



# La protección social para las personas pobres y vulnerables

## Una base para reducir el hambre y la malnutrición

### Mensaje principal

**La protección social es crucial para acelerar la reducción del hambre.** En primer lugar, puede proteger a los más vulnerables que no se benefician del crecimiento económico. En segundo lugar, la protección social, adecuadamente estructurada, puede contribuir de manera directa a un crecimiento económico más rápido mediante el desarrollo de los recursos humanos y el fortalecimiento de la capacidad de los pobres, especialmente los pequeños agricultores, para gestionar los riesgos y adoptar tecnologías mejoradas que permitan aumentar la productividad.

significativamente a aumentar el acceso a los alimentos y a mejorar la nutrición de las personas con un alto grado de pobreza. Sin embargo, algunos de los cambios que el crecimiento económico hace posibles tardan en dar frutos, y los grupos de población más necesitados con frecuencia no pueden sacar provecho inmediato de las oportunidades que genera. Por tanto, para reducir el hambre es necesario atender específicamente a las intervenciones tanto a corto como a largo plazo, lo que suele conocerse como “enfoque de doble componente”<sup>54</sup>. Los instrumentos de protección social pueden tender un puente entre los dos componentes<sup>55</sup>, ya que desempeñan un papel crucial para velar para que el crecimiento económico contribuya a reducir el hambre y la malnutrición de la forma más rápida posible. La protección social contribuye de dos maneras distintas. En primer lugar, puede ayudar a los países a reducir la subnutrición con mayor rapidez de lo que ocurriría de no ser así. En segundo lugar, si se estructura debidamente, puede

**U**n crecimiento económico fuerte y equitativo basado en el crecimiento de la economía agrícola y rural de los países de bajos ingresos contribuye

FIGURA 18

Estrategia Nacional de Protección Social del Real Gobierno de Camboya



Nota: El rectángulo de trazos discontinuos en el diagrama indica aquellas medidas de protección social que están orientadas a los pobres.  
Fuente: Consejo de Desarrollo Agrícola y Rural de Camboya (CARD). 2011. *National Social Protection Strategy for the Poor and Vulnerable (2011–2015)*.

contribuir de manera directa a un crecimiento económico más rápido. Es conveniente distinguir conceptualmente estas dos contribuciones; no obstante, una determinada política o programa puede realizar contribuciones en estas dos esferas de forma simultánea.

En el ámbito de competencias de un sistema de protección social figura una gran variedad de políticas e instrumentos (Figura 18). Las redes de seguridad, o bien la

asistencia o transferencias sociales que normalmente se dirigen a los pobres y no requieren aportaciones financieras de los beneficiarios, son solo un componente de la protección social. Además, la protección social incluye aspectos de las políticas para el mercado laboral y opciones de seguro, como pensiones contributivas y seguro sanitario, así como aspectos de las políticas sectoriales sobre educación, salud, nutrición, VIH/SIDA y agricultura.<sup>56</sup>



## Las redes de seguridad para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición

Las redes de seguridad dirigidas a los pobres y a los pequeños agricultores han tenido tradicionalmente carácter no contributivo, sin requerir aportaciones económicas por parte de los beneficiarios. Existe una amplia gama de instrumentos de este tipo, como por ejemplo las transferencias (condicionales e incondicionales, en dinero o en especie), las subvenciones y las obras públicas. Sin embargo, cada vez más gobiernos utilizan planes de microseguros contributivos en los ámbitos de la salud y la agricultura para los pobres. La reciente estrategia nacional de protección social elaborada por el Gobierno de Camboya otorga prioridad a la provisión de redes de seguridad para las personas pobres y vulnerables, pero también incluye un seguro sanitario de base comunitaria que requiere aportaciones económicas de los pobres, como una parte de la protección social (Figura 18).

Las **transferencias** pueden realizarse directamente en efectivo o en especie, o cada vez más, como transferencias de carácter híbrido en efectivo y en especie (véase el Recuadro 6). Los programas de transferencias de efectivo facilitan dinero a las personas, mientras que los cupones suponen proporcionar vales para comprar una cantidad fija de alimentos (cupones basados en productos básicos) o alimentos por un valor monetario fijo (cupones basados en el valor) y pueden ser electrónicos o en papel. Los cupones también se pueden utilizar para atender de forma más eficaz el apoyo a insumos agrícolas, como por ejemplo cupones para la mejora de semillas, fertilizantes o el acceso a los servicios.

La distribución de alimentos y dinero en efectivo puede ser condicional o incondicional. Las transferencias condicionales se basan frecuentemente en el cumplimiento de determinados requisitos por parte de los beneficiarios, como por ejemplo acudir a centros de salud, matricularse y asistir a la escuela, o recibir educación nutricional, aplicando así el enfoque de doble componente de los objetivos tanto a corto como a largo plazo. Entre estas transferencias condicionales figuran la alimentación escolar (comidas en las escuelas,

bocadillos tales como galletas de alto contenido energético o raciones para llevar a casa que pueden proporcionarse en forma de alimentos o efectivo), así como transferencias condicionales en efectivo o en especie basadas en la salud (véase el Recuadro 7). En un estudio reciente, los autores señalaron que, si bien los programas de alimentación escolar pueden influir en los resultados educativos de los alumnos y, en menor grado, aumentar la nutrición de las familias de los beneficiarios, se perciben mejor como programas de transferencias que pueden proporcionar tanto una red de seguridad social como inversiones de capital humano<sup>57</sup>. La transferencia de valor en la alimentación escolar mejora la capacidad de los hogares, incluidos los agricultores, de hacer frente a las crisis y gestionar los riesgos. Mediante la mejora de los niveles de educación es posible lograr un aumento de la productividad y la mejora de los resultados en cuanto al género<sup>58</sup>.

Las transferencias incondicionales incluyen, por ejemplo, la distribución general de alimentos, la alimentación complementaria y de urgencia y los programas de transferencia de efectivo, que normalmente se dirigen a grupos vulnerables, sin requerir que los beneficiarios adopten medidas determinadas. Los programas de alimentación complementaria y de urgencia están orientados a mujeres embarazadas y lactantes o a niños de menos de dos años dentro del período de oportunidad de "1 000 días". Los programas pueden ser preventivos o paliativos, lo que determina que cumplan una función de seguro o de asistencia.

Las **subvenciones** que afectan a los precios que pagan los pobres también pueden actuar como redes de seguridad indirectas al aumentar el poder adquisitivo de los hogares a través de la venta de determinados alimentos e insumos agrícolas a precios más bajos. Estas se utilizan habitualmente en Bangladesh, la India y todo el Cercano Oriente. Las subvenciones pueden ser generalizadas (universales) o

específicas y suelen proponerse como una forma de proteger a los pobres. Las subvenciones universales disponibles para todos son las más fáciles de administrar y obtienen el mayor apoyo político. Sin embargo, los críticos aducen que las subvenciones universales son generalmente regresivas, en el sentido de que benefician en mayor medida a los ricos que a los pobres (ya que los ricos consumen más que los pobres en total), y que son sumamente caras y merman el gasto destinado a bienes públicos esenciales para el crecimiento económico a largo plazo. En 2008, por ejemplo, Egipto introdujo subvenciones adicionales al pan que supusieron un costo anual de 2 500 millones de USD.

En ocasiones se intenta elaborar subvenciones que, en principio, están abiertas a todo el mundo pero que, de forma implícita, están orientadas a los pobres porque se destinan a bienes consumidos preferentemente por estos últimos<sup>59</sup>. Por ejemplo, el Gobierno de Túnez ha subvencionado los cartones

de leche más pequeños que suelen comprar las familias más pobres<sup>60</sup>. Las subvenciones que tienen una orientación implícita son similares a las transferencias, que se analizaron anteriormente, pero dichas subvenciones pueden dar lugar a desviaciones muy pronunciadas hacia quienes no son pobres. En función del producto subvencionado, pueden dar lugar también a transferencias de muy poco valor para los pobres y les obligan a disponer en todo momento de recursos suficientes para comprar el producto en cuestión.

### ■ La importancia de la focalización y las modalidades

Según datos publicados recientemente por el Banco Mundial, las redes de seguridad son insuficientes o inexistentes en muchos países en desarrollo. Al menos el 60 % de la población en países en desarrollo, y casi el 80 %

#### RECUADRO 6

### La elaboración de transferencias para promover el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de las mujeres

Un conjunto sustancial y cada vez mayor de información demuestra que el aumento de los recursos en manos de las mujeres, en lugar de los hombres, tiene efectos positivos en el bienestar familiar, especialmente en la salud de los niños (índices de nutrición y supervivencia infantil) y su educación.<sup>1</sup>

- Los datos de Sri Lanka indican que el consumo de alimentos en los hogares es más diversificado si las mujeres tienen mayor control de los ingresos familiares<sup>2</sup>.
- En el Brasil, el Programa “Bolsa Familia” aumentó la participación de las mujeres en el mundo laboral en un 16 % entre los hogares beneficiarios y no beneficiarios<sup>3</sup>. Las transferencias de efectivo que ponen el dinero directamente en manos de las mujeres también han mejorado la condición de las mujeres dentro del hogar (Bolsa Familia del Brasil<sup>4</sup>) y han favorecido su autoestima y su autonomía económica (Programa Progreso/Oportunidades de México<sup>5</sup>).
- El Plan de transferencia social de efectivo en Malawi también redujo las actividades de afrontamiento de riesgos de mujeres y niños, tales como la participación en el comercio sexual<sup>6</sup> o en el trabajo infantil peligroso.
- También se ha demostrado que los programas condicionados a la asistencia a la escuela de los niños aumentan la asistencia escolar de las niñas en Nicaragua<sup>7</sup>, y en una evaluación del Programa de almuerzos de la India se observó que las niñas que participaron en el programa tenían un 30 % más de probabilidades de finalizar la escuela primaria<sup>8</sup>.

El tipo de alimentos transferidos también puede marcar una diferencia por lo que se refiere a la repercusión relativa en los diferentes miembros del hogar. Los datos derivados de un estudio del IFPRI en Bangladesh mostraron que la ingestión de energía alimentaria de las mujeres aumentaba algo más cuando se distribuía un alimento básico de menor preferencia, por ejemplo harina *atta*, mientras que la ingestión calórica de los hombres se incrementaba relativamente más si se distribuía un alimento básico que se prefería más, por ejemplo arroz<sup>9</sup>.

Con el fin de aumentar el control de las mujeres sobre las transferencias, en algunos casos podría ser conveniente distribuir transferencias en forma de alimentos, ya que en muchas sociedades la alimentación se considera dominio de las mujeres. Por tanto, es más probable que las mujeres controlen la utilización de las transferencias de alimentos, y de los instrumentos equivalentes a efectivo vinculados a alimentos<sup>10</sup>. La realización de transferencias condicionadas a actividades del dominio de las mujeres, como llevar a los niños al centro de salud, también puede garantizar que una transferencia de efectivo pase a manos de las mujeres en lugar de la cabeza de familia, que generalmente es un hombre. No obstante, es importante que los programas tengan en consideración las exigencias a que se ve sometido el tiempo de las mujeres, dado que los datos indican que las limitaciones de tiempo afectan a los resultados nutricionales.<sup>11</sup>

Fuentes: Véanse las notas de la pág. 68.

en los países más pobres del mundo carece de una cobertura eficaz de redes de seguridad<sup>61</sup>. Recientemente, ante el incremento de los enfoques de protección social basados en los derechos humanos, el programa universalista se ha hecho escuchar de manera firme en defensa de unos niveles mínimos de protección social para todos<sup>62</sup>.

Sin embargo, la escasez de recursos y la necesidad de ampliar al máximo la eficacia en función de los costos han hecho que las redes de seguridad selectivas en el marco de la

protección social sigan siendo pertinentes ya que la mayoría de financiación de los programas de redes de seguridad proviene de la ayuda internacional, en particular la asistencia oficial para el desarrollo, las donaciones y los préstamos. La capacidad de recaudar ingresos a través de la tributación interna suele ser limitada, y cuando sí existen fuentes de este tipo, estas se desvían con frecuencia a otros ámbitos prioritarios. Según un estudio, la rentabilidad de la inversión en protección social no puede justificar por sí misma una

RECUADRO 7

### ¿Son las transferencias de efectivo suficientes para mejorar la nutrición?

Si las transferencias de efectivo pueden o no lograr objetivos nutricionales es un tema que ha suscitado grandes debates. Por ejemplo, las investigaciones sobre Indonesia han determinado que la elasticidad-ingreso de algunos micronutrientes clave, como por ejemplo, el hierro, el calcio o la vitamina B<sub>1</sub>, fue mucho mayor durante la crisis de 1997-98 que en un año normal<sup>1</sup>. Cuando las crisis de los precios de los alimentos básicos irrumpen en los hogares pobres, estos protegerán el consumo de alimentos básicos pero no serán capaces de proteger la diversidad de la dieta, lo que ocasionará efectos negativos en el estado nutricional<sup>2</sup>. Los grupos de población más afectados son aquellos con mayores necesidades de nutrientes, en particular niños pequeños, mujeres embarazadas y lactantes y personas con enfermedades crónicas. Como resultado, las primeras consecuencias de las crisis alimentarias suelen ser importantes aumentos de la emaciación y la anemia infantiles. En estas condiciones, una simple transferencia de efectivo durante una subida de los precios, o la alteración de los ingresos, podría bastar para proteger el consumo de algunos micronutrientes fundamentales, pero no de todos.

Sin embargo, el debate va más allá de la idoneidad de las transferencias de efectivo durante episodios de precios elevados de los alimentos. En contextos en los que la producción, el acceso y la utilización son deficientes, se han suscitado preocupaciones acerca de si las transferencias de efectivo pueden o no repercutir positivamente en la nutrición, dado que el consumo de algunos nutrientes clave parece no responder especialmente a los ingresos<sup>3</sup>. En estas condiciones, es probable que sean necesarios programas específicos de administración de complementos nutricionales. También es poco probable que las transferencias de efectivo sean apropiadas para evitar trastornos del crecimiento en niños menores de dos años cuando se precisa una dieta rica en nutrientes que podría no estar disponible en el mercado local.

Las conclusiones extraídas del Programa de redes de seguridad productivas en Etiopía sobre las repercusiones de las transferencias de alimentos y efectivo durante un período de precios elevados de los alimentos indican que las transferencias de alimentos o las combinaciones de “efectivo más alimentos” son superiores a las transferencias de efectivo no indizadas cuando se trata de seguridad alimentaria autodeclarada<sup>4</sup>. Los autores concluyen que todo programa de protección social que pretenda mejorar o proteger la seguridad alimentaria de los hogares debe introducir mecanismos que establezcan las transferencias sociales frente a perturbaciones como, por ejemplo, las subidas de los precios de los alimentos. Así pues, durante una subida repentina de precios, los cupones basados en productos básicos pueden ser más indicados que los cupones de efectivo.

En un nuevo estudio sobre la repercusión de un proyecto experimental de transferencias de efectivo y alimentos en Sri Lanka después de un tsunami, se determinó que los hogares que recibían efectivo tenían más probabilidades que los hogares que recibían alimentos de destinar algunos de sus recursos a la mejora de la diversidad de sus dietas mediante la compra de cereales más caros y mayores cantidades de carne, productos lácteos y alimentos elaborados<sup>5</sup>. La mayor diversidad del consumo se produjo a expensas de la disminución del consumo de los dos productos básicos, esto es, el arroz y el trigo. Estos efectos suceden principalmente entre los hogares beneficiarios más pobres. Sin embargo, trabajos en curso en Níger que comparan las transferencias de alimentos y de efectivo, muestran que la mayoría de hogares prefieren alimentos, y que los hogares que reciben alimentos tienden a tener dietas más diversas y estrategias de supervivencia menos perjudiciales.

Fuentes: Véanse las notas de la pág. 68.

### RECUADRO 8

#### La lucha contra la malnutrición en las zonas urbanas: el sistema pionero de seguridad alimentaria de Belo Horizonte

Belo Horizonte es la tercera ciudad más grande del Brasil, con una población de unos 2,5 millones de habitantes. A principios del decenio de 1990, en torno al 38 % de sus habitantes vivía por debajo del umbral de la pobreza y cerca del 20 % de los niños menores de tres años estaban aquejados de malnutrición. La magnitud de este problema impulsó la elaboración de una respuesta estructural multifacética por parte del gobierno que consiguió transformar con éxito el derecho humano a los alimentos que son convenientes tanto en cantidad como en calidad.

El programa redujo la mortalidad infantil un 60 % e influyó considerablemente en la Política nacional de Hambre Cero del Brasil, utilizando solo en torno al 2 % del presupuesto anual de la ciudad. Ha recibido premios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del Consejo Mundial de la Alimentación (CMA). El sistema general está formado por más de 20 programas muy vinculados entre sí que se promueven y complementan unos a otros. Los elementos principales son los siguientes:

- La gestión central de los proyectos a través de un departamento creado especialmente dentro de la municipalidad.
- El apoyo a la agricultura en zonas urbanas con huertas comunitarias en distritos pobres y la celebración de talleres de capacitación para fomentar cultivos de éxito.
- La provisión de puntos de venta especiales para fruterías comerciales en los mercados más populares si

ofrecen al menos 25 productos saludables a un bajo precio establecido.

- La provisión de puestos en el mercado para pequeños agricultores de los alrededores de manera que tengan oportunidad de vender directamente a los consumidores.
- Un programa de información sobre nutrición orientado a las zonas más pobres de la ciudad, incluidas clases de cocina gratuitas. El programa está coordinado por un equipo formado por empleados de los departamentos de sanidad, educación, deportes, trabajo social y seguridad alimentaria.
- Comidas escolares gratuitas que ofrecen productos frescos de alto valor nutricional.
- El suministro de menús económicos, saludables y nutritivos para ciudadanos de bajos ingresos en los denominados "restaurantes públicos", subvencionados por el municipio. En Belo Horizonte hay cinco de estos restaurantes y en ellos se ofrecen cuatro millones de comidas al año. Al poder comer allí también las personas de renta media, los pobres no se sienten estigmatizados.

El sistema de seguridad alimentaria de Belo Horizonte podría, con ciertas adaptaciones, convertirse en un modelo fructífero para otras ciudades de todo el mundo. Se iniciarán trabajos en breve para llevar este modelo hasta Ciudad del Cabo (Sudáfrica) y otros gobiernos municipales africanos seleccionados.

*Nota:* Para consultar más información, véase el sitio web del Consejo Mundial del Futuro ([www.worldfuturecouncil.org/3751.html](http://www.worldfuturecouncil.org/3751.html)).

reclamación mayor de los limitados fondos públicos, pues existen formas más productivas de gasto gubernamental<sup>63</sup>. Por ejemplo, una tasa interna de rentabilidad económica típica de proyectos de protección social oscila entre el 8 % y el 17 %, mientras que la tasa de rentabilidad media para todos los sectores se sitúa en torno al 25 % (para todos los proyectos del Banco Mundial en todos los sectores para los que se calculó en el período 2005-07)<sup>64</sup>. Lo que hace que la protección social sea una forma de gasto más ventajosa que otras es su importante repercusión directa en la reducción de la pobreza, aunque estas ventajas dependen de una orientación eficaz.

Es un hecho ampliamente reconocido que la elección de la modalidad más adecuada depende de una evaluación apropiada de los factores específicos del contexto. A la hora de elegir la modalidad de entrega en el marco de los

programas de obras públicas o transferencias directas no contributivas, los responsables de la toma de decisiones deben tener en cuenta varios factores: los objetivos de los programas (por ejemplo, si existe un objetivo nutricional específico, los productos alimenticios especializados podrían resultar más convenientes que el dinero en efectivo); el funcionamiento de los mercados, incluida la disponibilidad de alimentos; las preferencias de los beneficiarios<sup>65</sup>; la eficacia en función de los costos de las modalidades alternativas; y la distribución de las transferencias por género y dentro del hogar<sup>66</sup>.

#### ■ La repercusión de las transferencias en la seguridad alimentaria y la nutrición

La mayoría de los datos sobre la repercusión de los programas de protección social en los países pobres y de

ingresos medios provienen de los programas de transferencias de efectivo condicionales en América Latina, muchos de los cuales se han sometido a rigurosas evaluaciones<sup>67</sup>. Aunque muchos de estos programas lograron resultados a corto plazo en cuanto al aumento del consumo alimentario en los hogares, la repercusión en la nutrición, calculada según los resultados antropométricos<sup>68</sup> o la reducción de la prevalencia de la carencia de micronutrientes, es desigual. Los programas en México y Nicaragua mostraron mejoras en la estatura infantil, pero en el Brasil y Honduras

apenas se observaron efectos en el estado nutricional en la etapa preescolar. Se advirtieron mejoras en los niveles de hierro en México, pero no así en los demás países, a saber, Honduras y Nicaragua, en los que se estudió este resultado<sup>69</sup>. Además, las vías a través de las cuales se produjeron estos resultados, y la función de los diferentes componentes de programación, no están claras. Una pregunta que queda abierta en este sentido es si las repercusiones estuvieron determinadas por la transferencia en sí o por la condicionalidad.



## La protección social y el crecimiento económico

La protección social y el crecimiento económico guardan una estrecha vinculación y repercuten el uno en el otro. El crecimiento económico aumenta la disponibilidad de recursos financieros y humanos para apoyar la protección social. Así por ejemplo, los países desarrollados con niveles más altos de PIB per cápita suelen tener sistemas de seguridad social más completos que los países en desarrollo. Los programas de redes de seguridad en el marco de la protección social constituyen asimismo un factor fundamental para el impulso del crecimiento económico. Pueden dejar margen para la adquisición del capital humano (tanto para niños como adultos) que da lugar al incremento de la productividad. Pueden proteger a los pobres de las alteraciones económicas o climáticas, al favorecer las inversiones en agricultura y una mayor adopción de tecnologías mejoradas que aumenten los ingresos agrícolas. Además, pueden contribuir a la construcción de infraestructuras a través de programas de obras públicas, proporcionando así bienes públicos que son fundamentales para incrementar el PIB per cápita. En forma conjunta, la protección social y el crecimiento económico constituyen los pilares esenciales para eliminar el hambre del mundo.

### ■ La formación de capital humano

Algunas investigaciones han podido estudiar los efectos a largo plazo de las intervenciones nutricionales durante la primera infancia, en particular la repercusión en los resultados nutricionales, las vías a través de las cuales se produjeron y el impacto en la productividad económica de las personas adultas (véase el Recuadro 9 en la página 46). Entre las pruebas obtenidas fuera de América Latina figura un estudio sobre la subvención de asistencia infantil en Sudáfrica, que determinó que los niños beneficiarios eran 3,5 cm más altos en su etapa adulta<sup>70</sup>.

Estos estudios demuestran que existe una relación causal entre la desnutrición (medida por el retraso en el crecimiento), la escolarización y el salario en edad adulta a través de dos vías principales. En primer lugar, los niños que estaban bien nutridos crecían más altos y fuertes, lo que aumentaba su capacidad para obtener salarios elevados realizando trabajos manuales. En segundo lugar, los niños bien nutridos empezaban la escuela antes y faltaban menos a clase durante su escolarización, lo que les permitía mejorar sus habilidades cognitivas y obtener salarios más altos. El mensaje principal es que las inversiones en nutrición durante la primera infancia pueden estimular el crecimiento económico ya que estas inversiones tienen efectos a largo plazo en las habilidades cognitivas y la productividad. Así pues, la protección social es algo más que simplemente ofrecer prestaciones sociales. Se trata también de impulsar el crecimiento económico a través de la mejora de las dietas y el incremento de los niveles de nutrición, la reducción de las enfermedades y el absentismo, la mejora de las habilidades cognitivas, el aumento de los rendimientos que se obtienen de la educación y la capacidad para realizar trabajos. A continuación se analizan estas características de los programas de protección social.

### ■ Los riesgos, los seguros y la adopción de tecnologías

La agricultura implica por sí misma un riesgo, que puede ser aún mayor en el futuro al aumentar la frecuencia con la que se producen fenómenos meteorológicos extremos. Un agricultor puede hacer todo correctamente, pero tener una producción muy escasa como consecuencia de los caprichos de la naturaleza. En el caso de agricultores pobres que producen variedades de cultivos familiares, asumir nuevos cultivos o nuevas variedades podría estar fuera de su

RECUADRO 9

**Las intervenciones nutricionales en el Programa “Ventana de los Mil Días” en Guatemala**

Un estudio en Guatemala examinó la consecuencia directa de una intervención nutricional en la primera infancia sobre la productividad económica de los adultos. El estudio está basado en los datos obtenidos de 1 424 guatemaltecos, de entre 25 y 42 años de edad, del año 2002 al 2004. Estos representaban el 60 % de los 2 392 niños —de 0 a 7 años de edad— que habían participado en un estudio de intervención nutricional durante el período de 1969 a 1977. En este estudio inicial, se asignó de forma aleatoria a dos aldeas un complemento nutricional denominado atole para todos los niños de entre seis meses y tres años de edad, y se destinó a otras dos aldeas otro complemento menos nutricional, denominado fresco. Las variables de resultado calculadas en 2002-04 fueron los ingresos anuales, las horas trabajadas y los salarios medios por hora obtenidos de todas las actividades económicas.

Los resultados parecen indicar que el consumo de atole antes de los tres años de edad estaba asociado con salarios por hora un 46 % más altos para los hombres. Asimismo, en el caso de aquellos que recibieron atole, las horas trabajadas tendían a disminuir y los ingresos anuales a aumentar, aunque el efecto no era significativo desde el punto de vista estadístico, debido quizás al tamaño insuficiente de la muestra. En definitiva, los niños que no sufrieron trastornos del crecimiento durante los tres primeros años cursaron más años de escolarización, obtuvieron mejores resultados en las pruebas cognitivas de adultos, tuvieron más posibilidades de desempeñar trabajos de oficina o de trabajar como personal cualificado y, en el caso de las mujeres, presentaron menos embarazos, menos abortos y menos mortandad natal.

Fuentes: Véanse las notas de la pág. 68.

tolerancia al riesgo ya que un fracaso podría resultar catastrófico. Gestionar debidamente los peligros y riesgos y facultar a los pobres para que asuman mayores riesgos, pero también estrategias de mayor rentabilidad, constituye un aspecto importante para permitirles adoptar mejores estrategias de subsistencia que les conduzcan al abandono de la pobreza. La oferta de programas adecuados de redes de seguridad con mecanismos de selección no discriminatoria, transparentes y claramente articulados puede facilitar este proceso de adopción al proporcionar un nivel de consumo básico por debajo del cual saben que no pueden estar.

Un ejemplo sencillo podría ser un hogar que no tiene seguridad en su tenencia de tierras y que vive en una zona susceptible a la sequía. El perfil A de ingresos (Figura 19) representa un hogar que cultiva yuca, un cultivo alimentario que es resistente a las sequías con un período de maduración relativamente corto y que se comercializa a nivel local. El perfil B de ingresos representa un hogar que produce café, un cultivo comercial de larga gestación que es menos resistente a las sequías y se exporta a los mercados mundiales. Los ingresos obtenidos del cultivo de café suelen ser más elevados, pero conllevan mayores riesgos —pérdidas de rendimiento debido a la sequía—, con la consiguiente pérdida probable de las tierras antes de que las plantas de café alcancen la madurez, o la coincidencia de la cosecha en un período de bajada de los precios internacionales del café. Cualquiera de estos casos, o peor aún, una combinación de los mismos, provocará depresiones muy acentuadas en el perfil B de ingresos. La posibilidad de que se produzcan estas caídas hace que un hogar se vea disuadido de adoptar

cultivos de café si no dispone de algún tipo de protección frente a las depresiones. Esta aversión al riesgo, si bien es comprensible, impedirá a los distintos hogares huir del hambre, además de ralentizar el crecimiento agrícola que puede producir efectos multiplicadores en toda la economía y promover la seguridad alimentaria de forma más generalizada.

La gestión de estos riesgos puede llevarse a cabo de varias formas. En primer lugar, puede reducirse la probabilidad de que se produzcan alteraciones, disminuyendo con ello la frecuencia o la magnitud de las depresiones en la Figura 19. Algunos ejemplos de actividades de reducción del riesgo son los sistemas de riego, las nuevas variedades de semillas tolerantes a la sal y resistentes a las sequías y las inundaciones, y los programas de vacunación que reducen el riesgo de enfermedad para los ganaderos. Un programa de registro de tierras que fomente el acceso de las mujeres y tenga en cuenta los modelos tradicionales de la tenencia, frente a la privatización de derecho único, disminuiría el riesgo de que se produjeran alteraciones para ambos perfiles de ingresos.

En segundo lugar, incluso si se produce una perturbación, varios tipos de seguro, que por lo general requieren aportaciones por parte de los beneficiarios, pueden reducir los efectos de la misma, fundamentalmente subsanando las depresiones en la Figura 19<sup>71</sup>. Por ejemplo, seguros indexados contra riesgos climáticos pueden proporcionar cobertura en caso de sequía, y los instrumentos de gestión del riesgo relativo a los productos, como por ejemplo los contratos de futuros, pueden brindar protección frente a las fluctuaciones de los

precios a corto plazo, reduciendo así la magnitud de las depresiones en el perfil B de ingresos.

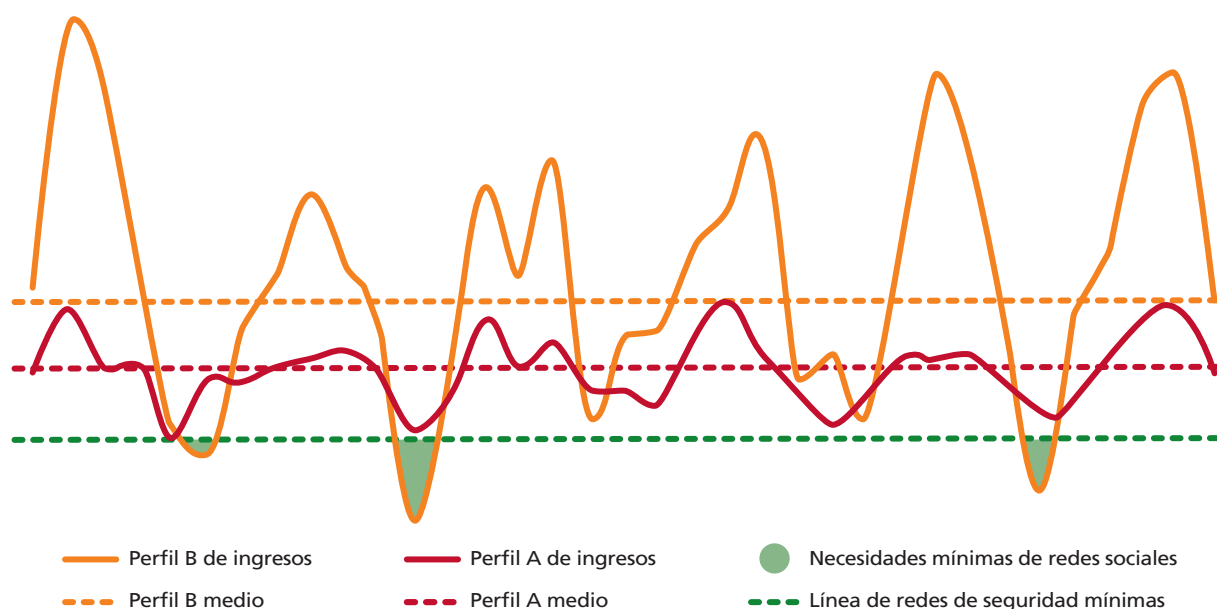
Así pues, el seguro que mitiga los efectos de las perturbaciones causadas por fenómenos meteorológicos es un instrumento clave para ayudar a los agricultores a evitar las trampas de la pobreza y acelerar la adopción de tecnologías agrícolas. No obstante, el funcionamiento de los planes de seguros tradicionales ha demostrado ser muy caro debido a los elevados costos administrativos. En respuesta a ello, nuevas formas de seguro se hacen cada vez más populares. Por ejemplo, los seguros basados en índices climáticos pagan indemnizaciones basándose en las mediciones de las precipitaciones, la temperatura o la humedad —el rendimiento de los cultivos en una superficie de gran tamaño es otro índice posible—, en vez de la pérdida real sufrida en un terreno de agricultores concreto<sup>72</sup>. Estos seguros están concebidos para activar las indemnizaciones frente a riesgos específicos predefinidos como las sequías o las inundaciones<sup>73</sup>. La vinculación de las indemnizaciones a umbrales predeterminados en lugar de basarse en pérdidas específicas en pequeña escala reduce los costos administrativos y elimina los incentivos perversos (riesgo moral) por los cuales los agricultores podrían incluso preferir que sus cultivos no salieran adelante. Reducen también la posibilidad de una selección adversa, por la cual los únicos agricultores que pagan los servicios del seguro son aquellos que tienen altas probabilidades de perder los cultivos.

El sistema de gestión de los riesgos meteorológicos del

FIDA y el PMA ofrece un seguro basado en la cuantía de las precipitaciones, mitigando así la repercusión de las perturbaciones relacionadas con los fenómenos meteorológicos en los pequeños agricultores pobres y permitiendo a los agricultores gestionar los riesgos agrícolas y mejorar la capacidad de reacción. Otro ejemplo es la iniciativa sobre la capacidad de resistencia de las comunidades rurales (R4) puesta en marcha por el PMA y Oxfam America —R4 se refiere a las cuatro estrategias de gestión de riesgos que integran la iniciativa—. La iniciativa R4 se basa en el éxito inicial de un marco integral de gestión del riesgo elaborado por Oxfam America y un grupo de asociados, incluida la Relief Society of Tigray (REST), para situar a los agricultores pobres en condiciones de fortalecer su seguridad alimentaria y de ingresos a través de la combinación de una gestión de recursos mejorada (reducción del riesgo), microcréditos (adopción de riesgos prudente), seguros (transferencia de riesgos) y ahorros (reservas para riesgos). En el marco de esta iniciativa, el proyecto de Transferencia para la Adaptación al Riesgo en el Cuerno de África (HARITA) permite a los agricultores etíopes pagar los seguros de cosechas con su propia mano de obra, a través de un programa de obras públicas. Una evaluación del impacto, que abarcó la temporada 2009/10, determinó que el seguro basado en índices tenía amplias consecuencias positivas en los rendimientos de los cultivos<sup>74</sup>. El estudio observó que muchos más agricultores que contrataban un seguro por

FIGURA 19

Las necesidades de redes sociales para asumir riesgos prudentes



Fuente: Adaptado de L. Brown y U. Gentilini. 2007. On the edge: the role of food-based safety nets in helping vulnerable household manage food insecurity. En B. Guha-Khasnobis, S.S. Acharya y B. Davis. *Food insecurity, vulnerability and human rights failure*. Basingstoke (Reino Unido), Palgrave Macmillan y United Nations University-WIDER.



segunda vez tenían previsto plantar cultivos diferentes, utilizar más fertilizantes y pedir préstamos. Los datos indican que los agricultores están aprendiendo que los seguros constituyen un instrumento eficaz de gestión del riesgo que les ayudan a asumir riesgos prudentes para intensificar la producción y a mejorar sus medios de subsistencia.

### ■ Invertir en sistemas alimentarios y agrícolas que tengan en cuenta los aspectos nutricionales

Si bien existen sobradas pruebas de la repercusión de las transferencias condicionales de efectivo en la mejora del capital humano<sup>75</sup>, hay menos estudios que hayan examinado los efectos en la producción o la oferta de mano de obra<sup>76</sup>. Sin embargo, según da a conocer una gran variedad de investigaciones, el trabajo adulto (por ejemplo, el tiempo destinado al trabajo, o el suministro de mano de obra) disminuye ligeramente con la recepción de transferencias condicionales de efectivo<sup>77</sup>. En lo que se refiere a la producción, a pesar de la escasez de información disponible, los estudios que sí existen informan de una repercusión positiva en las posibles actividades productivas, así como la posibilidad de conflictos entre los objetivos sociales y las actividades de subsistencia. Dos estudios sobre el programa mexicano PROGRESA, por ejemplo, observaron que este había redundado en un aumento de la utilización de tierras, la propiedad de ganado, la producción de cultivos y el gasto agrícola, así como en un incremento de las posibilidades de gestionar una microempresa<sup>78</sup>. Sin embargo, otro estudio llegó a la conclusión de que los hogares agrícolas que se beneficiaron del programa PROGRESA tenían menos probabilidades de cumplir las condiciones establecidas debido a incompatibilidades de tiempo con sus actividades de subsistencia<sup>79</sup>.

En el África subsahariana, se observó que el programa de transferencia social de efectivo de Malawi había generado un aumento de las inversiones en activos agrícolas, en particular aperos para cultivo y ganado, un incremento en la satisfacción del consumo en los hogares mediante la producción propia, un descenso del empleo asalariado agrícola y del trabajo infantil fuera del ámbito agrícola y una mayor asignación de mano de obra en actividades en la explotación agrícola tanto por parte de adultos como de niños<sup>80</sup>. En Etiopía, los hogares con acceso al Programa de redes de seguridad productivas (PSNP, por sus siglas en inglés), así como los paquetes complementarios de apoyo agrícola, no mostraban indicios de efectos disuasorios en la oferta de mano de obra y tenían más probabilidades de gozar de seguridad alimentaria, utilizar tecnologías agrícolas mejoradas y gestionar sus propias actividades empresariales no

agrícolas<sup>81</sup>. En un estudio de seguimiento se determinó que el PSNP había dado lugar a una notable mejora de la situación de seguridad alimentaria de quienes habían participado en el programa durante cinco años frente a quienes solo se habían beneficiado un año<sup>82</sup>. Además, los hogares que participaron en el PSNP, así como en los programas complementarios, aumentaron de forma significativa la producción de cereales e hicieron mayor uso de los fertilizantes.

Asimismo, las transferencias de efectivo pueden ser un complemento importante para un programa más amplio de desarrollo rural. La importancia de una estrategia de crecimiento en favor de los pobres que se centre en la agricultura, y especialmente en la necesidad de una nueva Revolución Verde en el África subsahariana, ha sido objeto de amplios debates<sup>83</sup>. Esta estrategia supondría la combinación de un mayor acceso a una serie de tecnologías agrícolas modernas, incluida una subvención inicial a los fertilizantes, e inversiones en infraestructuras rurales y en investigación y extensión agrícolas<sup>84</sup>. Sin embargo, la falta de acceso a activos agrícolas, mercados e instituciones, y en particular al crédito, limita las posibilidades de participación en la agricultura<sup>85</sup>. Un mecanismo para superar estas limitaciones, especialmente entre los agricultores pobres que son más susceptibles de ver limitado el crédito, consiste en proporcionar transferencias de efectivo<sup>86</sup>. Así pues, las transferencias de efectivo pueden no solo servir como medio de protección social, sino también como método para promover el aumento de la producción en la explotación agrícola (véase el Recuadro 10).

### ■ Programas de obras públicas

Los programas de obras públicas, que a veces se denominan programas de dinero por trabajo o alimentos por trabajo, se utilizan preferiblemente como mecanismos de protección de los medios de subsistencia y se aplican de forma óptima con una garantía de empleo, como por ejemplo el Plan nacional de garantía de empleo de la India. Un plan de garantía de empleo, si es necesario, proporciona protección de forma eficaz y permite a los hogares asumir más riesgos en su estrategia habitual de subsistencia de lo que lo harían en caso de no existir dicho plan. Los hogares pueden pues plantar cultivos que entrañan más riesgos, pero de mayor rentabilidad, y pasar así del perfil A de ingresos al perfil B de ingresos en la Figura 19<sup>87</sup>. Por ejemplo, los resultados obtenidos de una evaluación del PSNP en Etiopía entre 2006 y 2010 indicaron que la participación en este programa y en el Programa de generación de activos de los hogares aumentó las posibilidades de utilizar fertilizantes en 19,5 puntos porcentuales<sup>88</sup>.

Los programas de obras públicas también tienen posibilidad de generar beneficios indirectos. La construcción

## RECUADRO 10

**De la protección a la producción**

La FAO ha aunado fuerzas recientemente con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) y siete países del África subsahariana —el Proyecto “De la protección a la producción”— a fin de estudiar la repercusión de los programas de transferencia de efectivo en la toma de decisiones económicas de los hogares y en la economía local<sup>1</sup>. El estudio de las repercusiones en la economía y la producción también reviste importancia para las políticas. Muchos funcionarios de los ministerios de finanzas y economía tienen la impresión de que los programas de transferencia de efectivo consisten solo en beneficencia, caridad y dádivas, y no tienen repercusiones económicas.

Este proyecto de investigación pretende entender las posibles repercusiones en materia de desarrollo económico de las transferencias de efectivo en los pobres de las zonas rurales del África subsahariana. Tiene por objeto llegar a entender mejor la forma en la que las intervenciones en materia de protección social pueden contribuir a la reducción de la pobreza y al crecimiento económico sostenible en los hogares y las comunidades.

Esto se documentará mediante la realización de estudios de caso y comparaciones entre países. El proyecto utiliza un enfoque metodológico mixto, que combina métodos econométricos, de simulación y cualitativos a fin de entender las repercusiones en la toma de decisiones de los hogares y economías locales, aprovechando los datos obtenidos de las rigurosas evaluaciones de impacto que se están llevando a cabo en relación con los siguientes programas: el Programa de transferencia de efectivo para huérfanos y niños vulnerables en Kenya, el Proyecto piloto de transferencias sociales de efectivo del Tigray en Etiopía, el Programa de transferencias sociales de efectivo de Malawi, el Programa de mejoramiento de los medios de subsistencia para luchar contra la pobreza en Ghana, el Programa de subsidios para el cuidado de hijos en Lesotho, el Programa de subsidios para el cuidado de hijos en Zambia y el Programa de transferencias sociales de efectivo en Zimbabwe.

<sup>1</sup> Puede consultarse más información en el sitio web relativo al proyecto “De la protección a la producción” (disponible en <http://www.fao.org/economic/ptop/es/>).

de infraestructuras como caminos, puentes y sistemas de riego puede dar lugar a importantes beneficios de empleo secundarios y efectos multiplicadores en las economías locales y la productividad agrícola. Las obras públicas se llevan a cabo tanto en situaciones de desarrollo como de recuperación y, en teoría, cuentan con la posibilidad de ampliarse con rapidez (véase el Recuadro 11).

### ■ Sistemas de protección social

Dada la variedad de objetivos distintos, pero relacionados entre sí, para protección social, cada vez se ha hecho más hincapié en intentar establecer un enfoque basado en sistemas, frente al enfoque específico a corto plazo basado en proyectos que predominaba en el pasado. En la *Estrategia para la protección social y el trabajo 2012-2022* del Banco Mundial se señala que “El principal objetivo de la nueva estrategia es ayudar a los países a cambiar de enfoques fragmentados a sistemas armonizados”<sup>89</sup>. Se basa en la presunción de que los instrumentos de gestión de riesgos más sistemáticos y predecibles centrados en mejorar la resistencia a largo plazo llevarán a una eliminación sostenible de la pobreza.

Los sistemas no solo variarán en función del objetivo, sino que también dependerán del contexto, por ejemplo si los países tienen un nivel alto o bajo de capacidad y si son políticamente estables o inestables. El enfoque sistémico es de interés no solo en contextos de desarrollo, sino también en contextos de situaciones de emergencia y recuperación temprana en los que las perturbaciones pueden ser recurrentes, como por ejemplo en Etiopía, el Sahel y Yemen, o excepcionales. Se trata de una forma de ir más allá de un enfoque puramente centrado en el socorro y avanzar hacia programas plurianuales de creación de resistencia, como el PSNP en Etiopía por el que los hogares aquejados de inseguridad alimentaria crónica reciben apoyo por un período de hasta cinco años, y el Programa de red de seguridad contra el hambre en Kenya<sup>90</sup>. Un enfoque sistémico conlleva asimismo la utilización de mecanismos administrativos comunes, tales como métodos de selección, identificación común y registro de beneficiarios únicos, y modalidades de transferencia integradas y sincronizadas. Los ejemplos más conocidos son *Bolsa Familia* en el Brasil y *Progresas-Oportunidades* en México, pero cada vez se utilizan más programas similares también en países de bajos ingresos.

### RECUADRO 11

#### La elaboración de programas de obras públicas que beneficien a las mujeres

Los programas de obras públicas que crean infraestructuras comunitarias podrían reducir el tiempo que las mujeres y niñas dedican a recoger agua y leña. También brindan oportunidades de empleo para las mujeres rurales, lo que puede tener grandes repercusiones en la seguridad alimentaria y en la mejora de la nutrición, ya que es más probable que las mujeres destinen sus ingresos a alimentos y productos infantiles. Para abordar las desigualdades de género y promover las capacidades de las mujeres a través de los programas de obras públicas es necesario tener en consideración el trabajo decente, las responsabilidades de la mujer relacionadas con el cuidado de otras personas y su necesidad de participar en condiciones flexibles<sup>1</sup>. Se ha demostrado que la integración de las responsabilidades familiares con el trabajo aumenta la participación femenina y que la incorporación de actividades de formación incrementa la empleabilidad de las mujeres cuando el programa finaliza<sup>2</sup>. Los datos obtenidos de proyectos de

recuperación después de catástrofes revelan que impartir formación a mujeres para trabajos no destinados tradicionalmente a estas, como por ejemplo la construcción, y otorgarles funciones de liderazgo, puede mejorar la eficacia a largo plazo de esta formación destinada a ellas<sup>3</sup>.

Aunque los programas de obras públicas pueden beneficiar a las mujeres, debería prestarse atención a la energía que las mujeres gastan en estos programas. En algunos casos, las mujeres pueden emplear más energía de la que reciben de la transferencia, en función de la distribución de los beneficios dentro del hogar<sup>4</sup>. Esto se debe a que la asignación de alimentos en los hogares tal vez no sea equitativa entre ambos sexos, ya que las mujeres sacrifican sus alimentos de forma voluntaria o involuntaria para beneficiar a otros miembros del hogar.

Fuentes: Véanse las notas de la pág. 68.

#### ■ Conclusión: la protección social constituye una ayuda inmediata para los más necesitados y una base para reducir el hambre y la malnutrición a largo plazo

Incluso si los pobres se benefician del crecimiento económico, estos beneficios tardan tiempo en materializarse. Así pues, en el corto plazo, la protección social apoya a los más vulnerables para poder reducir el hambre y la desnutrición en este momento. Pero la protección social también constituye una de las bases para reducir la

subnutrición en el largo plazo. En primer lugar, permite mejorar la nutrición de los niños pequeños; por ello, constituye una inversión que se amortizará en el futuro con adultos más inteligentes, más fuertes y más saludables. En segundo lugar, contribuye a mitigar las repercusiones del riesgo para promover la adopción de tecnología y el crecimiento económico. Se necesita un enfoque sistémico que vincule los diversos objetivos de forma integrada y efectiva en función de los costos. Gracias a este enfoque, la subnutrición y la malnutrición pueden eliminarse lo más rápidamente posible.

