



# **Hambre y cohesión social:** cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición



NACIONES UNIDAS

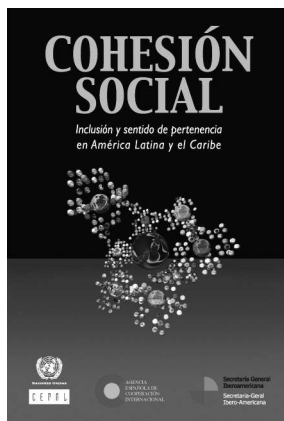
CEPAL



Naciones Unidas  
Programa  
Mundial  
de Alimentos

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

El presente documento se apoya en



Comisión Económica  
para América Latina y  
el Caribe  
(CEPAL)

Oficina Regional de  
FAO para América  
Latina y el Caribe  
(FAO RLC)

Oficina Regional del  
PMA para América  
Latina y el Caribe  
(PMA)

## HAMBRE Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA CÓMO REVERTIR LA RELACIÓN ENTRE INEQUIDAD Y DESNUTRICIÓN

### INDICE

Presentación.....	2
Resumen Ejecutivo.....	4
<b>1. Introducción.....</b>	<b>8</b>
<b>2. El hambre en América Latina y el Caribe</b>	
2.1. ¿Qué es el hambre?.....	10
2.2. ¿Cuál es la situación y avances en la reducción del hambre en la región?.....	13
2.3. El costo económico del hambre.....	16
<b>3. Los alcances sistémicos del hambre y la desnutrición</b>	
3.1. Los impactos en las Metas del Milenio.....	17
3.2. El impacto de la desnutrición infantil en el ciclo de vida.....	18
3.3. Interrelaciones y diferencias entre hambre y pobreza.....	19
<b>4. La favorable inflexión histórica para erradicar el hambre y la desnutrición crónica en la región</b>	
4.1. El derecho a la alimentación y su relación con la cohesión social.....	21
4.2. Inflexión en crecimiento, estabilidad económica y gastos sociales.....	22
4.3. Inflexión en la producción agropecuaria.....	23
<b>5. Políticas contra el hambre y la desnutrición crónica</b>	
5.1. Vía de emergencia.....	25
5.2. Vía estructural.....	26
5.3. Análisis de los Programas para la Seguridad Alimentaria en la región.....	27
<b>6. La erradicación del hambre y la desnutrición crónica como parte de un Pacto para la Cohesión Social</b>	
6.1. Superación del hambre y pacto por la cohesión social.....	30
6.2. Los pilares de las estrategias nacionales.....	31
6.3. Elementos para la cooperación interagencial.....	32
<b>Epílogo.....</b>	<b>34</b>

## PRESENTACIÓN

A medida que la cohesión social va adquiriendo mayor relevancia en los foros internacionales, y en el debate y la agenda política de los países de la región, se hace imperativo precisar los pasos requeridos para lograr su consecución. En este sentido, nuestra región enfrenta retos particulares que no pueden soslayarse.

América Latina disfruta hoy de una situación favorable para enfrentar los desafíos vinculados con una mayor cohesión social. Después de cinco años de crecimiento sostenido en la mayor parte de los países de la región –el promedio regional anual de crecimiento del ingreso por habitante fue del 3%–, de una importante reducción de la indigencia, de una mayor preocupación de los gobiernos por los problemas sociales, y de una institucionalización democrática creciente, están dadas las condiciones para reducir drásticamente la profunda brecha económica y social que nos ha afectado secularmente. Los logros de los últimos años y las buenas perspectivas futuras nos permiten avanzar hacia estados más solidarios y sociedades más inclusivas.

Además, la pobreza extrema ya no es aceptada por la comunidad internacional y por los estados nacionales como un fenómeno natural, lo cual contribuye a generar un amplio consenso en torno de la búsqueda de una mayor cohesión social en la región.

Sin embargo, para que ese consenso se concrete en la realidad latinoamericana es necesario, como tarea inicial, erradicar el hambre: aproximadamente 53 millones de personas –de las cuales 9 millones son niños menores de 5 años– no se alimentan suficientemente. En una región que produce un 30% más de alimentos de los que se necesitarían para alimentar a todos sus habitantes, el hambre sólo se explica por la profunda inequidad que atraviesa América Latina. Ésta es la realidad que socavará cualquier aspiración al bienestar general y donde radica el más profundo obstáculo a la cohesión social latinoamericana.

La desnutrición infantil produce significativas restricciones en la capacidad de supervivencia y el desarrollo de la sociedad. Además de costos humanos insoslayables y de consideraciones éticas imprescindibles, el hambre y la desnutrición infantil limitan el sentido de pertenencia de los niños y de sus familias, generan problemas de salud, reducen el desarrollo cognitivo y el rendimiento escolar, generan una inadecuada inserción productiva, aumentan la vulnerabilidad y la marginalidad social, en síntesis, disminuyen las posibilidades de una inclusión social plena.

América Latina cuenta hoy con la infraestructura básica, la disposición política y el capital social para iniciar una profunda ofensiva contra el hambre y la pobreza extrema. Existe la convicción compartida de que erradicar por completo el hambre en la región no sólo es una meta posible sino que lo es en un plazo razonable. Aceptar que *sí se puede* es el primer paso indispensable para universalizar el acceso a un mínimo de bienestar.

Para ello es necesario promulgar las leyes que garanticen el derecho a la alimentación para todos. En este sentido, los programas nacionales necesarios para erradicar el hambre y la desnutrición infantil deberían ser considerados por nuestros países como “políticas de Estado”, es decir, como resultado de un amplio acuerdo entre los gobiernos, el Poder Legislativo, la sociedad civil y el sector privado. Esos programas nacionales deberían ser implementados en un marco institucional fortalecido, articulados en torno del derecho a la alimentación, y con recursos económicos y humanos con capacidad para gestionarlos adecuadamente.

El objetivo del documento que estamos presentando es contribuir a establecer el tema del hambre como prioritario en el debate de la cohesión social y en las agendas políticas de todos los países de la región. El hambre cuesta mucho más a nuestras sociedades que su erradicación: a modo de ejemplo, un estudio reciente muestra que la desnutrición de las últimas décadas ha tenido un impacto en 2004 y, por lo tanto un costo, en América Central y República Dominicana de aproximadamente 6,700 millones de dólares, cifra equivalente a 6,4% del PIB de esa subregión. A partir de estos datos no es difícil demostrar que una región libre de hambre beneficiaría a todos los sectores sociales y a todos los gobiernos.

Acabar con el flagelo del hambre tiene que dejar de ser un reclamo retórico para convertirse en un compromiso y en un paso imprescindible hacia una auténtica cohesión social.

Las tres organizaciones del sistema de Naciones Unidas, que han producido y suscriben este documento, reiteran así su compromiso con una América Latina sin hambre, como prioridad de una región cohesionada.

**Pedro Medrano**

*Director Regional*

*del PMA para América Latina y  
el Caribe*

*PMA*

**José Graziano da Silva**

*Representante Regional*

*De FAO para América Latina y  
el Caribe*

*FAO*

**José Luis Machinea**

*Secretario Ejecutivo*

*Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe*

*CEPAL*

## RESUMEN EJECUTIVO

### Relación entre cohesión social y hambre

1.- El objetivo de este texto es mostrar que la superación del hambre y la desnutrición son parte imprescindible de la agenda de la cohesión social, puesto que ambos se retroalimentan y generan círculos viciosos de pobreza y exclusión social a lo largo de la vida de las personas, que se transmiten de una generación a otra. En otras palabras, se busca hacer visible la problemática del hambre en América Latina y el Caribe, proponiendo algunos elementos concretos para su combate de modo que sirvan de insumos técnicos a los países de la región.

2.- La cohesión social se refiere tanto al nivel de inclusión social que alcanza una sociedad como al impacto que dicha inclusión tiene sobre la percepción y sentimiento de pertenencia a dicha sociedad por parte de sus distintos actores. Quienes viven atrapados en el hambre o corroídos por la desnutrición pueden preguntarse con todo derecho en qué medida son ellos titulares de plena ciudadanía en sociedades que los olvidan a tal punto que quedan expuestos incluso al riesgo de la supervivencia física.

3.- El hambre se define como un estado de inseguridad alimentaria y nutricional y puede manifestarse como *subnutrición* (déficit en el consumo diario de energía alimentaria) o *desnutrición* (inadecuada absorción de los nutrientes de los alimentos).

4.- El hambre, ya sea medida como subnutrición o desnutrición, debe tener una máxima prioridad y una primera urgencia en una agenda de cohesión social en América Latina y el Caribe. Prioridad para romper los círculos viciosos que reproducen la pobreza vía baja productividad y enquistan la marginación y la exclusión; por lo que erradicar el hambre y la desnutrición tiene altísimos retornos sociales y económicos, generándose sinergias positivas entre desarrollo económico e inclusión social. Urgencia porque la erradicación del hambre no puede esperar más: es el derecho a la vida el primero que debe garantizarse, es la necesidad más básica la primera que debe satisfacerse, y es el daño más crónico el que requiere una intervención más temprana.

### El hambre en América Latina y el Caribe

5.- La producción de alimentos en América Latina y el Caribe, en el bienio 2001-2003, excedió en un 30% las necesidades de proteínas y calorías para satisfacer los requerimientos energéticos la población de la región; pero al mismo tiempo la región registra 52,4 millones de personas, 10% de la población, sin acceso suficiente a alimentos. Hay, además, en la región alrededor de 4,1 millones de niños y niñas con bajo peso y 9 millones mostrando baja talla para la edad.

6.- América Latina y el Caribe en su conjunto registran progresos en el mejoramiento de sus indicadores relacionados con el hambre, pues la subnutrición, la desnutrición global<sup>1</sup> y la desnutrición crónica infantil han mejorado. Sin embargo, estas cifras regionales esconde enormes diferencias entre países, fiel reflejo de las desigualdades sociales y económicas entre países y al interior de los mismos. La desnutrición crónica infantil o retardo del crecimiento (baja talla para la edad) afecta hoy a más de 9 millones de niños y niñas en la región, y es particularmente alarmante debido tanto a la irreversibilidad de sus efectos negativos sobre el desarrollo de los individuos y de la sociedad.

7.- Desde 1990, la región ha reducido en 7 millones el número de personas subnutridas, pasando del 13% en 1990 al 10% de su población total en 2003, aproximándose al cumplimiento del primer ODM (6,7% de subnutrición para el 2015). Sin embargo, el objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996) de reducir a la mitad el número de personas hambrientas para el 2015 se ve cada vez más inalcanzable. De continuar las tendencias actuales, en vez de esperar que al 2015 se alcance la meta de 30 millones de personas subnutridas (la mitad de las estimadas en 1996), esa cifra se situaría en 41 millones

---

<sup>1</sup> Ambos indicadores de referencia para darle seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

de personas. Esto indica que el ritmo de disminución de la subnutrición en la región se mantiene muy por debajo de sus posibilidades y capacidades financieras, humanas, institucionales y de infraestructura.

8.- De acuerdo a estimaciones de PMA/CEPAL para América Central y República Dominicana, los costos derivados por la desnutrición infantil equivalen a 6.659 millones de dólares<sup>2</sup> lo que equivale al 6.4% del PIB de la región, con una variación de entre el 2% y el 11% del PIB. Este costo se genera en función a mayores gastos por tratamientos de salud, ineficiencias en los procesos educativos y menor productividad, de los cuales, las pérdidas de productividad, por mayor incidencia de muertes asociadas a la desnutrición y a un menor nivel educacional, representan más del 90% del total de las estimaciones.

### **Los alcances sistémicos del hambre y la desnutrición**

9.- La desnutrición en los primeros años afecta el desarrollo de las capacidades cognitivas, torna más vulnerable a los estragos de enfermedades a lo largo de la vida, restringe por ambas razones las perspectivas de aprendizaje y acumulación de capital humano, lo que a su vez condena a trayectorias laborales de bajos retornos y muy alta probabilidad de permanecer en situación de pobreza y extrema pobreza. Por otro lado, este flagelo marca a tal punto los ciclos de vida, que las mujeres que han incorporado la desnutrición y el hambre a sus vidas desde la primera infancia, tienden a transmitir en sus embarazos problemas asociados a sus vástagos. El perfil nutricional de la población latinoamericana y caribeña es un reflejo de las grandes inequidades en la distribución del ingreso y la insuficiente importancia dada a la alimentación y la nutrición en la agenda política de los países. Además, la falta de cohesión social impide que la sociedad proporcione soluciones adecuadas al problema del hambre.

10.- El impacto de la desnutrición en el ciclo de vida determina su reproducción intergeneracional y, al mismo tiempo, su asociación con la reproducción intergeneracional de la exclusión y la pobreza. El hambre y la desnutrición crónica están estrechamente asociadas a la pobreza extrema, aunque no son equivalentes. La pobreza coincide sólo parcialmente con el hambre, ya que una persona puede ser extremadamente pobre pero no padecer de inseguridad alimentaria. Además, existe un conjunto de factores protectores o compensatorios de la desnutrición, que explicarían el hecho que una proporción importante de los niños en hogares extremadamente pobres no presenten signos de desnutrición.

### **La favorable inflexión histórica para erradicar el hambre y la desnutrición crónica en la región**

11.- La región latinoamericana vive hoy una inflexión histórica propicia para erradicar el hambre y particularmente la desnutrición crónica infantil. La fuerza creciente que adquiere el derecho a la alimentación, así como diversas condiciones económicas e institucionales, donde resalta el crecimiento y la estabilidad económica, los compromisos políticos internacionales y el avance de la democracia, todo ello hace que el hambre no pueda seguir aceptándose como un fenómeno natural en la región.

12.- En América Latina se están ejecutando muchos programas orientados implícita o explícitamente al mejoramiento de la seguridad alimentaria. La mayoría corresponde a programas de acceso a alimentos (47%), de asistencia alimentaria y nutricional (59%) y orientados a población tanto urbana como rural (58%). La mayoría se orienta a la población con hambre crónica y hambre oculta (déficit de micronutrientes y proteínas). Las tres agencias de Naciones Unidas que trabajan sobre la agricultura y la alimentación -FAO, PMA y FIDA- proponen que las "Políticas de Estado" para erradicar el hambre y la desnutrición deberían articularse en torno a una **Doble Vía de Actuación** (emergencial y estructural), tanto a nivel temporal como en cuanto a grupos metas y, por tanto, a tipos de actividades. La selección, priorización y ejecución de actividades en el marco de esta doble vía dependerá del perfil nutricional, epidemiológico y socio-económico de cada país, de las prioridades políticas y de los programas nacionales que están en curso.

13.- Es importante mencionar también iniciativas regionales que han sido emprendidas por algunos países y agencias internacionales. Entre éstas se incluyen la iniciativa *América Latina y el Caribe sin*

---

<sup>2</sup> En dólares del 2004.

*Hambre* apoyada por la FAO; y la iniciativa regional *Hacia la Erradicación de la Desnutrición Crónica Infantil*, apoyada por el PMA, UNICEF, OPS y el BID.

14.- La experiencia acumulada de FAO, PMA y CEPAL apuntan a la dirección que la lucha contra el hambre y la desnutrición crónica requiere esfuerzos y compromisos sostenidos, con una priorización inmediata hacia las intervenciones dirigidas a niños y niñas menores de tres años y las mujeres embarazadas y lactantes, los cuales experimentan períodos cruciales de vulnerabilidad nutricional dentro de su ciclo de vida, con efectos que luego se vuelven irreversibles y que perpetúan un ciclo perverso.

#### **15.- La erradicación del hambre como parte de un Pacto para la Cohesión Social**

Se proponen cuatro pilares que sustenten los programas nacionales destinados a erradicar el hambre y conseguir la seguridad alimentaria de toda la población:

a) **Políticas de Estado.** Se trata de políticas públicas incluyentes, acordadas entre Gobierno, poder legislativo, sociedad civil y sector privado, a fin de constituir un verdadero “*Acuerdo de Estado*” cuyos principios básicos trasciendan los ciclos de gobiernos y otras prioridades coyunturales, y se base en el principio del derecho humano a una alimentación adecuada como el derecho fundamental entre los derechos humanos.

b) **Marco Institucional fortalecido** que incorpore a todas aquellas instituciones relacionadas con la lucha contra el hambre, articulado en torno al Derecho a la Alimentación. Esto deberá plasmarse en un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, entendido éste como una serie de *instituciones* regidas por un *marco legislativo y normativo*, que cuentan con un *presupuesto asignado* para llevar a cabo una serie de acciones, contempladas en *documentos de política, estrategia y planes de acción*, con objetivos claros e indicadores que monitorean el proceso.

c) **Recursos adecuados** en consonancia con la magnitud del problema en cada país, materializados en forma de inversión pública en bienes públicos y en bienes privados (redes de protección social, subvenciones).

d) **Capacitación de recursos humanos.** Es necesario formar recursos humanos para el nivel técnico de planificadores y operadores. Es igualmente perentorio formar recursos humanos que en las escuelas de educación básica promuevan al doble objetivo de garantizar una correcta alimentación durante el periodo escolar y fomentar la permanencia de los alumnos en las escuelas, introduciendo la educación nutricional en las mismas.

#### **16.- Elementos para la cooperación interagencial en Iberoamérica**

a) **Priorizar el hambre y la desnutrición crónica en las agendas públicas.** Para ello es importante promover espacios de diálogo a nivel nacional e internacional impulsando iniciativas de apoyo entre países de la región, y entre países donantes y receptores de ayuda. Uno de los principales espacios a nivel mundial es la “*Acción Internacional contra el Hambre y la Pobreza*” y su secretaría el G-7 IHP, que sirve de foro para debatir mecanismos de financiación alternativos. En Iberoamérica estos espacios podrían ser promovidos por la Iniciativa “*América Latina y Caribe sin Hambre*” y la iniciativa regional “*Hacia la Erradicación de la Desnutrición Crónica Infantil*”, con el apoyo de la SEGIB.

b) **Aumentar la ayuda para combatir el hambre y la desnutrición crónica.** Los programas de combate al hambre y la desnutrición crónica deberán elaborarse como una Política de Estado con la participación del Congreso, partidos políticos, sociedad civil y sector privado.

c) **Priorizar las intervenciones** hacia los países y/o provincias que tienen una mayor cantidad de personas subnutridas, y más niños y niñas con desnutrición crónica.



d) **Fortalecer las capacidades nacionales** para absorber y ejecutar de manera eficiente esos recursos adicionales en la lucha contra el hambre y la desnutrición. Esto implica llevar cursos de formación de postgrado a las universidades, formación ad-hoc para funcionarios, sensibilización de tomadores de decisiones y formadores de opinión (periodistas) y cursos de gestión local de programas de lucha contra el hambre.

e) **Intensificar la Cooperación Sur-Sur.** Todos los países tienen técnicos, experiencias exitosas, documentos y lecciones aprendidas que podrían ser muy útiles en otras realidades. Es por ello que en un ámbito de fortalecimiento de relaciones entre países de la Comunidad Iberoamericana, se podrían promover intercambios de experiencias en el combate al hambre en la región.

### **Propuesta de Indicadores de Hambre y Seguridad Alimentaria para el seguimiento de la Cohesión Social**

17.- Los indicadores de monitoreo de la Cohesión Social para Europa (indicadores de Laeken) se articulan en torno a cuatro grupos: Ingreso, Empleo, Educación y Salud (medida como esperanza de vida). CEPAL ha propuesto recientemente la ampliación de algunos indicadores más relevantes para la situación general de América Latina y el Caribe y propone además algunos indicadores de carácter más subjetivo, que reflejen la pertenencia y la sensación de inclusión de los individuos dentro de la sociedad o Estado, tales como la confianza, la participación y la solidaridad. Entre los indicadores de brecha (pobreza e ingresos) planteados por CEPAL, este documento propone la inclusión de tres indicadores adicionales, dos relacionados con el Hambre (Desnutrición Crónica Infantil y Subnutrición), y otro sobre la percepción de inseguridad alimentaria de los propios hogares (medida a través de encuestas directas).

### **Epílogo**

18.- La erradicación del hambre y la desnutrición crónica infantil debería ser la primera prioridad política, y primera urgencia temporal, en el camino hacia una mayor cohesión social y equidad en América Latina. El Derecho a la Alimentación debería hacer parte de los derechos mínimos que toda sociedad debe garantizar para avanzar hacia una distribución más equitativa de oportunidades y un orden de ciudadanía plena para todos. Reducir la brecha de oportunidades e ingresos, condición básica para el logro de mayor cohesión social, implica en primera instancia mejorar las condiciones de vida de aquellos que no tienen lo elemental para vivir y compartir: una adecuada alimentación.

*“...las personas se dan cuenta ahora de que el hambre y la miseria no son imprescindibles al equilibrio del mundo, y que hoy, gracias a los progresos de la ciencia y la técnica, surge por primera vez en la historia un tipo de sociedad en la cual la miseria y el hambre pueden suprimirse”.*

*Josué de Castro. Geografía del Hambre (1946)*

## **1.- Introducción**

Tal como lo ha planteado recientemente CEPAL (2007a), la cohesión social se refiere tanto al nivel de inclusión que alcanza una sociedad como al impacto que dicha inclusión tiene sobre la percepción y sentimiento de pertenencia a dicha sociedad por parte de sus distintos actores. La dialéctica entre inclusión social y sentido de pertenencia tiene hoy en Latinoamérica elementos que pueden potenciarla, como son el avance de la democracia como sistema y valor compartido, una coyuntura favorable en ordenamiento macroeconómico y dinámica del crecimiento, y una tendencia expansiva del gasto social. Pero lamentablemente, la cohesión tiene sus aguafiestas, vale decir, elementos que persisten y porfían en el mapa humano de los países de la región, pese a que todo llama a superarlos. Entre éstos, el hambre y la desnutrición son los primeros que debieran alertarnos. Sobre todo, porque quienes viven atrapados en el hambre o corroídos por la desnutrición pueden preguntarse con todo derecho en qué medida son ellos titulares de plena ciudadanía en sociedades que los olvidan a tal punto que quedan expuestos incluso al riesgo de la supervivencia física. ¿Cómo puede ser que toda sociedad con un mínimo de cohesión no pueda cubrir necesidades tan básicas como la alimentación y la nutrición?

Piénsese que en promedio la producción de alimentos en América Latina y el Caribe, en el bienio 2001-2003, excedió en un 30% las necesidades numéricas de proteínas y calorías para satisfacer los requerimientos energético la población de la región; pero al mismo tiempo la región registra 52,4 millones de personas, diez por ciento de la población, sin acceso suficiente a alimentos. Hay, además, en la región alrededor de 4,1 millones de niños y niñas con bajo peso y 9 millones mostrando baja talla para la edad. Sin duda esta dramática paradoja tiene causas múltiples. Pero es señal inequívoca de que algo no funciona bien en la cohesión social si los mecanismos de solidaridad y de protección, o las formas en que están instituidos, marginan a tantos seres humanos respecto de un umbral mínimo de satisfacción de necesidades.

Aún peor: el hambre y la desnutrición condenan, en gran medida, a la reproducción intergeneracional de la exclusión social. Sus efectos se imponen con la marca de la fatalidad sobre sus víctimas. La desnutrición en los primeros años afecta el desarrollo de las capacidades cognitivas, torna más vulnerable a los estragos de la enfermedad a lo largo de la vida, restringe por ambas razones las perspectivas de aprendizaje y acumulación de capital humano, lo que a su vez condena a trayectorias laborales de bajos retornos y muy alta probabilidad de permanecer en situación de pobreza y extrema pobreza. Por otro lado, este flagelo marca a tal punto los ciclos de vida, que las mujeres que han incorporado la desnutrición y el hambre a sus vidas desde la primera infancia, tienden a transmitir en sus embarazos problemas asociados a sus vástagos.

El hambre y la desnutrición hunden sus raíces en un entramado de brechas que perpetúan esta situación, y precisamente la CEPAL (2007a) ha explicitado la estrecha relación entre cohesión social y reducción de brechas. La principal es la brecha de ingresos, dado que para la mayoría de la gente, es la condición principal para la consecución de una dieta alimentaria adecuada. El perfil nutricional de la población latinoamericana y caribeña es un reflejo de las grandes inequidades en la distribución del ingreso y la insuficiente importancia dada a la alimentación y la nutrición en la agenda política de los países. Así, la desigualdad preexiste al problema de la desnutrición y explica su persistencia en importante medida. En efecto, la mayor prevalencia de la desnutrición infantil se encuentra entre los más pobres, las zonas rurales, las minorías étnicas y los hijos de madres con menor nivel educativo, es decir, aquellos grupos que tienen más problemas de inclusión y pertenencia al conjunto de la sociedad. Además, la falta de cohesión social impide que la sociedad proporcione soluciones adecuadas al

problema del hambre. Una vez más: el hambre es señal de falta de inclusión social y, al mismo tiempo, socava el sentimiento de pertenencia de las familias a la sociedad.

Otra dimensión que no puede soslayarse se relaciona con el ámbito más político de la cohesión social. En este campo se ha señalado la importancia de pactos de cohesión social para avanzar hacia el futuro con modelos que armonicen mayor inclusión social y sentido de pertenencia. Los pactos implican consensos amplios en torno a agendas de largo plazo, pero además con guiones inter-temporales que jerarquizan prioridades y urgencias. En esto, el hambre y la desnutrición no pueden sino ser una máxima prioridad y una primera urgencia. Lo primero, porque como se verá más adelante, generan círculos viciosos que reproducen y enquistan la marginación y la exclusión; y por lo mismo, inversamente, atacar el hambre y la desnutrición tiene altísimos retornos sociales y productivos, con sinergias entre desarrollo económico e integración social. Y en cuanto a urgencia, porque el hambre y la desnutrición no pueden seguir esperando más: es el derecho a la vida el primero que debe garantizarse, es la necesidad más básica la primera que debe satisfacerse, y es el daño más crónico el que requiere el abordaje más temprano. No tener la erradicación del hambre como primera urgencia es lo mismo que condenar las propias víctimas de la exclusión por no estar incluidas.

Además, la dimensión política de la cohesión social implica equilibrar las posibilidades de participación y acceso a instancias deliberativas, como también implica que los distintos actores de la sociedad coinciden en usar los mecanismos propios del Estado de Derecho para procesar sus demandas. Pero si las sociedades están fragmentadas a tal punto que la alimentación y nutrición no son un derecho garantizado para una parte importante de la población, queda claro que las condiciones de base para hacerse oír y levantar demandas en el sistema político, no están funcionando adecuadamente. En este sentido, la cohesión social entendida en relación al funcionamiento de la democracia y las instituciones públicas (CEPAL, 2007a) también se ve minada por el hambre y la desnutrición. La persistencia de estos flagelos, incluso bajo regímenes democráticamente electos, erosiona la confianza en las instituciones y la adhesión incondicional a la democracia como valor y como sistema político. Sentirse desatendido en lo más urgente y esencial, y de manera sostenida en el tiempo, lleva a sentimientos de desafección y de disconformidad con el Estado, con el sistema político y con las instituciones de protección social.

Otra dimensión de la cohesión social que se plantea tiene que ver con el sentido de pertenencia. En esto los principales indicadores propuestos por la CEPAL son la confianza (en las instituciones, en los demás, en el futuro), la disposición a participar con otros y otras en asuntos de interés público, las expectativas de movilidad social y el sentimiento de solidaridad hacia el resto de la sociedad. Ya hemos planteado que resulta difícil para una persona con hambre sentir confianza, percibir solidaridad, contar con las herramientas para participar o con esperanzas de movilidad social. Inversamente, la ausencia de un pacto de cohesión social revela la falta de disposición de una parte de la sociedad a aportar solidariamente a la solución de problemas más apremiantes que castigan a otra parte de la misma sociedad, menos beneficiada por las bondades del progreso.

Por todo lo anterior puede afirmarse que la erradicación del hambre debería ser la primera prioridad política, y primera urgencia temporal, en el camino hacia una mayor cohesión social y equidad en América Latina. El derecho a la alimentación debería hacer parte de los derechos mínimos que toda sociedad debe garantizar para avanzar hacia una distribución más equitativa de oportunidades y un orden de ciudadanía plena para todos. Reducir la brecha de oportunidades e ingresos, condición básica para el logro de mayor cohesión social, implica en primera instancia mejorar las condiciones de vida de aquellos que no tienen lo elemental para vivir y compartir: una adecuada alimentación.

El objetivo central de este trabajo es explicitar el tema del hambre y su erradicación como elemento central y prioritario de las políticas públicas orientadas a la consecución de la cohesión social en América Latina, priorizando las intervenciones dirigidas a eliminar la desnutrición crónica infantil como manifestación más extrema e irreversible de la exclusión social. En otras palabras, se busca hacer visible la problemática del hambre y la desnutrición en América Latina y el Caribe, proponiendo algunos elementos concretos para su combate de modo que sirvan de insumos técnicos en el proceso de preparación de la XVII Cumbre Iberoamericana. Este documento contiene, incluyendo esta introducción,

seis partes. En la siguiente, exponemos de forma sistémica los alcances del hambre y la desnutrición. En la tercera, la oportunidad histórica que se presenta para la región de condiciones muy favorables que permitan plantear la erradicación del hambre y la desnutrición como una meta factible a mediano plazo. En la cuarta sección presentamos las estadísticas disponibles sobre el tema para la región. En la quinta, discutimos las políticas existentes contra el hambre y la desnutrición crónica. Finalmente, en la sexta y última parte, presentamos las directrices para que la erradicación del hambre pueda ser tomada como parte de un pacto para la cohesión social.

## 2.- El hambre en América Latina y el Caribe

Los elementos recién planteados establecen la relación entre el hambre y la falta de cohesión social o, dicho de otro modo, entre la seguridad alimentaria de todos los ciudadanos y la cohesión social de sus sociedades. Actualmente hay en la región condiciones inéditas para el despliegue de programas contra el hambre, que serán desarrolladas con mayor detalle en la sección 3.

### 2.1.- ¿Qué es el hambre?

La palabra hambre se usa comúnmente para describir la sensación subjetiva de malestar que sigue a un período de tiempo sin comer. Sin embargo con fines de políticas públicas se debe utilizar una definición objetiva y para ello hay que recurrir a varios conceptos relacionados, como son pobreza extrema, subnutrición, malnutrición y desnutrición, inseguridad alimentaria y nutricional, y vulnerabilidad. Teniendo claro estos conceptos, y siguiendo al Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Hambre, ésta se define como una situación de inseguridad alimentaria y de inseguridad nutricional, cuyas acciones de combate pueden ser diferentes, pero complementarias (Sanchez *et al.*, 2005).

#### Recuadro 1. Conceptos relacionados con el hambre

El hambre se define como un estado presente o futuro, agudo, crónico u oculto, de inseguridad alimentaria y nutricional y puede manifestarse de las siguientes formas:

- 1.- *Subnutrición o insuficiencia calórica*: es el déficit en la cantidad diaria consumida de energía alimentaria, medida en Kcal por persona y día.
- 2.- Baja calidad en la dieta consumida.
- 3.- *Desnutrición*: Inadecuada absorción por el cuerpo humano de los nutrientes de los alimentos. En cuanto a los indicadores de medición, éstos pueden ser desnutrición crónica, aguda o global. La desnutrición crónica, medida en niños menores de 5 años, es el retardo de talla para la edad. La desnutrición aguda es la deficiencia de peso para la talla. Y la desnutrición global es la deficiencia de peso para la edad.
- 4.- *Pobreza extrema o indigencia*: Ingreso familiar per cápita por debajo de aquél requerido para comprar la canasta básica de alimentos que satisface todos los requerimientos diarios mínimos de energía. También se denomina indigencia. Según CEPAL, la población en extrema pobreza llega a 14,7% del total en la región (79 millones) en 2006.

El hambre puede presentarse de tres formas: aguda, crónica y oculta. El hambre aguda puede ser estacional o transitoria, afecta a un 10% de la población mundial con hambre y es el resultado de hambrunas y desastres naturales. El hambre crónica es permanente, y representa el 90% del total de la población mundial que está en inseguridad alimentaria, lo que en América Latina se traduce en más de 9 millones de niños y es el resultado de una falta recurrente de acceso a alimentos en calidad y cantidad, y de cuidados de salud y prácticas de higiene básicas. Finalmente el hambre oculta es causada por una falta de micronutrientes esenciales (vitaminas y minerales) y se da en personas aún con un consumo adecuado de calorías y proteínas. La dimensión de vulnerabilidad agrega un tipo de hambre potencial, que son aquellas personas que hoy no tienen hambre, pero tienen alta probabilidad de padecer hambre en el futuro (Lovendal y Knowles, 2005).

El mundo en general, y la región en particular, están inmersos en una “transición nutricional” en la cual las dietas tradicionales y las proporciones de proteínas, carbohidratos y lípidos están cambiando muy rápidamente, siendo en parte atribuida a la urbanización, a la reducción de la pobreza y al abaratamiento de los precios de los productos alimentarios. Esta transición está levantando el problema de la obesidad, como un riesgo de salud con implicaciones cada vez mayores, incluso en países considerados como pobres y con muchos hambrientos. Es necesario recalcar

que puede haber dietas con exceso de energía alimentaria pero de baja calidad o inadecuada absorción de nutrientes, lo que afecta a un significativo número de personas que sufre de sobrepeso u obesidad con falta de micro-nutrientes. Este grupo también es vulnerable, tanto por los efectos de la malnutrición como por los aumentados riesgos de diabetes, hipertensión y enfermedades cardiovasculares.

La Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996 definió que la Seguridad Alimentaria “existe cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana”. Desarrollos recientes en América Latina<sup>3</sup> llevan un paso más allá esta definición y establecen que la seguridad alimentaria es la realización del derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa. El objetivo de una política de alimentación nacional en el marco de los derechos humanos consiste en garantizar ese derecho a todos los ciudadanos de ese país a una alimentación adecuada en cantidad y calidad.

#### **Recuadro 2. La vulnerabilidad a la seguridad alimentaria en un marco de cohesión social**

La falta de acceso adecuado a alimentos, así como la desnutrición infantil, se concentran en grupos y situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad sociales. La población más vulnerable es la que tiene alto riesgo y baja capacidad de respuesta. Por lo mismo, importa considerar la capacidad de respuesta a tales situaciones, que se da en dos niveles.

*El primer nivel es el familiar-comunitario*, que incluye todos los aspectos que facilitan o limitan a un individuo, su familia y su entorno más cercano a hacer frente a los riesgos de inseguridad. Las variables más determinantes en este nivel son su dotación de activos físicos, sociales y de infraestructura; y sus niveles y grado de diversificación de la producción, el ingreso y el consumo. *El segundo nivel es el social-institucional*, y agrupa a todas las intervenciones que la sociedad lleva adelante para subsidiar la capacidad autónoma deficitaria. De esta manera, poblaciones con alto riesgo de pérdida de acceso a alimentos y baja capacidad de resolución autónoma disminuyen su vulnerabilidad si cuentan con una respuesta articulada a nivel grupal (de origen local, regional, nacional o internacional).

Un elemento central en la determinación de la capacidad de respuesta a nivel social-institucional es el lugar que la alimentación y nutrición tienen en la agenda pública. Los países que cuentan con políticas de Estado de largo plazo, metas y presupuestos definidos, que trascienden la coyuntura política de los gobiernos de turno, son los que presentan una mayor capacidad de respuesta y por tanto otorgan a su población una probabilidad más alta de lograr la seguridad alimentaria.

En vista de lo anterior, la cohesión social, sea que se exprese por la vía de la articulación del capital social comunitario, sea como sistemas amplios y adecuados de protección social, se convierte en un elemento central a considerar al momento de potenciar la capacidad de respuesta ante la inseguridad alimentaria. En este sentido, una sociedad cohesionada es menos vulnerable, al tener mayores posibilidades de responder a las adversidades y riesgos que una sociedad fragmentada. Más aún si cuenta con pactos de cohesión social que dan mayor fuerza y alcance a las políticas nutricionales y de seguridad alimentaria.

Existen varios métodos e indicadores para medir el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional en general<sup>4</sup>. Una revisión completa y actualizada de estos se encuentra en las memorias de un Simposio Científico realizado en el 2002<sup>5</sup>. Avances recientes se presentaron en dos talleres realizados en Roma

<sup>3</sup> Las Leyes de seguridad alimentaria de Guatemala (Decreto 32-05), Ecuador (Decreto Marzo-06) y Brasil (Ley 11346, Septiembre 06) así lo establecen, mientras que la Ley de Argentina (Resolución Ministerial 29 Dic 03) incorpora también una referencia al derecho a la alimentación.

<sup>4</sup> Discusiones recientes sobre medición de la vulnerabilidad dentro del marco de la seguridad alimentaria se encuentra en Lovendal y Knowles (2005) y Scaramozzino (2006).

<sup>5</sup> Simposio Científico Internacional sobre medición y evaluación de la privación de alimentos y desnutrición, realizado en Roma, del 26 al 28 de junio de 2002 (FAO, 2003a).

(FAO, 2004a y FAO, 2005b) y en diversa literatura. En base a la revisión de estas referencias podemos destacar los siguientes indicadores para medir el hambre.

**Tabla 1: Indicadores para medir el hambre**

Nivel de medición primaria <sup>a</sup>	Dimensión de la inseguridad alimentaria y nutricional	Estado del Hambre	Indicador
Nacional	Disponibilidad y acceso	Privación o déficit en el consumo de energía alimentaria	-Producción de alimentos per cápita. -Capacidad para importar alimentos -Subnutrición (método de FAO e indicador ODM 1)
	Uso	Baja calidad de la dieta	- Composición agregada de la dieta
	Vulnerabilidad	Privación o déficit en el consumo de alimentos	- Probabilidad de que el consumo de alimentos per cápita sea inferior al 95% de los requerimientos
Hogares	Disponibilidad y acceso	Privación o déficit en el consumo de energía alimentaria	-Privación o insuficiencia alimentaria - Intensidad de la insuficiencia alimentaria (profundidad del hambre)
	Acceso y vulnerabilidad	Privación o déficit en el consumo de energía alimentaria	-Pobreza alimentaria, indigencia o pobreza extrema
	Uso	Baja calidad de la dieta	- Composición de la dieta
	Vulnerabilidad	Privación o déficit en el consumo de alimentos	- Percepción de riesgo a la inseguridad alimentaria - Medición cuantitativa de la vulnerabilidad
Personas	Disponibilidad y acceso	Privación o déficit en el consumo de energía alimentaria	- Ingesta de alimentos (recordatorio de 24 horas)
	Uso	Desnutrición (aguda, crónica, global y deficiencia de micronutrientes)	- Indicadores antropométricos en niños menores de cinco años - Desnutrición Global (indicador de UNICEF) es indicador de ODM 1 - Deficiencia de micronutrientes

a/ las mediciones a nivel de personas pueden agregarse a nivel de hogares y estos a su vez a nivel nacional y global.

Como puede verse en el cuadro anterior, diferentes indicadores miden dimensiones específicas del hambre (disponibilidad, acceso, uso) y niveles de agregación diferentes (nacional, hogar o individuo), por lo que no hay un sólo indicador “perfecto” que recoja todas las dimensiones del hambre. En ese sentido, a continuación se proponen tres indicadores que recogen los progresos en cuanto a disponibilidad de alimentos, aspectos nutricionales y avances en el establecimiento del derecho a la alimentación como un derecho básico de todo ciudadano.

Los indicadores de monitoreo de la Cohesión Social para Europa (indicadores de Laeken) se articulan en torno a cuatro grupos: Ingreso, Empleo, Educación y Salud (medida como esperanza de vida). CEPAL ha propuesto recientemente la ampliación de algunos indicadores más relevantes para la situación general de América Latina y el Caribe y propone además algunos indicadores de carácter más subjetivo, que reflejen la pertenencia y la sensación de inclusión de los individuos dentro de la sociedad o Estado, tales como la confianza, la participación y la solidaridad (CEPAL, 2007a).

Además de los indicadores de brecha (pobreza e ingresos) planteados por CEPAL, este documento propone la inclusión de indicadores adicionales tales como:

1. **Desnutrición crónica infantil:** las dos fuentes primarias de este y otros indicadores antropométricos son la Encuesta de Grupos de Indicadores Múltiples realizada por UNICEF (MICS) y las Encuestas Nacionales de Demografía y Salud (DHS) realizada por los Institutos Nacionales de Estadística y los Ministerios de Salud. Estos datos se encuentran disponibles en el Sistema de Estadísticas de Salud Mundial de la Organización Mundial de Salud (WHOSIS) y los Indicadores de Salud, Nutrición y Población del Banco Mundial (HNP Stats).

2. **Subnutrición:** este es el indicador calculado por FAO en base a las hojas de balance alimentario, la desigualdad en el consumo de alimentos y los estándares de requerimientos energéticos por grupos de población. Este indicador se publica anualmente en los Informes del Mundial de la Inseguridad Alimentaria (SOFI). La División de Estadísticas de FAO realiza actualmente dos iniciativas para utilizar las encuestas de hogares en la estimación de este y otros indicadores a nivel subnacional y por grupos de población.

3. **Percepción de la inseguridad alimentaria en los hogares:** este indicador se basa en una serie de preguntas de opinión estandarizadas (de 12 a 18) que siguen una secuencia de severidad del hambre: desde el riesgo a padecer hambre, la disminución en la calidad de la dieta, la disminución en la cantidad de alimentos y el hambre en niños. En la región la metodología se ha adaptado de los estudios y encuestas realizados en los Estados Unidos, principalmente de las Escuelas de Nutrición y Salud Pública (Cornell, Tufts), el Departamento de Agricultura (USDA) y el proyecto FANTA de la USAID. Brasil y Colombia son los dos países donde estas mediciones se han incluido recientemente en encuestas nacionales de condiciones de vida y nutrición, respectivamente.

## 2.2.- ¿Cuál es la situación y avances en la reducción del hambre en la región?

En líneas generales la región en su conjunto registra un progreso en los indicadores de seguimiento relacionados con el hambre, pues tanto la subnutrición, como la desnutrición global (ambos indicadores de referencia para los ODM) y la desnutrición crónica infantil han mejorado a nivel regional. Sin embargo, esta cifra global esconde enormes diferencias, fiel reflejo de las desigualdades sociales y económicas entre países y dentro de los mismos. Así, para los tres indicadores hay países que han mejorado notablemente y otros que han empeorado. Los países de la región, con la excepción de Haití, mejoraron fuertemente durante los 70 y 80, pero a partir de los 90 se redujo el ritmo de progreso y en varios casos nacionales se ha visto un retroceso (especialmente acusado en varios países de Centroamérica). Perú y Brasil, en cambio, muestran notables desempeños en los últimos años.

**Tabla 2. Magnitud de la subnutrición en países en desarrollo y América Latina y el Caribe.**

	Millones de personas subnutridas		Porcentaje de población subnutrida	
	1990-92	2001-03	1990-92	2001-03
Países en desarrollo	823,1	820,2	20	17
América Latina y el Caribe	59,4	52,4	13	10
México	4,6	5,1	5	5
América Central	5,0	7,4	17	20
El Caribe	7,7	6,7	27	21
América del Sur	42,0	33,3	14	9

Fuente: FAO (2006a)

En los últimos quince años América Latina y el Caribe redujo en 7 millones (3%) el número de personas subnutridas, pasando del 13% en 1990 al 10% en 2003, aproximándose como región hacia el cumplimiento del primer Objetivo del Milenio (6.7% de subnutrición para el 2015). Sin embargo, el compromiso adquirido por todos los países de la región durante la Cumbre Mundial de la Alimentación

(1996), de reducir a la mitad el número de personas hambrientas, se encuentra todavía bastante lejos: si las tendencias actuales de reducción de subnutrición y de crecimiento poblacional se mantienen, para el 2015 se espera tener en América Latina y el Caribe cerca de 41 millones de subnutridos, y el objetivo fijado durante la CMA era de 30 millones (FAO, 2006a). Esto indica que el ritmo de disminución de la subnutrición en la región se mantiene muy por debajo de sus posibilidades y capacidades financieras, humanas, institucionales y de infraestructura. Además, varios países y subgrupos de población han hecho pocos o nulos progresos en reducir la subnutrición, entre los que cabe destacar algunos países de América Central (ver tabla 3). La mayor incidencia del hambre y la desnutrición se encuentra en las áreas rurales<sup>6</sup>, especialmente en las zonas montañosas y marginales de Centroamérica y el área Andina, afectando principalmente a los segmentos más vulnerables (niños, mujeres y ancianos) de los grupos indígenas y afro-descendientes (León *et al.*, 2004; Martínez, 2005a).

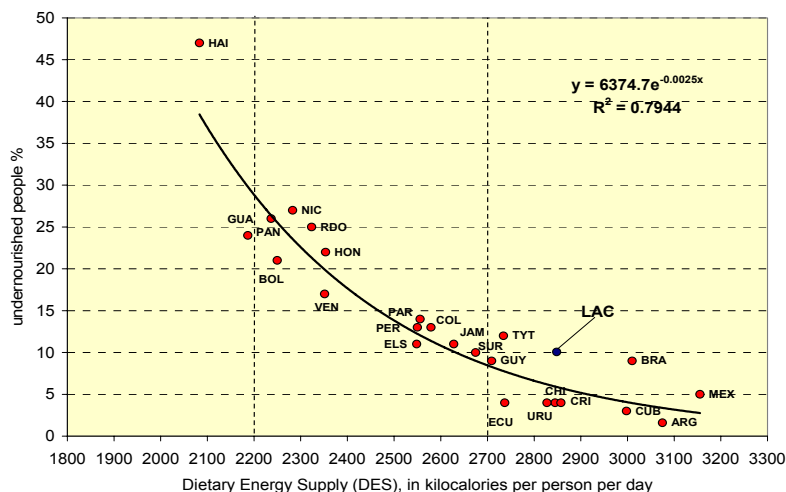
**Tabla 3: Magnitud de la Subnutrición en los países de América Central**

País	Millones de Personas		% Población Subnutrida	
	1990-92	2001-2003	1990-92	2001-2003
América Central	5	7.4	17	20
Costa Rica	0.2	0.2	7	4
El Salvador	0.6	0.7	12	11
Guatemala	1.4	2.8	16	23
Honduras	1.1	1.5	23	22
Nicaragua	1.2	1.5	30	27
Panamá	0.5	0.8	20	25

Fuente: FAO (2006a)

La insuficiencia permanente de alimentos en cantidad y calidad adecuadas para satisfacer las necesidades energéticas de toda la población (subnutrición) es patente en Haití y, en mucho menor medida, en Guatemala (gráfico 1). La falta de acceso encuentra su manifestación más grave en la desnutrición infantil. De las dos formas que asume -el bajo peso y la cortedad de talla con respecto a la edad-, el retardo del crecimiento es particularmente importante en los países de la región, debido tanto a su mayor incidencia como a la irreversibilidad de sus efectos negativos sobre el desarrollo de los individuos y de la sociedad.

**Gráfico 1. Suministro Energético diario y tasa de subnutrición en América Latina (2000-2002) (en kilocalorías y porcentajes)**



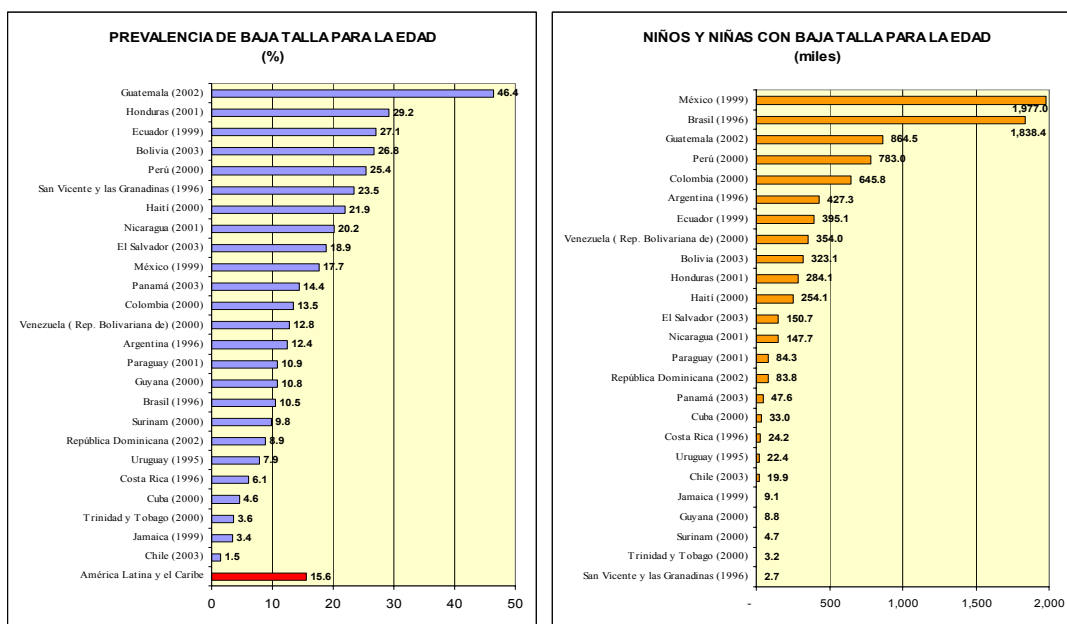
Fuente: SNU (2005)

<sup>6</sup> Aunque debido a la elevada tasa de urbanización de la región en su conjunto, cada vez hay más personas hambrientas en las áreas urbanas, y en algunos países las cifras de subnutridos y desnutridos de áreas urbanas han sobrepasado ya a las de áreas rurales.



Como promedio de la región, la prevalencia de la desnutrición crónica infantil (o baja talla para la edad) duplica la de bajo peso (15,6% vs. 7,3%) con más de 9 millones de niños y niñas mostrando crecimiento reducido (ver gráfico 2). De los países de la región, Guatemala, si bien muestra progreso, mantiene la peor situación<sup>7</sup>. Mientras que México y Brasil, aunque no tienen porcentajes tan elevados, concentran el 43% del total de casos de baja talla para la edad por su elevada población, una proporción que aumenta a 74% cuando se tienen en cuenta a Guatemala, Perú, Colombia y Argentina (gráfico 2b). En general, la mayoría de los países ha mejorado los indicadores de desnutrición global infantil (bajo peso) y desnutrición crónica infantil (baja estatura). Sin embargo los niveles de desnutrición crónica aún son muy altos en países como Nicaragua, Haití, Guatemala, Honduras, Bolivia, Ecuador y Perú.

**Gráfico 2 a y b. América Latina y el Caribe (25 países): Baja talla para la edad (desnutrición crónica) en niños y niñas menores de cinco años, 1996-2003**



**Fuente:** CEPAL, basado en: Banco Mundial, Departamento de Análisis Económico y Social de la ONU (DESA), Macro – demographic and Health Survey (DHS), UNICEF – Multiple Indicators Cluster Surveys, UN Standing Committee on Nutrition e informes nacionales.

### 2.3.- El costo económico del hambre

La desnutrición y sus efectos en salud y educación se traducen también en importantes costos económicos para el conjunto de la sociedad. FAO (2004b) clasifica estos costos en tres tipos: (a) costos directos por tratar los daños que causa; (b) costos indirectos, a través de productividad e ingresos y (c) los costos de prevenir y eliminar la desnutrición. Como resultado, para los países en desarrollo los costos directos se estiman en 30.000 millones de dólares de EE.UU. al año, mientras los costos indirectos, combinados la malnutrición proteico-calórica, el bajo peso al nacer y las carencias de micronutrientes, se estiman en al menos 5% al 10% del PIB. En contrapartida, los beneficios de reducir la desnutrición, en términos de mayor esperanza de vida, se estiman en 120,000 millones de dólares de EE.UU. al año (FAO 2004b).

De acuerdo a estimaciones para América Central y República Dominicana (CEPAL-PMA, 2007), la historia de la desnutrición global en las últimas décadas habría generado un costo de casi 6,700 millones de dólares en el año 2004, derivado de mayores gastos por tratamientos de salud, ineficiencias en los procesos educativos y pérdida de productividad, los que equivalen a 6.4% del PIB de los siete

<sup>7</sup> Las cifras presentadas son las más recientes disponibles según normas del NCHS. Las nuevas WHO Child Growth Standards formuladas en su Multi Centre Growth Study pueden producir algunos cambios en ellas. Véase [www.who.int/nutrition](http://www.who.int/nutrition)

países de aquel año, con un rango de 1.7% a 11.4% (ver tabla 4). Dichas diferencias se deben a las diferencias en el perfil y la etapa de transición nutricional en que se encuentran, así como por los distintos costos operacionales de cada sector y de mercado laboral en cada país. El 90% de los costos estimados en dicho estudio reflejaría las pérdidas de productividad producidas por el 1.7 millón de personas que de no haber muerto por causas asociadas a desnutrición formarían parte de la población en edad de trabajar y por la pérdida promedio de dos años de escolaridad, estimada para quienes sufrieron desnutrición infantil.

Otro elemento a destacar de dicho estudio es que de no hacer nada el costo seguirá incrementándose. En cambio, si se alcanza la meta 2 del ODM 1, de reducir a la mitad la desnutrición infantil al año 2015, durante el proceso se ahorrarían unos 1.000 millones de dólares de 2004, y más de 2.200 millones si se erradica el problema, con ahorros incrementales en los años siguientes. Estas cifras para América Central pueden compararse con los 2,620 millones de dólares de inversiones públicas incrementales necesarias para que América Latina y el Caribe en su conjunto alcancen la meta de la Cumbre Mundial de la Alimentación (Vivero y Porras, 2006). Es decir, 6,700 millones de costo del hambre sólo en Centroamérica frente a 2,620 millones de gasto para erradicarla en toda América Latina.

**Tabla 4. Costo de la desnutrición global<sup>8</sup> de cada país (2004)**

	País							TOTAL
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana	
<b>Total (MM USD)</b>	<b>318</b>	<b>1,175</b>	<b>3,128</b>	<b>780</b>	<b>264</b>	<b>322</b>	<b>672</b>	<b>6,659</b>
<b>Porcentaje del PIB</b>	1.7%	7.4%	11.4%	10.6%	5.8%	2.3%	3.6%	
<b>Porcentaje del Gasto Público Social</b>	9.5%	136.6%	185.4%	80.9%	64.3%	13.2%	59.1%	

Fuente: CEPAL-PMA (2007)

Las estimaciones presentadas permiten confirmar la hipótesis de que, más allá del imperativo ético, la erradicación de este flagelo genera importantes impactos sociales y significativos ahorros económicos. Así, todo programa que logre efectividad en disminuir la incidencia de la desnutrición generará impactos en la calidad de vida de las personas, e importantes ahorros para toda la sociedad.

Finalmente existen varios estudios que muestran la rentabilidad social de las intervenciones en nutrición. Una revisión de estos estudios fue presentada por Berhman *et al.* (2004) en el Consenso de Copenhague de 2004<sup>9</sup>. Las intervenciones socialmente más rentables (las que tienen una tasa de retorno a la inversión más alta) apuntan a la seguridad nutricional, específicamente a reducir las deficiencias de micronutrientes (yodo, hierro, vitamina A) en grupos vulnerables (niños y mujeres), a mejorar la nutrición de los niños desde antes de nacer y a mantener la lactancia materna el mayor tiempo posible. En el caso de las dimensiones de acceso y disponibilidad de alimentos, Berhman y sus colegas sólo mencionan la inversión en tecnología agrícola adaptada a los más pobres, principalmente en mejoramiento genético.

<sup>8</sup> Aun cuando la desnutrición crónica (baja talla para la edad) es mayor problema nutricional de la región, este estudio se enfoca al indicador de desnutrición global (bajo peso para la edad), por diferentes razones: (a) existe evidencia empírica sobre la magnitud los impactos del déficit de peso en morbilidad, mortalidad y resultados educativos (b) El déficit de peso permite mayor comparación entre países, siendo la desnutrición global el indicador nutricional definido para el primer ODM; y (c) el bajo peso para edad es el indicador más visible del problema nutricional en los primeros meses de vida, aunque no permita distinguir cómo se originó el problema. Además, el primer impacto de las intervenciones nutricionales se verifica en la recuperación del peso.

<sup>9</sup> Más información en <http://www.copenhagensensus.com/Default.aspx?ID=158>.

### 3. Los alcances sistémicos del hambre y la desnutrición

Ya se ha mencionado que el hambre y la desnutrición tienen efectos multisectoriales y concurren en perpetuar la pobreza y la propia desnutrición, muchas veces de una generación a la siguiente. Ahora resulta pertinente examinar estos impactos desde la perspectiva del hambre y de la desnutrición crónica.

#### 3.1 Los impactos en las Metas del Milenio

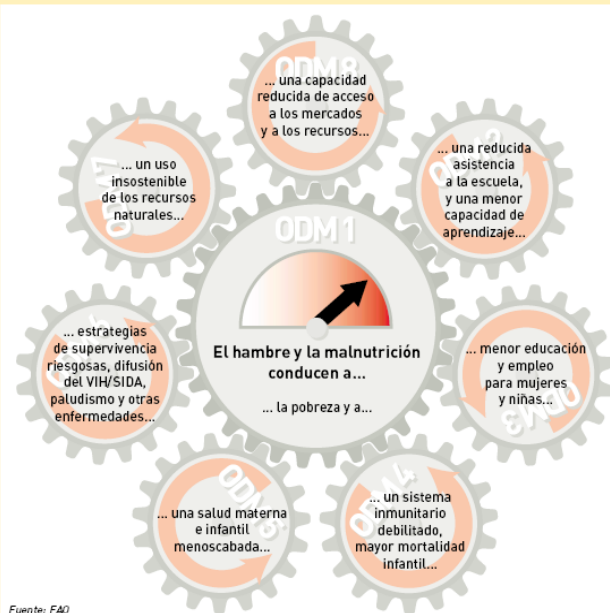
Como puede verse en el recuadro 3, el hambre y la desnutrición obstaculizan el cumplimiento de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), con impactos sobre la pobreza, la salud, la educación, la mortalidad, entre otros. Existen claras relaciones causales con abundante evidencia empírica que muestran las interrelaciones entre hambre y desnutrición, por un lado, y pobreza, por el otro. Y muestran también cómo el hambre y la desnutrición merman la asistencia y aprendizaje escolares, el acceso a mercados y recursos, la salud materna e infantil, el sistema inmunitario y la educación y el empleo para mujeres y niñas. Además, la presión acuciante del hambre empuja al uso insostenible de recursos naturales y a estrategias de supervivencia riesgosas en relación con enfermedades infecto-contagiosas.

#### Recuadro 3. Erradicar el hambre y la desnutrición, claves para avanzar en los ODM

Los impactos negativos o círculos viciosos que traban la consecución de las ODM a partir del hambre y la malnutrición son los siguientes:

1. El hambre perpetúa la pobreza al reducir la productividad (ODM 1).
2. Los niños que padecen hambre empiezan a ir a la escuela más tarde, si es que llegan a hacerlo, la abandonan antes y, cuando frecuentan la escuela, aprenden menos (ODM 2).
3. La deficiente nutrición de la mujer debilita su salud y reduce oportunidades de educación y empleo (ODM 3).
4. Como causa subyacente de más de la mitad de las muertes infantiles, el hambre y la malnutrición son el mayor obstáculo a la reducción de la mortalidad infantil (ODM 4).
5. El hambre y la malnutrición aumentan tanto la incidencia como la tasa de letalidad de las afecciones que causan la mayor parte de las muertes maternas durante el embarazo y el parto (ODM 5).
6. El hambre y la pobreza merman el sistema inmunitario de los seres humanos, los obligan a adoptar estrategias de supervivencia arriesgadas, y aumentar enormemente el riesgo de contraer el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades infecciosas, y de fallecer a causa de ellas (ODM 6).
7. La pobreza extrema y el hambre son incompatibles con el uso sostenible de los recursos naturales (ODM 7)

Factores del retroceso: la persistencia del hambre retrasa el progreso hacia el logro de otros objetivos de desarrollo del Milenio

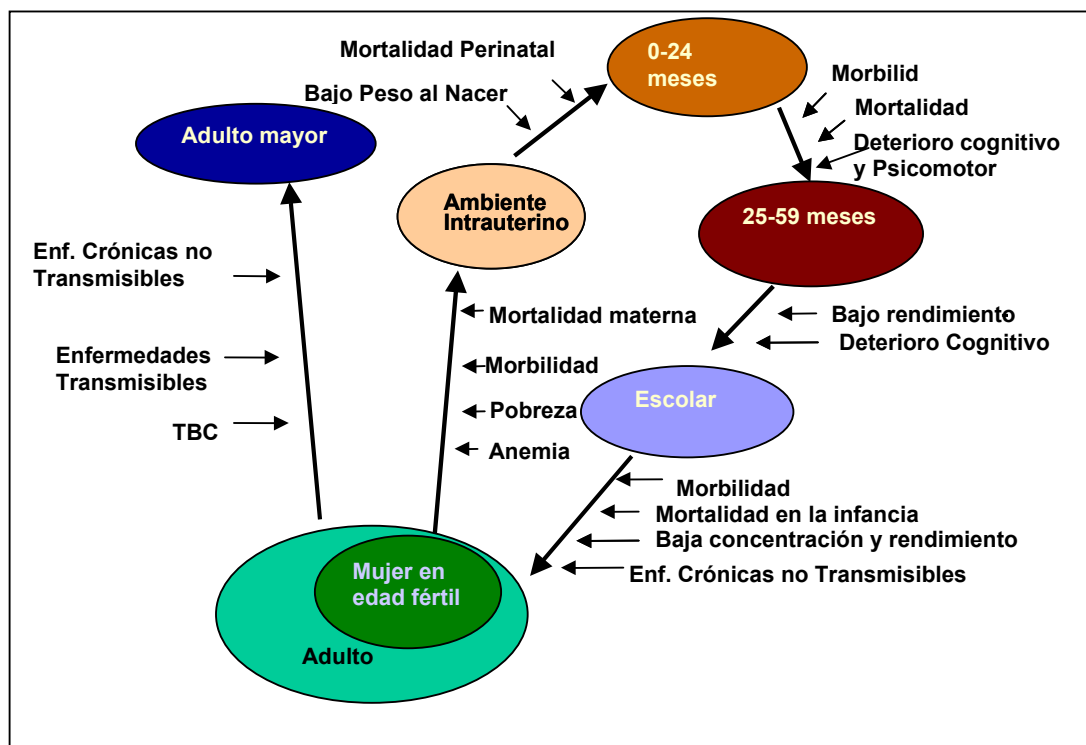


### 3.2 Impacto de la desnutrición infantil en el ciclo de vida

Como ya se mencionó, el impacto de la desnutrición en el ciclo de vida determina su reproducción intergeneracional y, al mismo tiempo, su asociación con la reproducción intergeneracional de la exclusión y la pobreza. Además, padecer desnutrición con efectos a lo largo de toda la vida y transmitirla a la generación siguiente, en una región excedentaria en producción calórica, indica problemas de cohesión social. Tal desventaja en la niñez, y con tantas consecuencias limitantes para el resto de la vida, es quizás el signo más elocuente de falta de pertenencia a una sociedad que proclama como derechos inalienables la vida, la alimentación, la nutrición y las oportunidades de desarrollo humano. Por lo mismo, la falta de inclusión social y la erosión del sentido de pertenencia a la sociedad como un todo (las dos dimensiones de la cohesión social), están tanto en la raíz como en el efecto de la desnutrición infantil en la región.

Los bebés con bajo peso al nacer comienzan la vida con significativas restricciones a su capacidad de sobrevivencia y desarrollo<sup>10</sup>. A esta condición de vulnerabilidad y restricciones se suman los menores que se desnutren en los primeros años de vida, quienes presentan mayores riesgos de muerte durante la infancia y de morbilidad y desnutrición durante todo el ciclo de vida, limitando su potencial de desarrollo físico e intelectual, restringiendo su capacidad de aprender y trabajar en la adultez y, entre las mujeres, aumentando la probabilidad de reproducir el fenómeno en generaciones subsiguientes (Ver figura 1).

Figura 1. El ciclo de la desnutrición



Fuente: Martínez y Fernández (2006)

La desnutrición crónica infantil se encuentra en un entramado de encadenamientos hacia atrás y hacia delante, lo que la convierte en un eslabón estratégico en problemas de cohesión social. Los principales factores que se asocian a la desnutrición son de carácter medioambiental, socio-cultural-económico, y político-institucional. Los problemas de cohesión social gravitan fuertemente en los dos últimos. En cuanto a la dimensión socio-cultural y económica, esto ocurre porque los problemas de

<sup>10</sup> Un recién nacido con bajo peso al nacer (BPN) – menos de 2.500 gramos – es consecuencia de nacimiento prematuro y/o desnutrición fetal.

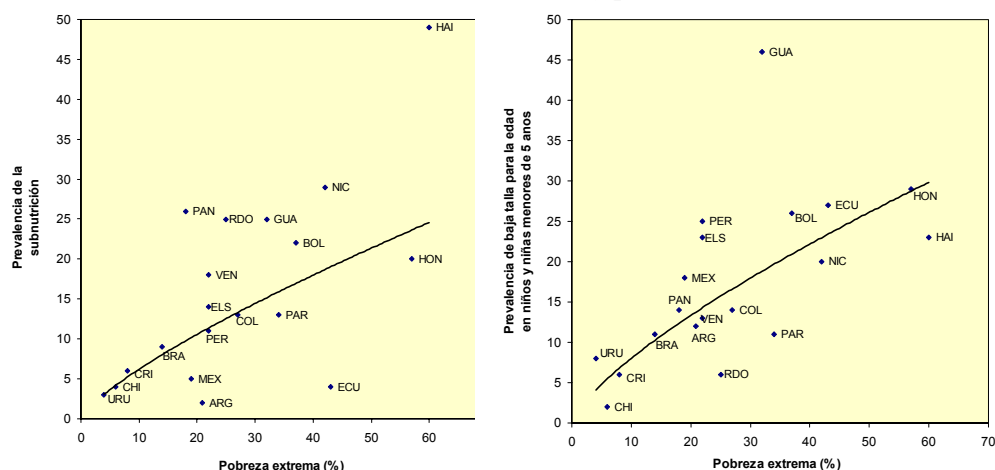
pobreza, exclusión e inequidad inciden directamente en la desnutrición. En este contexto la baja escolaridad, la falta de acceso a información oportuna, la inserción precaria en el mundo laboral y en las redes de seguridad social, son factores en juego que incrementan fuertemente las posibilidades de que un niño padezca desnutrición en su temprana infancia, y que ello repercuta en todo su ciclo de vida. En cuanto a los factores político-institucionales, la cohesión social es fundamental para promover pactos sociales, que movilicen múltiples agentes, para darle un carácter más comprehensivo y estratégico a los programas gubernamentales orientados a resolver los problemas alimentario-nutricionales de la población. Al igual que los factores político-institucionales y socio-culturales subyacen a las causas estructurales de la desnutrición, también los problemas de inclusión social aparecen como consecuencias de la desnutrición, como observan Martínez y Fernández (2006). Esto ratifica la afirmación precedente, a saber, que los problemas de cohesión social están tanto en el nivel de las causas como de las consecuencias del hambre y la desnutrición.

### 3.3.- Interrelaciones y diferencias entre hambre y pobreza

El hambre y la desnutrición crónica en América Latina y el Caribe están estrechamente asociados a la pobreza extrema, aunque no son equivalentes. Si bien la alimentación insuficiente o inadecuada afecta a estratos más amplios que los integrantes de hogares indigentes, está fuertemente presente entre estos últimos. Como se muestra en el gráfico 3, es evidente que la pobreza extrema aumenta la probabilidad de subnutrición y desnutrición, pero sólo puede explicar la mitad de su varianza. Por ello hay diferencias notablemente significativas comparando países. Honduras y Venezuela tienen tasas de subnutrición parecidas, pero Honduras dobla la tasa de pobreza extrema de Venezuela. Paraguay y Guatemala tienen niveles de pobreza extrema similares, pero Guatemala cuadruplica la desnutrición crónica de Paraguay. El Salvador y Haití, por ejemplo, presentan niveles de desnutrición crónica infantil muy similares pero registran tasas de pobreza extrema muy diferentes.

La notable diferencia entre las cifras de pobreza extrema presentadas por CEPAL y las de subnutrición presentadas por FAO refuerza la tesis de que la pobreza extrema (medida en función de la Canasta Básica Alimentaria) y el hambre (medida en forma de subnutrición o desnutrición crónica infantil) son fenómenos diferentes con características específicas. Así por ejemplo, parte de las personas de muy bajo ingreso son asistidas por programas alimentarios de varios orígenes. Pero sobretodo, hay que tener en cuenta que la subnutrición expresa el resultado final de un continuado y largo proceso de mala alimentación, tanto en calidad como en cantidad. Eso significa que muchas personas en hogares extremadamente pobres aún no están subnutridas, pero lo estarán en algún tiempo más si logran sobrevivir a las enfermedades que ocurren acompañar ese largo proceso de no ingesta de las cantidades de energía necesaria para su sobrevivencia.

**Gráfico 3. América Latina y el Caribe (18 países con datos más recientes 2001-2003): relación entre desnutrición crónica, subnutrición y pobreza extrema**



Fuente: Martínez (2005a)