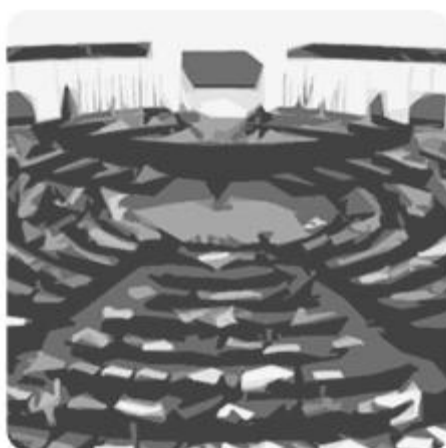


Sesión Temática N° 2

Políticas Sociales acordes con la
Seguridad Alimentaria y Nutricional en
América Latina y el Caribe



**II FORO DEL FRENTE PARLAMENTARIO
CONTRA EL HAMBRE**
Bogotá, 7 y 8 de junio de 2011



II FORO REGIONAL DEL FRENTE PARLAMENTARIO CONTRA EL HAMBRE

Sesión Temática N° 2

Políticas Sociales acordes con la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe

El presente documento tiene por objeto orientar la reflexión que se generará en la sesión temática correspondiente a políticas sociales, del II Foro del frente Parlamentario contra el hambre, a partir de la incorporación de elementos transversales que acompañan el debate en torno a las políticas sociales que abordan la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe en general, refiriéndose a las de transferencia y programas de alimentación escolar en particular.

1. Justificación.

El análisis de los principales problemas y desafíos de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la región ha llevado al entendimiento de la importancia de la dimensión de acceso a los alimentos como la limitación preponderante para la realización del Derecho a la Alimentación de los latinoamericanos. En efecto, más que las dimensiones de producción y disponibilidad de los alimentos, la inseguridad alimentaria de la región depende principalmente de la capacidad de las personas de adquirir alimentos para su consumo de forma autónoma o en el mercado, situación que resulta paradójica en cuanto se considera que la región produce aproximadamente tres veces la cantidad de alimentos necesaria para alimentar a su población.

Esta situación devela el rostro menos amable del crecimiento económico sin redistribución de la región. Actualmente existen 72 millones de personas en situación de indigencia, correspondientes al 12,9% de la población, mientras que la cantidad total de pobres asciende a 180 millones, lo que en la práctica significa que uno de cada tres latinoamericanos se encuentra en situación de pobreza (32,1%). De acuerdo con análisis realizados por CEPAL, América Latina y el Caribe se constituye como la región más desigual del mundo, presentando un coeficiente de Gini medio de 0.53, el cual ha permanecido prácticamente inalterable durante los últimos 20 años. Así, el país menos desigual de la región es más desigual que cualquier país de la OCDE, Oriente Medio o África Septentrional.

Es por estos motivos que la FAO ya se ha referido a la accesibilidad de los alimentos como una dimensión de la SAN estrechamente relacionada con el ingreso de las familias, sindicándola como el verdadero “talón de Aquiles” de la Seguridad Alimentaria de la región en la versión más reciente del *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe* (2010), situación que se torna especialmente grave en el actual escenario de deterioro de la situación alimentaria de la región, principalmente en los países importadores de alimentos y energía.

Es así como durante el último tiempo los conceptos de hambre e inseguridad alimentaria se han enriquecido y complejizado, éste se entiende ya no como un síntoma agudo y temporal de un mal funcionamiento del mercado, la producción o el abastecimiento, si no que ha adquirido un cariz crónico como consecuencia directa de la pobreza y la vulnerabilidad que afecta estructuralmente a la región. Así, el hambre y la inseguridad alimentaria, en estrecho

paralelismo con la vulnerabilidad y la desigualdad social, se configura como una situación que se reproduce intergeneracionalmente junto a la pobreza.

En este escenario, los esfuerzos de los países por reducir significativamente la inseguridad alimentaria y nutricional de su población no han sido suficientes. Para lograrlo, es preciso fortalecer los vínculos entre el crecimiento económico e inclusión social, revelando la necesidad de fortalecer y promover sistemas integrales de protección social con una perspectiva moderna, la cual incluye no sólo la protección ante necesidades puntuales y contingencias, si no que también una perspectiva de promoción social desde una lógica de derechos humanos, haciendo frente a la pobreza (y por tanto, la inseguridad alimentaria) a través de sus causas directas: la exclusión, su transmisión intergeneracional y la acumulación de capital humano como ejes claves en la dotación de capacidades reales que posibiliten a la población satisfacer sus necesidades básicas, dar curso a sus proyectos de vida de forma competitiva y hacer un ejercicio efectivo de ciudadanía.

Desde esta perspectiva, y considerando el enfoque de doble vía de FAO para la atención de necesidades y creación de capacidades, se puede considerar la implementación de políticas y programas sociales con un enfoque basado en derechos, ya no sólo como un imperativo ético, si no que también como un eje de sinergia que dota de mayor eficiencia y eficacia a las intervenciones de protección social, las cuales crean un vínculo práctico con la lucha contra el hambre. De esta forma, y considerando las tendencias en el desarrollo reciente de políticas sociales de la región, es posible detenerse a analizar específicamente los Programas de Transferencias Condicionadas y los Programas de Alimentación Escolar como componentes de la protección social que, en la medida que son diseñados e implementados con un enfoque de derechos humanos, pueden alcanzar su máximo potencial para contribuir de manera decisiva a la mejora de las condiciones de vida de la población.

2. Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC).

Si se considera la historia de las últimas dos décadas de la región, es posible afirmar que los Programas de Transferencias Condicionadas han sido una de las principales innovaciones en materia de políticas sociales. Junto con algunos países de Asia y África, América Latina y el Caribe es la región en donde este tipo de programas goza de mayor expansión debido al consenso público que generan, lo que ha permitido amplias bases de apoyo político y social para su implementación actual en 18 países de la región.

En términos generales, los PTC son transferencias no contributivas realizadas a familias en situación de pobreza o extrema pobreza con hijos en edad escolar con el doble propósito de proteger la construcción de capital humano y el nivel de ingresos del grupo familiar. Dichas transferencias son sujetas a condicionalidades (o corresponsabilidades) para incentivar el uso de servicios sociales básicos a través de la asistencia de los niños/as del grupo familiar a las escuelas y a controles periódicos de salud, además de controles de pre y post natal para mujeres en condición de embarazo. Complementariamente, pueden existir componentes específicos de monitoreo y apoyo nutricional y alimentario, bonos por la institucionalización del parto, apoyo a la compra de útiles escolares y provisión de cédula de identidad. Además, es común el uso de los recursos administrativos e institucionales de los programas para implementar otras transferencias no contributivas e incondicionales sobre destinatarios no considerados en la focalización de los PTC, tales como adultos mayores, desocupados y discapacitados.

Pese a compartir características comunes (centrados sobre familias pobres con hijos, existencia de condicionalidades y la mujer como receptora de la transferencia), el desarrollo de los PTC en la región posee un alto grado de heterogeneidad, presentando diversos objetivos, grados de cobertura, criterios de selección, rigidez de las condicionalidades, montos de las transferencias, gestión interna y componentes de apoyo específicos. Sin embargo, lo importante es que este tipo de programas buscan generar impactos sobre las causas estructurales de la pobreza (la acumulación de capital humano) al mismo tiempo que posibilitan mejores condiciones de subsistencia inmediata. Asimismo, es importante destacar que ninguno de los PTC de la región tiene como objetivo principal y único la reducción de la malnutrición, si no que suelen presentarse formalmente en una variedad importante de objetivos específicos directamente relacionados con ella, tales como la reducción de la pobreza, la disminución del trabajo infantil, mejorar la salud y rendimiento escolar de los niños, entre otros.

Es por este motivo que es fundamental entender que los PTC generan impactos concretos que contribuyen a la realización de derechos específicos (tales como la salud, educación y alimentación), actuando más bien como vehículos intermediarios de derechos y no como responsables directos de su realización. Es por esto que, pese a su amplia difusión y apoyo, los PTC son sólo uno de los componentes de la política social, su implementación debe complementarse con otras iniciativas y programas capaces de generar de forma conjunta una política que responda a las responsabilidades del Estado de garantizar la realización efectiva de derechos humanos.

Realizadas estas consideraciones, los principales impactos de los PTC son:

- Mejoran el acceso a servicios de salud y educación: En general, las evaluaciones de impacto realizadas sobre los programas muestran un aumento en los controles de salud y asistencia escolar de niños y niñas, en conjunto con una mayor cantidad de controles de pre y post natal.
- Contribuyen a reducir la pobreza de forma directa: Incluso en una escala pequeña, las transferencias de efectivo posibilitan un mayor consumo de bienes y servicios, evitando niveles de descapitalización humana y de activos físicos. Adicionalmente, el efectivo permite a las familias un mayor grado de flexibilidad en su consumo para reaccionar a las condiciones variantes del mercado.
- Mejoran el acceso a alimentos y su consumo: Dado el grado de flexibilidad provisto por la posesión de efectivo, las familias pueden proteger su consumo de alimentos. Asimismo, se han demostrado impactos positivos de los PTC sobre el retraso del crecimiento (*stunting*), lo cual pudiese indicar que las personas están comiendo más y mejor.
- Mejoran la calidad nutricional de las dietas: Diversas evaluaciones de impacto y encuestas de percepción a destinatarios revelan que las transferencias permiten que las familias compren una mayor variedad de alimentos, lo que se ve reflejado en un mayor consumo de frutas, verduras, carnes y lácteos a causa de la transferencia recibida.

- *Aumentan la inversión de los hogares en actividades productivas y de sustento:* Especialmente en el medio rural, cuando la totalidad del ingreso no es gastado en el consumo inmediato en alimentación, las transferencias de efectivo pueden permitir a la población pobre invertir en bienes productivos como semillas y fertilizantes.
- *Impacto indirecto en la equidad y la economía:* Las transferencias pueden generar mayores niveles de bienestar y consumo en los beneficiarios, especialmente a nivel local podría ser posible que éstas tengan un efecto multiplicador sobre la economía.
- *Promueven la estabilidad política:* En general, las transferencias pueden ser utilizadas para dar mayores niveles de certidumbre a la población en circunstancias de urgencia económica y social. Asimismo, los PTC en particular cuentan con un apoyo transversal de los sectores políticos, dado que en algunos países los argumentos de economía política sobre quiénes y cómo reciben prestaciones no contributivas son claves para la toma de decisiones y el financiamiento de iniciativas.

Los programas de transferencias condicionadas han marcado fuertemente el debate en torno a la protección social de la región. Por ello, se torna fundamental comprender sus limitaciones y potencialidades en orden de conformar desafíos adecuados, así, el desarrollo futuro de los PTC debe dar cuenta tres grandes necesidades:

- Entender su rol en el marco de una política social integral: Los PTC son sólo uno de los componentes de la protección social, su implementación debe complementarse con medidas intersectoriales de amplio espectro tendientes a la promoción social efectiva. Los PTC no son una “bala mágica” contra la pobreza y las condiciones de vida indignas de la población, pero si son parte de la solución.
- Ser implementados en un marco pleno de respeto a los derechos humanos: Esto incluye proveerles de un marco jurídico e institucional adecuado y el respeto transversal durante su operación a los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación, igualdad y no discriminación.
- Para generar impactos significativos, la inversión debe ser apropiada: Se hace necesario un amplio análisis sobre la pertinencia, aceptabilidad y cobertura de las transferencias, su regularidad y previsibilidad, en conjunto con un apoyo social y político que refleje grados crecientes de cohesión social para su sostenibilidad.

3. Programas de Alimentación Escolar (PAE).

Los programas de alimentación escolar son una de las principales modalidades de alimentación social. Estos programas son básicamente una organización logística y administrativa que permite la entrega periódica de raciones de alimentos a los niños/as durante su permanencia en las escuelas, contribuyendo a los propósitos de generar mayores niveles de seguridad alimentaria; potenciar la inserción social y comunitaria de productores locales, Estado y comunidades educativas; incentivar directamente la asistencia y retención de los niños en las

escuelas; potenciar el desempeño escolar de los estudiantes y educarlos en hábitos alimenticios saludables. De esta forma, los PAE tienen el potencial de intervenir sobre el desarrollo biológico, psicológico y social de los niños/as en edad escolar.

Aún cuando su capacidad para reducir los efectos de la desnutrición crónica ha sido criticada, los PAE son importantes no sólo para contribuir a mejorar la nutrición de los niños/as en edad escolar, si no que también para dar continuidad alimentaria a su ciclo nutricional, el cual comienza con los cuidados y atención de la madre a los niños de 0 a 2 años, para luego continuar con la atención de necesidades nutricionales específicas de estudiantes preescolares, escolares y otros grupos de riesgo. Los PAE tienen una efectividad significativa y comprobada en avances en educación y productividad en el largo plazo, revelándose, a su vez, una dimensión de fortalecimiento del capital humano.

Los programas de alimentación escolar comparten características comunes, pero al igual que los PTC, muestran un grado importante de heterogeneidad en su implementación en cada país, dependiendo de su cobertura (según su escala nacional o local, el tipo de establecimientos o el ciclo educacional de los estudiantes), la cantidad de días de atención, su contenido nutricional, la cantidad de las raciones y el tipo-horario de éstas, dependiendo de si se trata de desayunos, almuerzos, cenas o meriendas. Asimismo, en algunos casos los programas de alimentación escolar incluyen componentes complementarios a la entrega de la ración alimenticia, tales como el monitoreo y atención en salud y nutrición, la distribución de alimentos a los hogares de los estudiantes y la implementación de huertos escolares como instancia educativa.

Por otro lado, los programas de alimentación escolar han mostrado ser lo suficientemente flexibles para atenuar la situación de inseguridad alimentaria en periodos de crisis, incrementando su ritmo de implementación y aumentando sus coberturas en función de la disponibilidad de recursos y las formas de financiamiento de los paquetes de medidas sociales previstos para ello, llegando incluso a aportar el 10% de los gastos de los hogares, cifra que tiene el potencial de ser aumentada en la medida de que también se distribuyan raciones para las familias de los estudiantes.

Sin duda, los programas de alimentación escolar se constituyen como un componente clave en una estrategia amplia de seguridad alimentaria, no obstante, en orden de incrementar sus niveles de eficiencia, eficacia y sostenibilidad, éstos programas deben hacer frente a los siguientes desafíos:

- En una perspectiva amplia, los programas de alimentación escolar deben incluir de forma transversal los principios del enfoque de derechos en su operación, y ser diseñados y desarrollados sobre las bases del derecho humano a una alimentación adecuada, el PIDESC y los derechos del niño, asegurando además la realización del principio de progresividad y no regresividad y su financiamiento en el largo plazo.
- Vincular el diseño y la gestión de los programas a las economías locales. Al respecto destacan las experiencias de compras locales de alimentos a la agricultura familiar, las que permiten dinamizar los mercados locales y generar estrategias de política de amplio impacto.



Oficina Regional para América Latina y el Caribe



- Generar marcos legales adecuados, los cuales permitirían responsabilizar al Estado por el derecho de los niños a una alimentación saludable y adecuada, otorgando una perspectiva de largo plazo y sostenibilidad en base a una perspectiva de derechos.
- Mejorar la infraestructura física, logística e institucional necesaria para la operación de los programas, especialmente cuando se aspira a cubrir, como mínimo, a la población más vulnerable, la cual suele encontrarse en cordones de pobreza peri-urbanos, el mundo rural y la población indígena. Esta coordinación también exige el análisis sobre la pertinencia efectiva de las formas centralizadas de gestión. Los modelos descentralizados basados en las capacidades locales de juntas de padres y organizaciones comunitarias pueden permitir dar cobertura en las zonas de mayor dificultad y vulnerabilidad.
- La evaluación y mejoramiento intensivo de las prácticas de manipulación y preparación de los alimentos, la gestión operativa del transporte, almacenamiento y distribución con el fin de entregar raciones inocuas.
- Potenciar la participación de la comunidad local y educativa en el diseño y gestión de los programas, de forma de dotarlos de proyección, sostenibilidad, legitimidad e integración social. Junto con esto, desde un enfoque de derechos es clave la pertinencia cultural de los beneficios entregados.
- Los programas de alimentación escolar deben insertarse en un marco de integralidad de políticas y programas de salud, educación, agricultura e infraestructura. Específicamente, la efectividad de la intervención de los PAE depende de iniciativas complementarias claves, tales como programas de agua segura, desparasitación, sanidad e infraestructura escolar y vial.
- Si se opta por una estrategia de focalización, el principio fundamental para la orientación de los recursos debe ser la cobertura de las zonas y grupos más desprotegidos en paralelo a la elaboración de planes tendientes al logro progresivo de la cobertura total de establecimientos públicos o en situación de vulnerabilidad. Asimismo, la coordinación de la intersectorialidad debe darse en base a la utilización de un catastro único de beneficiarios de programas sociales.

La Iniciativa América Latina y Caribe Contra el Hambre 2025 y el segundo Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre cuentan con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional Para el Desarrollo (AECID).