «cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

En la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 se establecen claramente una serie de derechos sociales, que constituyen derechos de las personas y de las comunidades y que buscan resguardar su condición humana contra abusos de otros y hasta incluso del propio Estado.

En el Capítulo II de la Constitución se presentan los derechos sociales del ciudadano. Originalmente en el Artículo 6 se podía leer: «Son derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, el ocio, la seguridad, la previsión social, la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia a los desamparados, en la forma de esta Constitución».

Aunque no estuviese indicado expresamente, se consideraba que el derecho a la alimentación estaba contemplado entre esos derechos, principalmente cuando se mencionaba el derecho a la salud y la asistencia a los desamparados. Pero la directriz de las Naciones Unidas influenció en la presentación de la Enmienda

Constitucional nº 64, que explicitó el derecho a la alimentación en la Constitución brasileña. Esa enmienda, aprobada en 2010 por el Congreso, modificó el Artículo 6 de la Constitución, y destacó el derecho a la alimentación como uno de los derechos sociales. Con eso, la redacción de ese artículo pasó a ser la siguiente:

«Son derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad, la previsión social, la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia a los desamparados, en la forma de esta Constitución».

¿Cuál es el resultado práctico del reconocimiento de este derecho? El Estado pasa a tener la obligación de proveer alimentación a quien la necesita, y esa persona tiene el derecho de recibirla. El derecho a alimentarse regular y adecuadamente no debe ser el resultado de acciones de caridad, sino principalmente de una obligación que es ejercida por el Estado, que en último análisis es la representación de nuestra sociedad.

Tarea 1: Determinar la legislación básica existente en los países sobre el derecho a la alimentación. Es necesario un análisis (aunque no sea exhaustivo) de esos instrumentos legales (o de los principales), a partir del marco jurídico institucional que la Constitución otorga a la alimentación en cada uno de los países.

En la actualidad, aún no están consolidadas las estructuras públicas necesarias para atender a las familias en situación de riesgo alimentario en América Latina. La historia señala solamente ejemplos aislados de acciones del poder público, orientadas a la construcción de equipamientos de abastecimiento, restaurantes populares o de distribución de cestas básicas y de leche, y otras acciones en varios países de la región desde la década de 1930. Como conclusión, se observa que, para la atención alimentaria, el poder público se apoyó en acciones privadas de carácter filantrópico.

Se acostumbra a identificar la atención de casos específicos relacionados con la ausencia de recursos para la alimentación con ac-

ciones de caridad y filantropía de iglesias, sindicatos y organizaciones humanitarias. El aumento de estas ayudas siempre estuvo relacionado con el aumento de las donaciones de alimentos, muchas veces provenientes de países ricos, que perpetuaban la dependencia de los países en desarrollo y de la población necesitada con relación a la llamada ayuda humanitaria³.

Aunque la actuación de entidades con fines religiosos haya crecido, la gran novedad en la década de 1990 fue el fenómeno de compromiso directo de las empresas en acciones sociales. Los motivos para esto son varios: por un lado, «el reconocimiento de que el Estado —principal responsable de la prestación de servicios sociales básicos— no va a reducir por sí solo los problemas sociales del país y ha señalado la necesidad del trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil» (Peliano, 2002). Desde el punto de vista de las empresas, las acciones sociales tienen varios motivos: incentivos fiscales y una mejor imagen de la empresa frente al consumidor, los inversores y la comunidad. Con relación al mercado consumidor, existen fuertes evidencias de que las empresas que promueven acciones sociales o defienden causas humanitarias consiguen que sus productos sean mejor evaluados por los compradores.

En 1999, a partir de una iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas, los principales líderes empresariales del mundo fueron convocados con el objetivo de comprometer a las grandes corporaciones en los esfuerzos por alcanzar las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esas metas fueron sintetizadas a partir de las diversas conferencias organizadas por la ONU en la década de 1990, e incluyen aspectos sociales, ambientales y económicos. Como resultado de esa iniciativa se firmó el Pacto Mundial entre la ONU y cinco de sus agencias subsidiarias y más de 1 000 corporaciones de alcance multinacional.

La erradicación de la pobreza extrema y del hambre es la primera de la lista de ocho metas que se pretenden alcanzar hasta 2015. En el caso del hambre, el compromiso es el de reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre, lo que refuerza el compromiso suscrito por

3. Es importante recordar la ampliación de la Public Law nº 480, instituida en la década de 1930 como un instrumento de compra de la producción agrícola por el Gobierno de los Estados Unidos de América. Con el crecimiento sucesivo de las compras y stocks de alimentos, los Estados Unidos de América decidieron canalizar parte de las donaciones hacia América Latina, dentro de una política conocida como «Alianza para el Progreso», que en la década de 1950 cumplía también funciones políticas relacionadas con la estrategia estadounidense para la Guerra Fría en la región.

las naciones en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en 1996 en Roma.

En términos prácticos, la creación del Pacto Mundial llevó a una coordinación de las acciones de las empresas multinacionales en todos sus territorios de actuación. Esas acciones normalmente provocan un «efecto de demostración» en las empresas nacionales, inclusive en las pequeñas y medianas empresas, lo que genera un nuevo nivel de actuación y un *benchmark* para el sector⁴.

POBREZA Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE

En los países en los que la oferta de alimentos en el nivel agregado está relativamente equiparada con la producción (no necesariamente en términos de precios), se corre el gran peligro de confundir la seguridad alimentaria con el problema de la pobreza, y en especial con el problema de la pobreza extrema.

Antes que nada es preciso dejar en claro que la seguridad alimentaria es una política que involucra a toda una población, y no solamente a la parte pobre de la sociedad. Políticas típicas de seguridad alimentaria, como la educación alimentaria y nutricional, el etiquetado de productos o la calidad y seguridad de los alimentos, entre otras, son buenos ejemplos de políticas que afectan a todas las personas, independientemente de su renta.

Pero también es verdad que existe un aspecto de emergencia de la seguridad alimentaria que se verifica incluso en los países en desarrollo que producen excedentes agrícolas para exportación; ese aspecto es el hambre. El hambre se origina en la falta de poder adquisitivo de gran parte de la población, pero sería un error suponer que una política de lucha contra la pobreza en general es suficiente para atacar todas las causas del hambre (Monteiro, 2003).

Esto se debe a que incluso en los países en desarrollo con excedentes de producción agrícola, el hambre se presenta debido a, por lo menos, dos causas de orden muy distinto: primero, puede haber carestía, lo que implica que el nivel de precios de los alimentos es alto en relación con los niveles salariales vigentes, en función de problemas en la producción y/o distribución; segundo, a pesar de que los precios de los alimentos sean relativamente baratos, el bajo nivel de renta de las fa-

4. Véase al respecto Veiga, 2004.

milias no permite una alimentación adecuada, debido al peso de otros gastos fundamentales para su reproducción, tales como vivienda, transportes, educación, salud, etcétera.

Es importante distinguir las políticas de seguridad alimentaria y, más específicamente, de lucha contra el hambre, de las políticas de lucha contra la pobreza en general. La primera razón para esta distinción es que, al contrario que en los países desarrollados, donde la pobreza se restringe a grupos sociales específicos (minorías étnicas, familias incompletas comandadas por mujeres y ancianos, entre otras), en América Latina la pobreza afecta a amplias capas de la población y tiene causas estructurales bastante conocidas (concentración de la renta y de la tierra, bajos niveles salariales, etc.). Por eso, los programas focalizados de transferencia de renta no hacen más que disminuir el sufrimiento de esas familias literalmente excluidas. Es necesario complementar esos programas con otras acciones de carácter «estructurante», es decir, que alteran la inserción de los excluidos en la estructura social.

Pero hay una segunda razón por la cual una política de seguridad alimentaria —y en particular una política de lucha contra el hambre— no debe ser diluida en una política general de lucha contra la pobreza. Y es que, aunque las relaciones entre hambre y pobreza constituyan un círculo vicioso, el hambre está en la raíz de la pobreza, y es en realidad una de sus causas más importantes. Una persona con hambre no produce, no trabaja, no tiene salud; puede ir a la escuela, pero aprende mal. Al contrario, una persona bien nutrida puede ser pobre, pero tendrá las condiciones mínimas necesarias para reaccionar a los estímulos de una política educacional, de formación profesional, etcétera.

En ese sentido, se puede decir que la seguridad alimentaria forma parte de aquello que Sen (1988) denominó *person's entitlements to food*, que podríamos traducir como el derecho fundamental a la alimentación (Sen, 1988). La palabra inglesa *entitlement* significa algo más que un derecho cualquiera y se sitúa al mismo nivel que el derecho a la vida, pues es parte de los derechos fundamentales de la propia constitución del ser humano. En otras palabras: quitar el derecho de una persona a tener una alimentación adecuada es lo mismo que privarla del derecho a una vida saludable o negarle un atributo inalienable de su propia condición humana.

Para De Haen (2004) el hambre es al mismo tiempo causa y consecuencia de la pobreza. Por eso, el autor afirma que es necesario un doble abordaje para combatir el hambre. Por un lado, es necesario in-

vertir en sectores productivos, a fin de crear oportunidades para que los que pasan hambre mejoren sus condiciones de vida y se tornen integralmente ciudadanos. Aquí se deben incluir la promoción agrícola y el desarrollo rural por medio de la reforma de políticas y de inversiones en la agricultura. La agricultura no es la única fuente de alimento, pero, junto con las actividades rurales no agrícolas, trae empleo y renta para la gran mayoría de los pobres del mundo. No obstante, quienes padecen hambre podrán aprovechar las ventajas provenientes de esas oportunidades económicas solamente si están bien nutridos, con buena salud y alfabetizados. La mejora en la nutrición es, por lo tanto, un prerrequisito para que los pobres se beneficien de las oportunidades creadas por el desarrollo.

La segunda dimensión implica intensificar el acceso directo e inmediato a la alimentación para los que pasan hambre, por medio de formas variadas de redes de seguridad y de asistencia, que pueden incluir programas de transferencia de renta en dinero y de géneros alimenticios, así como programas alimentarios y nutricionales, como merienda escolar e intervenciones para suplementación nutricional.

La conclusión de De Haen (2004) es que orientar la política pública solamente a la reducción de la pobreza no puede resolver «automáticamente» el problema del hambre. Si el hambre es frecuentemente la mayor causa de la pobreza, la mejora nutricional es necesaria para la reducción de la pobreza⁵. En ese sentido, y de acuerdo con el autor, el programa de lucha contra el hambre propuesto por la FAO resume prioridades y políticas específicas en inversiones públicas para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: reducir a la mitad el número de personas que pasan hambre hasta 2015. Sus cinco áreas prioritarias incluyen la mejora de la productividad agrícola, las inversiones en infraestructura rural, las reformas estructurales y la rehabilitación de recursos naturales (tierra, agua, biodiversidad). El programa también reconoce la necesidad de focalizar acciones en las personas que pasan hambre en áreas urbanas, problema de particular importancia en América Latina.

5. Según De Haen (2004): «Donde la incidencia del hambre es reducida, las tasas de mortalidad infantil y especialmente de la mortalidad de niños por debajo de 5 años de edad también son bajas, y la expectativa de vida es más baja en los países más afectados; un recién nacido puede tener una expectativa de vida saludable de 38 años, comparada con los más de 60 años en los países con baja incidencia de hambre. En los países en desarrollo, entre el 50 y el 60 % de todas las muertes infantiles tiene como causa directa o indirecta el hambre y la desnutrición.»

Tarea 2: Cuestiones básicas que es necesario investigar sobre esta cuestión:

1. ¿Cuáles son las regiones que pueden ser clasificadas como aquellas que resolvieron su problema de producción (en términos cuantitativos) pero no de acceso a los alimentos, a causa de la insuficiencia de renta de una parte significativa de la población?
2. ¿Cuáles son las regiones que tienen problemas de carestía ocasionados por problemas en la distribución de la producción?
3. ¿Cuál es el costo del hambre en términos de las condiciones de salud (reducción de la expectativa de vida, mortalidad infantil, etc.) y de la educación (perjuicio a los niños en términos de mal desempeño escolar, etc.)?
4. ¿Cuál sería el resultado de una política de lucha contra el hambre, suponiendo que la renta transferida a las poblaciones con carencias fuera gastada prioritariamente en alimentos y otros bienes salariales básicos?

¿CÓMO MEDIR LA (IN)SEGURIDAD ALIMENTARIA?

De acuerdo con De Haen (2004), «usar indicadores para determinar el número de personas que padecen inseguridad alimentaria es muy importante, tanto en términos de monitoreo como de selección de beneficiarios de los programas de lucha contra el hambre». Para el autor, «existen muchos indicadores, pero cada uno de ellos mide un aspecto diferente de la seguridad alimentaria. Ninguna medida aislada es suficiente. Al contrario, es necesaria una secuencia de indicadores para comprender la inseguridad alimentaria en toda su complejidad, y para saber quiénes pasan hambre, dónde viven y por qué pasan hambre».

Según De Haen, son cinco los indicadores de inseguridad alimentaria más utilizados:

- a) *La disponibilidad alimentaria*, medida como suministro total de calorías y distribución concerniente al acceso a esas calorías. Esa medida es utilizada por la FAO en sus estadísticas

sobre la evolución del hambre en el mundo y tiene el mérito de ser un indicador práctico para las orientaciones globales subsecuentes, pues puede ser calculada para casi todos los países⁶.

- b) *La entrada de alimentos*, que mide la cantidad física de alimentos disponibles para consumo en el nivel doméstico.
- c) *El estado nutricional*, que está basado en medidas antropométricas, como la atrofia (relación peso/altura). Tales indicadores están disponibles solamente para niños y se originan principalmente en encuestas primarias del área de la salud.
- d) *La vulnerabilidad*, que puede ser medida por medio de perfiles de los medios de supervivencia disponibles o a partir del autoabastecimiento (producción para el consumo propio).
- e) *Acceso a la alimentación*, basado en la capacidad de disponer de una cesta básica de alimentos (por medio de renta o de algún otro medio válido).

Un estudio realizado por Takagi, da Silva y Del Grossi (2001) identificó los diversos métodos existentes para medir la población que no se alimenta adecuadamente, que pueden agruparse en dos grupos principales: el método directo y el método indirecto. El método directo capta, a través de encuestas sobre consumo o datos antropométricos, el número de personas y las familias que no tienen una ingestión adecuada de calorías y proteínas. Se evalúan, por ejemplo, las características de la ingestión de alimentos o la adecuación del peso en relación con la altura de la población. Se capta así el efecto continuado de la falta de alimentación adecuada en el organismo, pero no el riesgo potencial de las personas frente al hambre y a la inseguridad alimentaria.

El método indirecto procura inferir si una población tiene carencias por medio de otros indicadores, diferentes del consumo calórico y los datos antropométricos. La principal variable utilizada en los métodos indirectos es la renta familiar per cápita. Se parte del presupuesto de que la falta de renta es el principal factor que lleva a las personas a no alimentarse adecuadamente. La metodología de la FAO parte de la

6. La medida de subnutrición (o hambre) de la FAO comienza con el nivel de la disponibilidad calórica por país per cápita y luego combina el compromiso de distribución con una demanda mínima demográficamente ajustada (línea de corte). El resultado es una estimación del número de subnutridos. Los cálculos más recientes sugieren que 842 millones de personas en todo el mundo están subnutridas. La mayoría (505 millones) vive en Asia y en la región del Pacífico, seguidos por 198 millones en el África subsahariana. Aproximadamente 53 millones de personas en América Latina y el Caribe están subnutridas. Véase más al respecto en De Haen, 2004.

disponibilidad de alimentos en el país y calcula el número total de calorías per cápita disponibles (producción local menos el saldo comercial agrícola y los stocks de alimentos). A continuación, utiliza indicadores de consumo alimentario y de distribución de la renta para estimar la desigualdad de acceso a los alimentos, y obtiene el porcentaje de la población cuyo consumo alimentario está por debajo de las necesidades mínimas previamente definidas y a quienes considera personas subnutridas. Esta medición utilizada por la FAO, no obstante, se considera poco precisa, pues parte de los datos de disponibilidad total calórica producida y estima las pérdidas agrícolas en el procesamiento agroindustrial y en el transporte. Según la propia FAO, el método tiende a subestimar el número real de subnutridos del país, y es más útil para realizar comparaciones entre países y para evaluar la capacidad potencial de la agricultura de cada país para alimentar a su población.

El método más utilizado en los países es el de la insuficiencia de renta, que concentra el mayor número de estudios relacionados con el problema de la indigencia y el hambre, tanto en el Brasil como en organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial. Se trata, básicamente, de definir una determinada línea de indigencia y/o de pobreza y calcular el número de familias cuya renta es inferior a esta línea. En la realidad, la estimación de la población pobre no revela la proporción de personas que realmente «pasan hambre», ya que parte de esa población puede tener acceso a programas de distribución de cestas básicas, vales de alimentación, donaciones, etc. El criterio para definir la línea de indigencia/pobreza, y el método de regionalización y de corrección monetaria es lo que causa las diferencias entre los valores de los diversos estudios realizados hasta el momento. Entre los principales destacan aquellos que definen la línea a partir de una determinada renta, única para el país, generalmente como proporción del salario mínimo, o que parten de la estructura de consumo de las familias.

Rocha (2000) analizó los diversos estudios y metodologías que parten de la estructura de consumo para definir la línea de indigencia y pobreza. Según la autora, existe una serie de pasos que implican ciertas «arbitrariedades» para llegar a la definición de la población indigente y pobre. Eso hace que cada cálculo sea único e incomparable con otros indicadores (la autora calculó que, dependiendo de las medidas adoptadas, la línea de indigencia calculada puede variar en un 50 % y la línea de pobreza puede variar hasta en un 127 %). Esas

diferencias resultan de las opciones adoptadas para definir las líneas de indigencia y pobreza en relación con: definición de las cantidades recomendadas de calorías; definición de la cesta alimentaria de menor costo; estimación del consumo no alimentario; estimación de las diferencias de costo de vida para las regiones del país y actualización de los valores monetarios de las líneas de indigencia y pobreza.

Aunque se trata de trabajos de referencia en el nivel internacional, ninguno de estos estudios avanzó en la medición de la inseguridad alimentaria, que debe considerar no solamente personas con acceso insuficiente a la alimentación, sino también con acceso inadecuado, debido a la ausencia de prácticas saludables de alimentación, y también familias que, aunque no tengan problemas de desnutrición, obtienen su alimentación de forma irregular a lo largo del tiempo. En el Brasil, el equipo liderado por el Departamento de Medicina Preventiva y Social de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Estatal de Campinas trabajó para crear una metodología inspirada en el programa Food Stamps de los Estados Unidos⁷. Se trata de un instrumento de recopilación de información en forma de cuestionario, en el que a partir de respuestas de las propias familias se establece una escala de inseguridad alimentaria en tres niveles (severa, moderada y leve)⁸.

Según Segall-Corrêa y Marín-León (2009):

dos proyectos de investigación, en los Estados Unidos de América, dieron la base de la elaboración de una escala psicométrica para medir de forma directa la magnitud de la seguridad o inseguridad alimentaria de la población. El primero era una tesis de doctorado de la Universidad de Cornell y el otro, una escala que buscaba identificar familias en situación de hambre para su inclusión en proyectos de intervención y alertar a la sociedad estadounidense sobre el problema de la inseguridad alimentaria. La unión de estas dos experiencias permitió el desarrollo de un instrumento de medición con 18 ítems, el Household Food Security Survey Module, que crea una escala capaz no solo de medir la magnitud del problema de la inseguridad alimentaria en la población, sino también de identificar grados diferentes de acceso a los alimentos: desde la completa satisfacción de las necesidades alimentarias (seguridad alimentaria), hasta las experiencias en niveles de progresiva gravedad de restricción de alimentos.

7. Sobre el sistema de monitoreo y evaluación del Food Stamp, véase Takagi, Graziano da Silva y Belik, 2002.

8. Segall-Corrêa, 2004.

El instrumento brasileño, denominado Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria, consiste en la aplicación de un cuestionario de 15 preguntas y fue utilizado en el nivel nacional por primera vez a través de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios (PNAD) realizada en 2004 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Ese mismo instrumento fue adaptado en otros países, como la Argentina, Colombia, Venezuela, México, Honduras, Guatemala y Haití. En América Central, la escala se aplicó en estudios de casos desarrollados por el Food and Nutrition Technical Assistance, proyecto patrocinado por el Gobierno de los Estados Unidos de América. Recientemente, los expertos han tratado de unificar los procedimientos bajo una escala única, conocida como Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria. No obstante, se trata de un gran desafío, pues las realidades son muy distintas en la región y, dado que los cuestionarios deben sufrir un proceso de validación, las diferencias aparecen naturalmente, lo que dificulta la unificación de las escalas.

ESPECIFICIDADES DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

LA AMPLITUD DE LAS ACCIONES

Primero, es fundamental que se reafirme la idea de que una política de seguridad alimentaria no se agota en la lucha contra el hambre, aunque ese sea su objetivo más urgente y visible. Más allá de eso, reafirmar la lucha contra el hambre ayuda (y mucho) a ampliar la base política y social de sustentación de una política de seguridad alimentaria.

En nuestra opinión, una política de seguridad alimentaria debe tener por lo menos seis dimensiones distintas y articuladas:

a) Un *programa de transferencia de renta*, para atacar el problema urgente del acceso insuficiente de la población más pobre a los alimentos necesarios, por falta de poder adquisitivo. Esa es la componente de la seguridad alimentaria destinada a las poblaciones muy pobres o miserables, definidas como aquellas personas que no tienen una renta para adquirir la cesta básica que les garantice la supervivencia. Aquí se incluye la atención a grupos minoritarios, como las poblaciones indígenas, *quilombolas*, etcétera.

b) Un *programa de estímulo a los agricultores familiares* más po-

bres, para que puedan atender al incremento de demanda de alimentos básicos generado por los programas de transferencia de renta. Es importante señalar que gran parte de la miseria latinoamericana se concentra en la franja de los agricultores familiares pobres, sin tierra o con poca tierra, en general desorganizados y sin capacidad de beneficiarse de las políticas públicas diseñadas para apoyar al sector agropecuario. Aquí es imprescindible que los diferentes niveles de gobierno (local, regional y nacional) utilicen su poder de compra para implantar un programa de adquisición local de alimentos de los agricultores familiares; de lo contrario, la ampliación de la demanda será gradualmente absorbida por los tradicionales productores de bienes de exportación, que no necesariamente son grandes productores, pero que ciertamente no son los agricultores más pobres que precisan beneficiarse de la expansión del mercado de productos agrícolas producida por la implantación de programas de seguridad alimentaria.

- c) Un *programa de acompañamiento de salud y nutrición* destinado a grupos de población específicos, que requieren mayor atención (en especial ancianos, niños y gestantes), y a monitorear las dolencias ocasionadas por la insuficiencia de vitaminas y micronutrientes, además de la mala alimentación (hipertensión, diabetes, etcétera).
- d) Un *programa de control de los alimentos consumidos* por la población, a partir de una fiscalización rigurosa ejercida por el poder público. Es fundamental el etiquetado de los productos alimenticios, especificar su composición y, de acuerdo con el principio de la precaución, identificar los productos transgénicos. También es preciso mencionar el problema del acceso a agua potable, factor fundamental para la reducción de la mortalidad infantil, en particular en las regiones semiáridas.
- e) Un *programa de educación alimentaria y nutricional* amplio, para toda la población, destinado no solo a la valorización de los alimentos disponibles, que son poco o mal utilizados por la población, sino sobre todo a difundir los principios de una alimentación saludable entre todas las capas de la población. Lo fundamental es la difusión de informaciones fidedignas a los consumidores a través de los principales medios de comu-

nicación (radio y televisión).

- f) Un *programa de abastecimiento*, destinado específicamente a las grandes ciudades y regiones metropolitanas donde se ha impuesto la intermediación de los supermercados, para que asegure el acceso a los alimentos de buena calidad a la población de baja renta. Es fundamental redefinir el papel de las centrales de abastecimiento construidas en las décadas de 1960 y 1970 con el objetivo de aproximar a los productores y los consumidores, así como incentivar programas alternativos de abastecimiento en alianza con el sector privado (verdulerías de precio unificado, ferias de los productores, bancos de alimentos, restaurantes populares, etc.), además de un conjunto de programas específicos de seguridad alimentaria, como bancos de alimentos destinados a disminuir el desperdicio, merienda escolar, abastecimiento social, restaurantes populares, etcétera.

En resumen, las evidencias señalan que es necesario que los aspectos del abastecimiento, la alimentación, la salud, la educación y la nutrición trabajen juntos. También es necesario comenzar a monitorear la situación alimentaria de individuos o grupos de individuos según áreas geográficas o grupos sociales de mayor vulnerabilidad. Para cada una de las situaciones se deberían contemplar diferentes formas de intervención, que combinen un conjunto de políticas, tales como la reforma agraria y el apoyo a la agricultura familiar en las áreas rurales; bancos de alimentos, cocinas comunitarias y restaurantes populares en las áreas urbanas; huertas y viveros; políticas de transferencia de renta; inclusión de género, etc. En ese sentido, se debe privilegiar un sistema integrado de informaciones sobre seguridad alimentaria, con datos sobre producción, precios, grupos vulnerables, sistemas de educación y otras variables de importancia.

Tarea 3: Identificar las acciones en curso relacionadas con esas seis dimensiones fundamentales de una política de seguridad alimentaria: los programas de transferencia de renta, de apoyo a los agricultores familiares, de acompañamiento de salud y nutrición, de control de calidad y rotulación de los alimentos, de educación alimentaria y nutricional y de abastecimiento local.

Recuadro 14.2 : Política de seguridad alimentaria para áreas urbanas

Una de las críticas más frecuentes a la política de seguridad alimentaria propuesta por la FAO es su excesiva orientación hacia instrumentos que privilegian el sector agrícola y la población rural, sin tomar en cuenta que gran parte de las poblaciones más pobres de los países a los que nos referimos (la Argentina, el Brasil, Chile y México) son urbanas, por no decir metropolitanas. Belik (2003) hace una interesante evaluación de las políticas de seguridad alimentaria para las áreas urbanas. En ese trabajo se analizan en detalle las propuestas dirigidas a la promoción de bancos de alimentos, restaurantes populares y huertas y se señalan diversos puntos problemáticos del modelo utilizado hasta entonces en el Brasil y en otros países de América Latina.

En el caso de los bancos de alimentos, por ejemplo, se nota un enorme esfuerzo de los gobiernos para expandir la red existente, cuando las experiencias más exitosas señalan la necesidad de generar compromisos y acuerdos de colaboración con las empresas y con la sociedad civil organizada. Los bancos de alimentos son la base de una política antidesperdicio que beneficia a la sociedad como un todo, pero en el corto plazo presenta ventajas para las empresas en términos de garantía de mantenimiento de precios y márgenes, además de mejorar su imagen en el mercado. En ese sentido, se deben discutir los beneficios fiscales, con el fin de situarlos en otro contexto.

Los restaurantes populares también deben ser vistos bajo otra perspectiva. Es sabido que la definición de la escala que debe ser adoptada acaba por determinar el modelo implementado, la localización de las unidades y el público al que se pretende alcanzar. Pequeñas unidades pueden tener costos unitarios más elevados, pero podrían eventualmente garantizar el foco en un determinado público. Por otro lado, las grandes instalaciones permiten ganancias de escala y una atención masiva a la población sin estigmatizar a los más pobres. En una u otra situación se debe considerar la posibilidad de operar esos equipamientos en régimen de concesión, por intermedio de empresas, entidades comunitarias o cooperativas de desempleados. Con eso sería posible garantizar no solamente la alimentación, sino también

una política de seguridad alimentaria autosostenible.

El fomento de la instalación de huertas urbanas es también una política muy divulgada, pero las evidencias muestran que son pocas las experiencias que presentan resultados efectivos de forma continuada, como los casos de Cuba y de la Argentina⁹. No obstante, se deben considerar las huertas como un programa que puede ir más allá del sesgo productivista, incorporando aspectos relacionados con la sociabilidad de las poblaciones involucradas.

Existen diversos tipos de huertas urbanas. Pueden ser comunitarias, colectivas, escolares, caseras, etc. Lo importante en todos los casos es establecer una política que pueda minimizar el riesgo de contaminación por el agua y los residuos urbanos, que pueda proveer asistencia técnica a los interesados y que garantice la organización de esos nuevos productores.

El autor concluye que actualmente vivimos una crisis de los modelos de seguridad alimentaria en las áreas urbanas. Las políticas intervencionistas del Estado en el ámbito del abastecimiento vigentes en las décadas de 1970 y 1980 entraron en crisis, ya sea por la situación fiscal de los gobiernos, ya sea por el predominio de la ideología neoliberal. De una u otra manera, desarrollar una política de seguridad alimentaria con participación de las fuerzas sociales, y basada también en la organización y gestión de esos actores, es un complejo desafío. Sin embargo, no se debe perder de vista la necesidad constante del poder público de coordinar los procesos de implementación de acciones en el medio urbano, para asegurar su papel regulador sobre los intereses privados

9. El Programa de Agricultura Urbana de Cuba es uno de los mayores de América Latina, y aproximadamente la mitad de los vegetales consumidos en el país provienen del cultivo en pequeños jardines urbanos. El Programa Pro Huerta de la Argentina tiene más de 12 años de implantación, es ejecutado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, con financiamiento del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y en 2002 atendió a 3,2 millones de personas en ese país.

Recuadro 14.3 : Hábitos alimentarios y calidad de los alimentos

El trabajo de Elizabete Salay (2003) muestra que la sociedad latinoamericana está pasando por una fase de transición nutricional. La desnutrición calórico-proteica, las carencias de hierro, yodo y vitamina A, que normalmente se asocian a la pobreza, aunque todavía sean elevadas, han sido eclipsadas por la obesidad, las dolencias cardíacas, la hipertensión, la diabetes y otras enfermedades. Efectivamente, la dieta del latinoamericano está cambiando y ya registra una mayor presencia de grasas y menor incidencia de fibras.

Una política pública que pueda combatir los problemas alimentarios causados por las prácticas y hábitos alimentarios inadecuados debe tener en consideración: la necesidad de controlar informaciones de etiquetas y propagandas; la definición de estándares y procesos y la implantación de programas de educación nutricional. La educación nutricional debe reforzar la necesidad de cambiar los hábitos y comportamientos impuestos por la propaganda. Debido a que el mercado genera informaciones incompletas, cabe a los gobiernos regular y complementar las informaciones necesarias para la salud de la población.

Como recomendación general para los gestores de políticas en América Latina, se sugiere la creación de una organización o comisión que pueda analizar la información nutricional que brindan los fabricantes, fomentar investigaciones e implementar campañas de divulgación de una dieta saludable. Se debe agregar también la necesidad de movilizar a los actores sociales para que exista fiscalización y control sobre la industria, las cadenas de *fast-food* y los distribuidores. Con relación al Codex Alimentarius, el texto preparado por Martinelli (2003) demuestra que son pequeños los espacios de negociación que los países en desarrollo poseen en la discusión del nuevo estándar internacional coordinado por la FAO y la OMS. Efectivamente, las decisiones sobre las referencias del Codex están influenciadas toda la cadena productiva, con enormes impactos en términos comerciales. Sin embargo, históricamente, los comités del Codex son dominados por los países desarrollados, que acaban por establecer normas

para productos tropicales y procesos productivos que son ajenos a la realidad de esos países.

Las decisiones en relación con los alimentos derivados de la biotecnología surgen de evaluaciones de especialistas, además de los estándares de tolerancia a los aditivos, contaminantes y toxinas. Pero como los comités están dominados por funcionarios de gobiernos de países desarrollados (muchos de ellos, importadores de productos agrícolas), existe siempre el riesgo de que determinados estándares sean utilizados como barreras al comercio proveniente de países en desarrollo.

Actualmente, uno de los grandes desafíos del Codex es su reconocimiento por parte del consumidor, y ese reconocimiento solo llegará con la independencia de sus órganos y una mayor rapidez en las decisiones, además del uso de procedimientos más actualizados en lo que se refiere a la inocuidad de los alimentos.

Es fundamental conocer mejor los instrumentos disponibles para implementar programas destinados a la seguridad alimentaria. Es un error creer que, por el hecho de que ya existan incontables programas de incentivo a la alimentación dispersos entre los distintos niveles de gobierno, la simple mezcla o coordinación de ellos constituirá una política de seguridad alimentaria como la que analiza este trabajo. En realidad, una política de seguridad alimentaria debe estar amparada en una Ley de Seguridad Alimentaria, y estar respaldada en el precepto constitucional explícito del derecho a la alimentación. Sin embargo, como eso todavía no se ha concretado en los países de la región, lo mejor es crear los instrumentos legales necesarios para la implementación de los programas, como se dio en el caso brasileño con el Programa Hambre Cero, que creó el Estatuto del Buen Samaritano para incentivar las donaciones a los bancos de alimentos, o el Programa de compras de la agricultura familiar, que eximió de licitación para la compra directa a los productores hasta un determinado valor. En el caso del Brasil, el esfuerzo de la sociedad civil organizada y la puesta en marcha de diversos programas a partir de 2003 dieron origen a la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), finalmente aprobada en 2006. En realidad, cada una de las seis dimensiones citadas anteriormente exigió el diseño de una legislación infraconstitucional necesaria

para su implantación. En el caso de los programas de transferencia de renta, fue necesario crear una legislación específica para definir los criterios de selección de los beneficiarios, así como para implementar el pago de las transferencias, que se realizó por medio de un banco estatal con gran capilaridad.

La creación y la actualización del registro de beneficiarios de los programas de transferencia de renta merece un comentario aparte, por la posibilidad de que el sistema permita fraudes de diverso tipo. De nada sirve iniciar un registro y fijar sus metas, si ese registro no es periódicamente revisado y actualizado. En la franja de renta en la que se aplica el programa (pobreza e indigencia), las familias se desplazan constantemente de lugar de residencia y hasta incluso de ciudad; y, como los vínculos con el mercado de trabajo son informales y precarios, es común que las familias alternen períodos de ocupación razonable con otros de total desempleo, como ocurre, por ejemplo, en las regiones agrícolas donde hay un fuerte carácter estacional de la producción.

La experiencia del Programa Hambre Cero mostró que para resolver este problema, la participación social es fundamental en dos sentidos. Primero, para movilizar a las fuerzas sociales progresistas de las localidades y garantizar que el registro se oriente hacia las familias que realmente lo necesitan, independientemente de favoritismos políticos o religiosos. Segundo, en el sentido de asegurar la efectiva participación de los beneficiarios en el proceso de construcción de las políticas públicas de desarrollo local, sin lo cual los programas de transferencia de renta quedarían reducidos a meros paliativos de la situación de miseria en que se encuentran las personas, sin abrir nuevas alternativas que les permitan salir de esa relación asistencialista.

Recuadro 14.4: Los comités gestores como forma de control social

«¿Qué es eso de elegir a un representante de mi municipio sin preguntarme? ¿Es que el alcalde ya no manda en el municipio?»

Reclamos de ese tipo fueron una constante entre los dirigentes municipales de las pequeñas ciudades (de hasta 75 000 habitantes) del semiárido nordestino, frente al proceso de elección de un representante de la sociedad civil para ser capacitado como agente de seguridad alimentaria del Programa Hambre Cero. Ese agente tenía la responsabilidad de implantar en el municipio el comité gestor del Programa Tarjeta Alimentación y evitar el uso político de los registros de familias beneficiarias. El comité se formaba con dos tercios de representantes de la sociedad civil y un tercio del poder público. Pero tenía una atribución clara, que fortalecía y hacía más transparente y participativa la selección de beneficiarios, ya que el programa del Gobierno Federal no disponía de estructuras descentralizadas de gestión. En 2003, fueron implantados 2 132 comités gestores en todo el país¹⁰.

Es evidente que, entre quienes actuaban en los gobiernos municipales, surgió el temor de perder el control de la situación. La creación de los comités puso en cuestión un modelo de mando local reproducido mediante prácticas clientelistas de intercambio de favores en el uso de los asuntos públicos. Frente a la perspectiva de una nueva práctica generalizada de gestión de las políticas públicas, en la que es fundamental la participación de la sociedad civil, algunos alcaldes del Nordeste no tardaron en mostrar públicamente su rechazo.

La novedad la introdujo el comité gestor local, formado a partir de la acción de los agentes de seguridad alimentaria, y en el que seis de los nueve miembros eran elegidos entre los grupos organizados de la sociedad civil. Esto trajo ánimo a la población e irri-

10. Los comités fueron instancias locales de control social creadas en los municipios del semiárido y otras localidades, con la participación de voluntarios de la sociedad civil, de las familias beneficiarias y del poder público local, para el acompañamiento de las familias y la fiscalización del programa de transferencia de renta. Se involucraron más de 19 000 voluntarios, que tuvieron la tarea de movilizar a la sociedad para el Programa Hambre Cero y evaluar la calidad del registro de familias preexistente.

gó el tejido social con la esperanza de una participación efectiva, de un pueblo que por primera vez sentía en sus manos el poder de decidir sobre sus vidas. Como afirmaba uno de los agentes de seguridad alimentaria, «las sucesivas asambleas sectoriales que se llevaron a cabo entre los diferentes segmentos de la sociedad han posibilitado un verdadero espectáculo de ciudadanía».

Las personas no solo atendieron al llamado de las asociaciones comunitarias rurales y urbanas, sindicatos, organizaciones religiosas, consejos comunitarios, etc., sino que percibieron que eran parte de la construcción de algo nuevo. Y ese renacer de la esperanza y de la participación tenía un sabor muy especial frente a la realidad en que vivían, donde existía un sinnúmero de consejos comunitarios, en los cuales, por haber sido creados por meras conveniencias burocráticas, lo que menos importaba era la participación popular. Esa era la experiencia acumulada de ciudadanía de esas poblaciones.

Fue gracias a la acción de esos participantes voluntarios en los comités gestores que se consiguió dejar en evidencia las irregularidades contenidas en el registro de beneficiarios de cada municipio. Y esa práctica de «exponer las heridas» del registro que dio soporte a la implantación del Programa Tarjeta Alimentación fue reivindicada por esos mismos comités, para su aplicación también en los registros de las otras políticas sociales. La sociedad ahora quiere saber quiénes son las familias beneficiadas en todos los programas, como una garantía básica de consolidación de una política que se basa en la seriedad y la transparencia, dentro de los principios de justicia social.

De ese modo irrumpió la ciudadanía en los valles entre montañas del semiárido nordestino. Es así como se está construyendo la participación popular. Basado en: *A ciudadanía que rompe dos grotões: o Comitê Gestor do Programa Fome Zero*, Aldenor Gomes, 2003).

LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS ACCIONES

Antes que nada, se debe resaltar que la implantación de un programa de seguridad alimentaria debe hacerse en los niveles nacional, estatal, regional y municipal simultáneamente; es decir, un programa de seguridad alimentaria no puede tener cortes sectoriales (aunque tenga que dar prioridad a determinadas acciones, como ya se ha visto), ni permitir que las acciones locales se separen de las demás acciones complementarias en el ámbito regional y nacional.

Eso no significa, en absoluto, que todas las acciones deban ser desarrolladas simultáneamente en todos los espacios. Y mucho menos que el conjunto de acciones prioritarias a ser implantadas en una región lo sean también en otra, por las propias características socioeconómicas y demográficas.

Es fundamental separar las medidas de política de seguridad alimentaria por lo menos en tres grandes áreas distintas:

- a) zonas rurales y pequeños poblados («ciudades rurales»), donde predominan las ocupaciones agropecuarias. Aquí el enfoque debe privilegiar el apoyo a la producción de alimentos a través de la agricultura familiar, que casi siempre es uno de los grupos más importantes de pobres y miserables en los países latinoamericanos;
- b) zonas urbanas, constituidas por las medianas y grandes ciudades, de 50 000 a 500 000 habitantes, donde hay un desarrollo considerable de actividades industriales y comerciales;
- c) zonas metropolitanas.

Gordillo (2003) destaca que los planes nacionales de seguridad alimentaria deben ser totalmente repensados, a fin de que incorporen nuevas dimensiones, para garantizar que no exista dispersión de recursos y obtener una mayor efectividad en las acciones emprendidas. Según el autor, en la década de 1990 los países de América Latina vivieron una fase que puede ser caracterizada como de reformas de primera generación. Reformas como la privatización de empresas públicas, el ajuste fiscal de las cuentas públicas, la liberalización comercial y la descentralización administrativa fueron motivadas por decisiones de orden macroeconómico e impactaron directamente en el sector agrícola. Como consecuencia, hubo un cambio profundo en los sistemas de planificación, en la investigación y extensión agropecuaria y

en la política de administración de los recursos hídricos. Sin embargo, aunque el sector público se haya retraído, el sector privado y el tercer sector no consiguieron ocupar el espacio abierto por las reformas de primera generación.

Para Gordillo (2003), el gran desafío propuesto a una política de seguridad alimentaria es el de recomponer una base sobre la cual trabajar para alcanzar los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de la Alianza Internacional contra el Hambre. Para una acción más inmediata no basta estimular solamente la producción de alimentos. Es necesario trabajar también sobre los aspectos relacionados al acceso a los alimentos. Como se sabe, el hambre es al mismo tiempo causa y consecuencia de la pobreza, y por lo tanto los programas de lucha contra el hambre deben concentrar esfuerzos también en lo relacionado con la generación y la distribución de la renta.

Un ejemplo práctico de ese cambio de orientación es la reformulación del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) que la FAO desarrolla en los países de baja renta. Actualmente la FAO desarrolla los PESA en más de 100 países, en los cuales se ha constatado la necesidad de diversas adaptaciones, como por ejemplo la introducción de un PESA urbano, que ya está en desarrollo en Venezuela, orientado a la integración de los sectores rural y urbano a través de la vinculación de los circuitos de distribución (volveremos sobre esta cuestión más adelante).

Sin embargo, es posible avanzar más si se considera la necesidad de implementar reformulaciones profundas en la forma de operar de los programas de desarrollo. De modo general, existe una profusión de programas que compiten entre sí y no poseen ninguna coordinación o instancia de discusión común. Para evitar la dispersión de recursos, Gordillo (2003) recomienda establecer una agenda compartida y crear una nueva institucionalidad. En ese nuevo cuadro de planificación, deben tenerse en cuenta algunos aspectos fundamentales: a) la necesidad de prestar mayor atención a las cuestiones de género, pues en muchos casos caben a las mujeres mayores responsabilidades en la administración de los recursos y ayudas; b) la necesidad de introducir nuevas formas de evaluación de las intervenciones públicas, para cuantificar riesgos y avances en las formas de organización de las comunidades beneficiadas; c) el enfoque del desarrollo territorial, con sus potencialidades y oportunidades de desarrollo endógeno.

A continuación se analizarán las posibilidades de inserción institucional de un nuevo modelo de programa de lucha contra el hambre,

como el propuesto por el Programa Hambre Cero en el Brasil a partir de 2003.

La inserción institucional

La experiencia de elaboración e implantación del Programa Hambre Cero muestra por lo menos tres etapas distintas y combinadas entre sí:

- a) Formulación de la propuesta, en la cual se movilizan los expertos nacionales e internacionales sobre la cuestión. Esa propuesta deberá contener, además del diagnóstico, las metas, los recursos disponibles y el diseño de las principales políticas a ser implementadas.
- b) Consulta pública para la discusión y reformulación de la propuesta, con la que se busca obtener un «consenso mínimo» entre instituciones (iglesias, gobiernos, sindicatos y personalidades públicas) y entidades privadas (ONG, empresas relacionadas con el sector del abastecimiento), con el objetivo de movilizar a la sociedad civil organizada y crear redes de apoyo para un programa de seguridad alimentaria y lucha contra el hambre y su horizonte de implementación.
- c) Creación de un órgano ejecutivo de gobierno con la atribución tanto de articular las estructuras preexistentes como de implementar las políticas específicas de seguridad alimentaria.

Existe mucha controversia acerca de la amplitud de las acciones de ese órgano ejecutivo, así como de su estatus institucional. El Programa Hambre Cero definió que debía ser implementado, en primer lugar, un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) que articulase todos los órganos gubernamentales relacionados con representantes de la sociedad civil organizada (iglesias, sindicatos, ONG, organizaciones empresariales, personalidades, etc.); y en segundo lugar, una secretaría ejecutiva, subordinada directamente al presidente de la República, que tendría el papel de articular las políticas existentes.

Sin embargo, el diagnóstico formulado por el equipo de transición del Gobierno de Lula apuntó que, de las cinco políticas consideradas fundamentales para la implantación de un programa de seguridad alimentaria —transferencia de renta, apoyo a la agricultura familiar, acompañamiento de salud y nutrición, educación alimentaria y abastecimiento urbano—, algunas no estaban en operación, o tenían un grado muy elevado de dispersión de recursos, propósitos y metas; es

decir, que la implantación de una política de seguridad alimentaria exigía no solamente la coordinación de las acciones preexistentes, sino una profunda reformulación de esos programas y hasta incluso la implantación de programas nuevos¹¹.

El resultado fue la implantación de un Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre durante el primer año de Gobierno, sustituido posteriormente por el Ministerio de Desarrollo Social, que incluye actualmente los programas de transferencia de renta (ya unificados), y las áreas de asistencia social y seguridad alimentaria. Aunque aún es temprano para una evaluación, es posible que ese diseño institucional haya llevado a otorgar un peso excesivo a las políticas de transferencia de renta y de asistencia social, en detrimento de la política de seguridad alimentaria *stricto sensu*. Una alternativa descartada en la primera reforma ministerial de comienzos de 2004, en nombre de una mayor centralización que permitiese reducir el excesivo número de ministros (que eran alrededor de 30), fue la propuesta de unir las políticas de transferencia de renta y de seguridad alimentaria en un mismo ministerio, de preferencia extraordinario, para privilegiar de ese modo su vinculación a la Presidencia de la República, y dejar la política de asistencia (solamente con los beneficios de prestación continua) vinculada al Ministerio de Previsión Social, de donde era originaria. Además de ser sistemas de transferencia de renta completamente diferentes,¹² la

Tarea 4: Definir las distintas inserciones institucionales de los programas de seguridad alimentaria existentes, así como de los programas de abastecimiento, de apoyo a la agricultura familiar, de acompañamiento en salud y nutrición, de transferencia de renta y de asistencia social.

11. Tal vez el ejemplo paradigmático sea el de los programas de transferencia de renta. A comienzos de 2003 existían nada más y nada menos que seis programas en operación a escala nacional, cada uno con una clientela distinta y sin compatibilidad entre ellos: Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Bolsa Renta, Programa de erradicación del trabajo infantil y, Tarjeta Alimentación y Vale Gas. Esto sin contar los programas de asistencia social, conocidos como beneficios de prestación continua, para los ancianos y deficientes físicos.

12. En el caso brasileño, las transferencias de renta voluntarias se efectúan directamente a cargo del presupuesto general del Gobierno Federal a una cuenta bancaria del beneficiario, que es seleccionado a partir de los criterios de renta fijados por el Programa Bolsa Familia (que unificó los seis programas de transferencia voluntaria existentes). Las transferencias de renta relativas a los beneficios de prestación continua son realizadas «de fondo a fondo», esto es: el Gobierno Federal envía los recursos a un fondo específico del programa en el cual el beneficiario está inscrito, a partir de un derecho individual demandado. Ese fondo es administrado por consejos en los varios niveles de gobierno, con participación de miembros de la sociedad civil. La experiencia ha demostrado que los alcaldes controlan esas instancias locales, y muchas veces utilizan los recursos para acciones clientelistas.

unión de esos programas con el de seguridad alimentaria acentuaría el papel asistencial de esas políticas públicas, que son muy distintas en su concepción, ya que una se refiere a la transferencia de renta, y por consiguiente está focalizada, mientras que la política de seguridad alimentaria tiene por objetivo la universalización del derecho humano a una alimentación adecuada.

Una cuestión que necesita ser discutida como parte de la inserción institucional de una política de seguridad alimentaria y de sus programas relacionados es la integración con el sector privado. Como ya se ha dicho, el Programa Hambre Cero creó con el CONSEA un instrumento de articulación del Gobierno con la sociedad civil organizada. Pero algunos segmentos sociales —en particular sectores del empresariado, del movimiento sindical y de las iglesias e instituciones filantrópicas— tienen una actuación que puede ser convergente con los objetivos del programa, siempre que sus acciones sean articuladas, a fin de evitar un sesgo asistencial. Cada una de esas instancias tiene sus especificidades e intereses agrupados alrededor de lo que se ha denominado responsabilidad social.¹³

Los empresarios llamados a participar en un programa de seguridad alimentaria practican lo que se podría llamar «marketing del bien», que tiene un papel muy importante en la percepción de la opinión pública sobre las acciones desarrolladas por el Gobierno. Los acuerdos firmados con el sector privado pueden no corresponder muchas veces al aporte de recursos esperado, pero contribuyen a la visibilidad y a la aprobación pública de diversos aspectos del programa.

Recuadro 5: Proyecto Cisternas: un ejemplo de colaboración empresarial para la seguridad alimentaria

El proyecto nació en 2001, a partir de experiencias locales que mostraban la viabilidad de utilizar el agua almacenada en el período de lluvias para abastecer durante todo el año a las familias de la región semiárida del Brasil. Hasta entonces, algunas ONG ya trabajaban en la capacitación y organización de grupos de voluntarios para la construcción de cisternas en la región; ese trabajo era liderado por Cáritas, que mantenía una estructura y proporcio-

13. Véase al respecto: <http://www.fomezero.gov.br>.

naba recursos regulares para el programa. En ese año fue creada la Articulación del Semiárido (ASA), que reúne a 700 entidades de varios estados de la región Nordeste y del norte de Minas Gerais, y fue lanzado el Programa un Millón de Cisternas, administrado por una entidad del mismo nombre. El objetivo era construir ese número de cisternas en cinco años, por medio de sistemas locales de producción de insumos, formación y profesionalización de los habitantes, y con administración compartida de los recursos. Ese programa traería beneficios directos a 8 millones de personas en un área de 900 000 km².

Con el lanzamiento del Proyecto Hambre Cero en 2003, la Federación Brasileña de Bancos (FEBRABAN) consideró que el apoyo al Programa Un Millón de Cisternas sería la forma más directa y articulada de que el sector financiero se comprometiera en la lucha contra el hambre. De esa manera, la FEBRABAN se comprometió a donar recursos, capacitar técnicos y garantizar los medios materiales para la construcción de 10 000 cisternas. No obstante, dado el éxito de la iniciativa, la FEBRABAN firmó un compromiso para hacer posibles otras 10 000 cisternas a partir de 2004.

Cada cisterna de 16 000 litros tiene un costo total, incluidos los gastos administrativos, de aproximadamente 500 dólares, mientras que la FEBRABAN ha invertido en el Programa Un Millón de Cisternas un total de 10 millones de dólares. De ese valor, según la legislación brasileña, es poco lo que puede descontarse en los impuestos de las empresas participantes.

Para posibilitar el proyecto, la FEBRABAN contribuyó también con su experiencia administrativa en la gestión financiera y de recursos humanos. Fueron constituidas 48 unidades ejecutoras locales, con personal técnico, computadores, automóviles y motocicletas, con el objetivo de registrar a las familias y formar a albañiles y gestores para que las obras se realizaran dentro del cronograma, con la mayor eficiencia.

La participación de la FEBRABAN en la iniciativa fue fundamental, pues instituyó un régimen de producción y una rutina para el desarrollo del proyecto. Con la adhesión de la FEBRABAN otras em-

presas se sintieron motivadas y el proyecto creció rápidamente. Actualmente, la FEBRABAN estudia una nueva ampliación del proyecto para incluir a otras entidades, con el fin de involucrar a los clientes y proveedores de los bancos afiliados a la entidad.

El movimiento sindical ha contribuido fuertemente a la movilización social y ha aportado también legitimidad a las acciones de recaudación de alimentos y otras campañas del programa. Finalmente, las iglesias e instituciones filantrópicas constituyen una vasta red de entidades que aportan un capital social inestimable para la operación del programa, en función de la capilaridad que poseen. Esas instituciones son fundamentales para poder llegar a los «pobres invisibles», que son aquellas familias más pobres que no tienen ni siquiera documentación civil básica que permita registrarlos como beneficiarios de los distintos programas sociales. En el Programa Hambre Cero, esas entidades tuvieron presencia activa, tanto en la movilización social por medio de la participación en los comités gestores, como en el proceso de recaudación y distribución de alimentos y en la identificación de las familias excluidas del registro¹⁴.

EXPECTATIVAS Y CAPACIDAD OPERACIONAL DEL ESTADO

Como se ha visto, la respuesta política que provocó esta propuesta de lucha contra el hambre ha sido muy importante, pero también ha creado expectativas imposibles de contener dentro de los marcos institucionales disponibles¹⁵.

A esas expectativas generadas por la lucha contra el hambre se

14. Una de las causas más importantes de la exclusión del registro era la falta de documentación de la familia, especialmente de las mujeres. Para eso se creó una colaboración del antiguo MESA con la Secretaría de Derechos Humanos, los ministerios de Justicia y de Defensa, la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, la Asociación de los Notarios y Registradores de Personas Naturales del Brasil y los corregidores generales de Justicia de diez estados (Acre, Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe). La inscripción de las familias sin documentación era efectuada por los comités gestores del Programa Hambre Cero al registrar a los beneficiarios. Los comités gestores fueron capacitados con un Manual de orientación al monitor, con informaciones sobre cómo obtener el registro de nacimiento para aquellos que no lo poseían o lo habían perdido.

15. Sobre todo porque, como señaló Betinho, «quien tiene hambre tiene prisa». La experiencia brasileña de implantación del Programa Hambre Cero mostró que la «impaciencia» y la presión no vienen exactamente de los «excluidos», entre otras cosas porque no se encuentran, en general, muy organizados. La presión se originó en los medios de comunicación, que intentaban mostrar que el programa «no estaría funcionando bien», tal vez para reafirmar que el problema del hambre no tiene solución, o que cada uno tiene «su» solución para el problema.

contrapone la pérdida de la capacidad operacional de los estados nacionales después de la década de reformas y privatizaciones que afectó a toda América Latina (Gordillo, 2003). Como legado de esas transformaciones, hemos llegado al siglo XXI con estados debilitados en su capacidad de acción, ya que disponen de pocos instrumentos institucionales para operar en el terreno. La falta de empresas públicas en el área de abastecimiento, por ejemplo, hace que el papel del poder público en el área se reduzca a financiar iniciativas o establecer normas para la acción de los grupos privados que operan en ese sector. Lo mismo se puede decir de los programas de transferencia de renta, cuando el país no dispone de un banco público con la necesaria capilaridad para alcanzar a las familias residentes en las áreas más pobres.

A esta situación se suma la lógica perversa que indica que el sector privado puede hacer todo lo que no está prohibido, mientras que los gobiernos solamente pueden hacer aquello que les es explícitamente permitido por la legislación vigente, legislación que casi nunca incorpora el derecho humano a la alimentación y que no proporciona instrumentos legales que permitan la actuación del poder público para garantizar ese derecho a todos los ciudadanos.

El resultado inevitable es que, además de tener que construir alianzas con el sector privado, el poder público termina por delegar en organizaciones no gubernamentales la implementación de sus políticas sociales, entre las cuales se cuenta la de seguridad alimentaria. El gran problema es que una parte importante de esas ONG, si no la mayoría, representan intereses privados que terminan por fragmentar la implantación de la política de seguridad alimentaria, cuando no la subordinan a sus propios intereses.

Tarea 5: Investigar el papel de las organizaciones no gubernamentales y sus principales áreas de actuación, así como la situación de los organismos internacionales de apoyo. La hipótesis es que muchas veces, aunque presenten abordajes innovadores, la excesiva fragmentación de las acciones emprendidas por las ONG y el carácter puntual de las intervenciones no dan como resultado mejoras concretas en la situación general de inseguridad alimentaria de las poblaciones beneficiarias. Sin embargo, las ONG pueden ser importantes socios en la puesta en marcha y fiscalización de los programas.

ALGUNAS POLÍTICAS EXISTENTES EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La persistencia de la inseguridad alimentaria exige una constante reflexión sobre sus causas y sobre las políticas que han sido implementadas en la región. Al observar la situación de la mayoría de los países latinoamericanos, es tarea cada vez más difícil establecer una correlación entre inseguridad alimentaria y domicilio (o actividad) rural. De modo general, se puede afirmar que el ciclo de la pobreza y la inseguridad alimentaria se verifica en todas las áreas y por toda la región. No obstante, con el crecimiento de la urbanización, la caída en el ritmo de generación de empleo y la escasa oferta de «bienes públicos», especialmente de servicios educacionales y de salud, la pobreza absoluta ha crecido en las ciudades de forma bastante acelerada¹⁶.

Cuando se analizan los principales movimientos involucrados en las políticas de lucha contra el hambre y la pobreza en la región, se observan pocos resultados. A partir de la situación de crisis permanente por la que atravesó América Latina en las últimas décadas, la pobreza rural efectivamente ha aumentado. En los países en los que la pobreza rural ha disminuido, esa reducción se explica por la emigración de los pobres hacia las ciudades. La experiencia mostró que no se trata solamente de articular políticas de generación de empleo. Otro elemento importante es intensificar el acceso a la tierra, que es un factor determinante para la reducción de buena parte de la pobreza en América Latina.

Si se analizan las modalidades de los programas aplicados en la región en los últimos años, se identifican cinco grandes grupos, según su ámbito de actuación: fomento productivo, fondos de inversión social, transferencias directas, programas de conservación del medio ambiente, y participación comunitaria.

Según Ramírez (2003), las políticas de corte asistencialista y de aplicación focalizada no se han mostrado eficaces. Lo mismo se puede decir de las políticas que actúan solamente en el corto plazo, sin esfuerzos de medio y largo plazo. En lo que se refiere a la metodología de las acciones, se observa una discordancia entre las propuestas de corte productivista y la realidad del mercado, que es pobre y no ofrece oportunidades para determinados tipos de productores. En ese senti-

16. Véase al respecto Belik y Del Grossi, 2003. Ese trabajo ilustra el caso brasileño, y muestra que la pobreza está emigrando hacia las ciudades y que existe una brecha de renta más acentuada en las ciudades pequeñas y medianas.

do, se ha verificado una transición desde los programas tradicionales de crédito y asistencia técnica hacia propuestas que aplican el enfoque del desarrollo territorial rural integrado y autosostenido. Finalmente, en lo que se refiere a la ejecución de esas políticas, es indudable que la intervención directa de los gobiernos es necesaria, pero en muchos casos ha sido lenta y burocratizada,¹⁷ y ha abierto espacio a un nuevo paradigma basado en la tercerización de servicios y en los costos compartidos por los beneficiarios.

Por otro lado, las crecientes exigencias de los países desarrollados en relación con la calidad de los alimentos, los controles sanitarios, el control de origen y la profesionalización de los negociadores internacionales, hacen necesaria una mayor especialización y profesionalización de las actividades productivas en los países, lo que genera serias limitaciones en el caso de América Latina. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), los países en desarrollo necesitan perfeccionar su legislación, su formación, su infraestructura y su participación en las negociaciones internacionales, no solo para adquirir el *know-how* que les permita satisfacer las demandas de los países desarrollados, cuando son legítimas, sino también para poder desafiarlas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) cuando se trata de medidas proteccionistas (Presser, 2003). En este aspecto, los países de América Latina todavía están en la fase inicial en este proceso de perfeccionamiento y aprendizaje.

No obstante, la mayor crítica que surge con relación a este tipo de acciones es el excesivo énfasis que los países en desarrollo dan a la búsqueda de la reducción de las barreras tarifarias y no tarifarias de los países desarrollados, como un camino para reducir la pobreza y el hambre de sus poblaciones. No hay evidencia de que un mayor acceso a los mercados internacionales llevará necesariamente a la mejor distribución de la renta y a la reducción de la pobreza. Al contrario. Debido al dualismo existente en los países de América Latina entre agricultura empresarial especializada y pequeña agricultura diversificada, y a la extrema concentración de la renta, la tendencia es que una mayor apertura beneficie más al sector exportador, tradicionalmente relacionado con la agricultura empresarial de gran porte, lo que aumenta aún más

17. Un ejemplo de esto es la puesta en operación del Registro Único de beneficiarios de los programas de transferencia de renta, en general operado por bancos públicos.

la desigualdad de renta en los países. Aunque esta apertura resulte en una ampliación de las divisas y de recursos disponibles en los presupuestos federales, no hay garantías de que estos recursos sean aplicados con éxito en los programas de seguridad alimentaria y lucha contra el hambre. Además, existe la posibilidad de una apertura de ese tipo genere aumentos de los precios de los alimentos en esos países, lo que perjudica a la población residente en las áreas urbanas, especialmente en los países con elevada población pobre residente en las ciudades, como es el caso de los mayores países de América Latina¹⁸.

Los PESA antes mencionados son programas enfocados al estímulo a la agricultura de base familiar, implantados por la FAO desde 1994 y orientados a alcanzar las metas de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y actualmente están presentes en más de 100 países. La premisa del programa es que la productividad de los pequeños agricultores de los países en desarrollo puede aumentar considerablemente con la introducción de innovaciones tecnológicas, mejorando su inserción económica, generando excedentes y contribuyendo al crecimiento de la economía rural. Algunas de las áreas de actuación de los PESA son: mejor aprovechamiento del agua, intensificación de los sistemas de producción y diversificación de los sistemas agrícolas.

Pero a pesar de los enormes avances en el diseño y en la definición conceptual de esos programas, que son inicialmente de carácter localizado, los países que los adoptaron aún no han conseguido pasar de la primera fase de carácter experimental, por diversos problemas, incluyendo los de orden presupuestario. Por eso, su alcance es muy reducido en relación con su potencial, aunque se prevé una segunda etapa de ampliación y nacionalización de los programas. La evaluación realizada sobre los PESA (FAO, 2003) indica que un número significativo de países en desarrollo ha recurrido a la FAO para conseguir apoyo en el diseño de programas de base nacional con recursos propios, y reconocen las políticas de apoyo a la agricultura familiar de pequeña escala como un elemento fundamental para la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y la utilización sostenible de los recursos naturales.

18. Es lo que demuestra el estudio del Peter G. Peterson Institute for International Economics de los Estados Unidos de América citado en «Estudo question a ganho de abertura agrícola» (*Folha de São Paulo*, 20/06/2004).

De esta forma, la FAO está preparándose para nuevos desafíos en este campo, en el sentido de:

- otorgar prioridad a los proyectos con función estratégica y catalizadora, reorientando los recursos existentes;
- promover la formación de alianzas nacionales de lucha contra el hambre;
- garantizar la máxima sinergia entre los proyectos de la FAO que contribuyen a mejorar la seguridad alimentaria;
- movilizar a los países para que amplíen su participación con recursos junto al Fondo Fiduciario de la FAO para la Seguridad Alimentaria;
- animar a los países comprometidos a reducir el hambre a emprender proyectos o programas nacionales de seguridad alimentaria, para todo el territorio;
- perfeccionar la coordinación de la actuación de las representaciones de la FAO y de los coordinadores de los PESA, para una mayor sinergia y articulación entre los proyectos nacionales e internacionales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se presenta un conjunto de observaciones y recomendaciones que podrán auxiliar en la planificación de políticas de seguridad alimentaria en América Latina, así como en el desarrollo de nuevos estudios sobre esta cuestión:

- i) Se reconoce que en los últimos años la situación alimentaria y nutricional empeoró en América Latina. Si se analiza el conjunto de los países de la región, se observa que no se confirmó la trayectoria prevista de reducción de los niveles de desnutrición infantil y subnutrición, lo que hace difícil que se alcancen las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De la misma forma, los niveles de pobreza rural continúan siendo elevados. Esos elementos llevan a la necesidad de replantear las políticas de seguridad alimentaria implementadas hasta el momento.
- ii) Los programas de lucha contra el hambre deben llevar el concepto de seguridad alimentaria mucho más allá del fomento a la producción y el acceso a los alimentos. Las cuestiones relacionadas con la calidad de los alimentos, educación para el

consumo e información nutricional están directamente relacionadas con la seguridad alimentaria, sobre todo si se toma en cuenta que han crecido los porcentajes de obesos y portadores de diabetes y otras enfermedades derivadas de la mala nutrición. Los programas de transferencia de renta son fundamentales para garantizar el acceso a la alimentación de las familias más pobres, así como también es necesario contar con un programa de estímulo a los agricultores familiares, un sistema de acompañamiento de salud y nutrición y un programa de abastecimiento local.

- iii) Una participación más activa de los países latinoamericanos en la discusión internacional sobre la inocuidad de los alimentos permitiría alcanzar una situación más igualitaria en las confrontaciones sobre barreras no tarifarias a las exportaciones de productos agrícolas. Actualmente, los países desarrollados —que son importadores de productos agrícolas— dominan los foros internacionales, y establecen normas y estándares —muchos de ellos no realistas— con objetivos estrictamente comerciales. Para la región, el paso inicial sería la coordinación de las políticas nacionales, la creación de certificados de inocuidad únicos y reconocidos y, lo que es más importante, la eliminación de las barreras internas entre los países del mismo bloque.
- iv) Como muestra la experiencia del Programa Hambre Cero, es importante que una política de seguridad alimentaria se afirme como política transversal y como centro de la planificación de un gobierno, y no meramente como un programa sectorial vinculado al desarrollo agrícola o al área asistencial. La meta de erradicar el hambre debe ser una prioridad de todo el Gobierno, y debe ser fortalecida a partir del compromiso presidencial. La seguridad alimentaria incluye aspectos ligados a la producción, la distribución y el consumo de alimentos, la salud, la educación, y principalmente el desarrollo. Solo con desarrollo se podrá erradicar, de una vez por todas, el hambre de los países de la región. Por lo tanto, el planteamiento del Gobierno debe estar subordinado a esta meta, y no al contrario. Y las metas de cada ministerio y de cada órgano deben integrarse para alcanzar ese objetivo común. Se trata de un gran desafío.
- v) Al mismo tiempo, la construcción de una Política Nacional de

- Seguridad Alimentaria tiene un carácter sectorial estratégico. Por lo tanto, en cuanto se avanza en la implementación de una Política Nacional, es importante contar con un órgano específico que coordine políticas específicas, con presupuesto propio y con articulación intersectorial, para no quedar atado a un sector preexistente, como el área de agricultura o de asistencia social.
- vi) Esto también está relacionado con la importancia de diferenciar la inseguridad alimentaria del hambre, y el hambre de la pobreza. Se trata de conceptos diferentes, que exigen actuaciones diferenciadas por parte del sector público. Una mayor conceptualización de la seguridad alimentaria y de la noción del derecho humano a la alimentación permitirían identificar más fácilmente la necesidad de políticas específicas y de estructuras y legislaciones específicas.
 - vii) En América Latina, donde no existe una cultura de la organización y de la participación civil consolidada históricamente, es fundamental que estas políticas tengan un carácter participativo y emancipador. Es necesario fortalecer los lazos con la comunidad local y promover mecanismos de gestión compartida entre poder público y sociedad civil. El hambre no es solamente un fenómeno estadístico o biológico. Es también un fenómeno político. No es solamente un retraso en el acceso a determinados bienes de consumo, sino una privación de la ciudadanía. Es la consecuencia estructural de un modelo de desarrollo perverso, que genera privilegios y privaciones. El compromiso de las comunidades en la formulación, acompañamiento y fiscalización de los programas confiere ciudadanía y promueve la emancipación.
 - viii) La experiencia de los PESA llevada adelante por los equipos de la FAO, presentes en toda América Latina, constituye una acumulación positiva para la preparación de planes nacionales o regionales de seguridad alimentaria, o incluso para la intervención en aspectos puntuales de la estrategia de lucha contra el hambre y la pobreza rural.
 - ix) Es fundamental implementar políticas de seguridad alimentaria dirigidas a las áreas urbanas. A partir de la crisis de los modelos de intervención pública en el campo del abastecimiento surgieron nuevas iniciativas y acciones que aún deben ser evaluadas. La división de papeles entre sector público y sector privado es

muy importante cuando se trabaja en la ampliación de los programas urbanos, ya que el abastecimiento en las ciudades depende básicamente del sector privado y se produce a través de los supermercados. No obstante, se debe tener en cuenta que en las grandes ciudades el problema de la inseguridad alimentaria está directamente relacionado con las inadecuadas condiciones de vida de las familias, asociadas al lugar en el que viven (sin acceso a agua canalizada, saneamiento, transporte público), las malas condiciones de trabajo y la baja remuneración. Por lo tanto, en esas localidades, las políticas de generación de empleo y de aumento real del salario mínimo y las destinadas a vivienda y saneamiento tienen un papel fundamental.

- x) En las ciudades medianas y pequeñas, el Programa de Adquisición de Alimentos de la agricultura familiar y su articulación con los programas alimentarios institucionales constituye un buen ejemplo de política pública, que ha resultado tanto en una mejora de la renta de los agricultores, como en la mejora de los estándares alimentarios de la población en general. La creación de mercados institucionales, como ferias y verdulerías de precio unificado, también está entre las políticas que estimulan los dos extremos, beneficiando tanto a los agricultores familiares como a la población urbana de baja renta.
- xi) Para finalizar, es importante resaltar que, especialmente en el caso de América Latina, es fundamental asociar las políticas de seguridad alimentaria a la implantación simultánea de políticas masivas de distribución de la renta. La raíz del hambre y de la inseguridad alimentaria está en la estructura desigual de la renta, y en su perpetuación y profundización. Por lo tanto, las políticas estructurales de seguridad alimentaria y de distribución de la renta deben ser simultáneas a los esfuerzos de los gobiernos en el camino del desarrollo, ya que de otro modo se corre el riesgo de no alcanzar la raíz del problema.

REFERENCIAS

Belik, W. 2003. Políticas de segurança alimentar para as áreas urbanas. En: Seminario de expertos sobre políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina. Campinas (Brasil), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP).

_____. 2004. *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. São Paulo (Brasil), Hucitec.

Belik, W. y Del Grossi, M. E. 2003. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. Texto preparado para el panel Políticas de combate à pobreza: segurança alimentar, nutrição, renda mínima e ganhos de produtividade na agricultura del 41.º Congresso da SOBER, Juiz de Fora, Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural.

De Haen, H. 2004. A conjuntura global de insegurança alimentar e os benefícios ligados à redução da fome. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Olinda, Brasil, 17-20 de marzo de 2004 (nota escrita).

Escobar, G.; Milicevic, X. y Berdegué, J. 1999. *Análisis del desempeño de instrumentos de combate a la pobreza rural en Chile: Comuna de Portezuelo. Santiago, Chile*. Documento preparado para la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, como parte del trabajo «Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas».

FAO. 2002a. Acta de reunión FAO y BID (Acta de reunión para discutir propuestas de financiamiento y colaboración entre las dos entidades con el fin de desarrollar proyectos regionales en América Latina y el Caribe, 11 y 12 de noviembre de 2002).

_____. 2002b. Seguridad alimentaria en los países andinos: hacia una estrategia de desarrollo rural integral y lucha contra la pobreza (nota estratégica).

_____. 2002c. Seguridad alimentaria en Centroamérica: del manejo de crisis en el corto plazo, al manejo de riesgos y reducción de la vulnerabilidad en el largo plazo (nota estratégica).

_____. 2002d. Regional Special Programme for Food Security (RSPFS). En: Member Countries of the Caribbean Community (Caricom) Cariforum.

_____. 2003a. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio*. Roma.

_____. 2003b. *El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria. Respuesta a los nuevos desafíos*. Roma.

Gordillo, G. de A. 2003. Elementos para la elaboración de planes nacionales de seguridad alimentaria en América Latina. En: Seminario de

expertos sobre políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina. Campinas (Brasil), IE/UNICAMP.

Instituto Cidadania. 2001. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil.* São Paulo (Brasil).

Martinelli, M. A. 2003. O Codex Alimentarius e a inocuidade de alimentos. En: Seminario de expertos sobre políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina. Campinas (Brasil), IE/UNICAMP.

Monteiro, C. A. 2003. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas *Estudos Avançados*, v. 17, n.º 48., São Paulo (Brasil), Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (mimeo).

Peliano, A. 2002. Compromisso social das organizações: uma questão de solidariedade ou de sobrevivência. En: *A questão social e as saídas para a pobreza.* Río de Janeiro (Brasil), COEP, Oficina Social, Centro de Tecnologia Trabalho e Cidadania.

Presser, M. F. 2003. Negociações agrícolas internacionais na América Latina. En: Seminario de expertos sobre políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina. Campinas (Brasil), IE/UNICAMP.

Ramírez, E. 2003. Estructura y evolución de las políticas de lucha contra el hambre y la pobreza rural en América Latina. En: Seminario de expertos sobre políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina. Campinas (Brasil), IE/UNICAMP.

Rocha, S. 2000. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil.* Texto para discussão n.º 720. Río de Janeiro, (Brasil), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Salay, E. 2003. Hábitos alimenticios y aspectos nutricionales y de La calidad de los alimentos. En: Seminario de expertos sobre políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina. Campinas (Brasil), IE/UNICAMP.

Segall-Corrêa, A. M. 2004. *Projeto Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumentos de coleta de informação.* (Informe técnico presentado a la Organización Panamericana de la Salud y al Ministerio de la Salud.) Campinas (Brasil), Convenio FCM/ UNICAMP/OMS. 22p.

Segall-Corrêa, A. M. y Marín-León, L. 2009. A segurança alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança

Alimentar (EBIA), 2003-2009. En: CLACMESA II - Conferência Latino-Americana de Medidas de Segurança Alimentar, Campinas (Brasil), IE/UNICAMP.

Sen, A. 1988. Food entitlements and economic chains. En: Le May, B. W. J. (Ed.). *Science, Ethics and Food*. Washington, DC, Smithsonian Institute Press, pp. 58-70.

Takagi, M.; Silva, J. G. da y Belik, W. 2001. *Combate à fome e à pobreza rural*. São Paulo (Brasil), Cromosete.

Takagi, M.; **Silva, J. G. da y Del Grossi, M.** 2001. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Texto para discussão n.º 101. Campinas (Brasil), IE/UNICAMP.

Veiga, J. P. C. 2004. *O compromisso das empresas com as metas do milênio*. São Paulo (Brasil), Instituto Ethos.

PERFIL DE LOS AUTORES

Adoniram Sanches Peraci

Ingeniero agrónomo por la Universidad Federal de Paraná, máster en Ciencias Sociales por el Colegio de Postgraduados (México). Actualmente es Secretario de Agricultura Familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil.

Adriana Veiga Aranha

Asistente social, máster en Administración Pública con orientación en Políticas Sociales, profesora de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais y de la Universidad Politécnica de Mozambique, y funcionaria pública del municipio de Belo Horizonte. Es asesora especial del Proyecto Hambre Cero en el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

Caio Galvão de França

Ingeniero agrónomo, máster en Sociología por la Universidad Federal de Minas Gerais. Actualmente es jefe de Gabinete del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil.

Francisco Menezes

Director del Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE), fue presidente del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) en el período de 2004 a 2007.

Gilson Alceu Bittencourt

Ingeniero agrónomo, Especialista en Políticas Públicas, máster en Desarrollo Económico y Agricultura. Es secretario adjunto de Política Económica del Ministerio de Hacienda.

Joaquim Soriano

Ingeniero agrónomo por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Actualmente coordina el Programa Territorios de la Ciudadanía y es director del Centro de Estudios y Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil.

José Graziano da Silva

Ministro extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre durante el primer Gobierno de Lula. Es profesor titular jubilado del Instituto de Economía de la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp), y actualmente es director general de la FAO.

Mauro Eduardo Del Grossi

Profesor de la Universidad de Brasilia, doctor en Economía por la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp) y asesor en el Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil.

Maya Takagi

Ingeniera agrónoma, doctora en Desarrollo Económico por la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp), e investigadora de EMBRAPA.

Renato S. Maluf

Profesor del Programa de Postgrado de Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro. Fue Presidente del CONSEA entre 2007 y 2011. Es miembro del Comité Directivo del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición, que asesora al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) de la FAO.

Walter Belik

Profesor titular del Instituto de Economía y coordinador del Centro de Estudios e Investigaciones en Alimentación de la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp).

El lanzamiento, en octubre de 2001, del Proyecto Hambre Cero: una propuesta de política de seguridad alimentaria para el Brasil, presentado por el entonces candidato a presidente Luiz Inácio Lula da Silva en el Instituto Ciudadanía del Brasil, reflejaba la maduración que habían alcanzado los debates y propuestas relativas a la cuestión de la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre, que se convirtió en una prioridad nacional que debía abordarse mediante la acción planificada y decisiva del Estado, impulsada por la participación social.

Con la victoria electoral del presidente Lula en 2003, el Proyecto Hambre Cero se transformó en la principal estrategia gubernamental a partir de la cual orientar las políticas económicas y sociales del país, y se produjo una inflexión al superarse la dicotomía entre ellas. También empezaron a integrarse políticas estructurales y de emergencia en la lucha contra el hambre y la pobreza, se pusieron en marcha nuevas políticas específicas para la agricultura familiar y se elaboró una legislación básica para la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.

En este libro, que forma parte de la serie NEAD Especial, se presentan algunos textos fundamentales para entender la experiencia brasileña del Programa Hambre Cero en distintos momentos del período de ocho años desde su puesta en práctica como programa de gobierno. El libro integra reflexiones sobre diferentes aspectos del Programa, como la movilización de distintos sectores sociales, el papel de la agricultura familiar y los avances que se hicieron y los desafíos que se presentaron, entre otros.



Ministério do
Desenvolvimento Agrário



ISBN 978-92-5-307312-2



9 789253 073122

I3023S/1/08.12