

El Programa Hambre Cero dos años después¹

Maya Takagi

Master en desarrollo económico, espacio y medioambiente.
Doctorando en Economía Aplicada en la Unicamp/IE.

Mauro Eduardo Del Grossi

Doctor en Economía por la Unicamp/IE.
Investigador del IAPAR-Instituto Agronómico el Paraná.
Asesor para la Presidencia de la República Brasileña

José Graziano da Silva

Prof. Titular de la Unicamp/IE.
Coordinador del Proyecto Hambre Cero del Instituto Ciudadanía, Ministro de Seguridad Alimentaria Nutricional del Gobierno Lula en 2003.
Asesor especial de la Presidencia de la República Brasileña.

RESUMEN

Este artículo expone los principales conceptos y como fue concebido el Programa Hambre Cero, hace un balance de los dos años desde su implantación y concluye con una evaluación de algunos desafíos para su consolidación como política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil.

Partiendo del reconocimiento del derecho humano a la alimentación, el Programa Hambre Cero combina programas de transferencia de renta a las familias más pobres - las cuales ya muestran un gran progreso - con políticas estructurales como reforma agraria, alfabetización, etc. que por su propia naturaleza, requieren mas tiempo para su implantación, pero que son fundamentales para que se pueda lograr un desarrollo sostenible de modo que los pobres puedan tener acceso al trabajo y a los recursos productivos necesarios que garanticen su seguridad alimentaria.

Además se señala que las reformas estructurales son imprescindibles para complementar los programas de transferencia de rentas para garantizar que los pobres participen de los

¹ Preparado para su presentación en la Reunión de 2006 de la asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo de 2006. Los autores agradecen a Juan Ernesto Sepúlveda por la revisión del texto en español.

beneficios del crecimiento económico. El Programa Hambre Cero tendrá éxito si los beneficios económicos obtenidos por el país llegan a los pobres y hambrientos en un corto plazo de tiempo.

ABSTRACT

This paper makes clear the conception and the main concepts of the federal Zero Hunger Program, analyses its implementation in the first two years and the challenges to the Food and Nutritional Security Policy consolidation in Brazil.

Taking a Right-to-Food approach, Zero Hunger Program combines direct support to poor families, which is making good progress, with structural policies that, by their very nature, may take longer but are necessary to make hunger reduction sustainable by providing the poor with access to jobs and productive resources. We emphasised also that safety net programmes need to be supplemented by these structural reforms to protect the most vulnerable and enable them to participate in development. The success of the programme meant that economic benefits enjoyed by the country would reach the poor and hungry quickly.

1. INTRODUCCIÓN

“It is important to say that the central axis of the Hunger Zero Project is the appropriate linkage between the structural policies - such as income distribution, production increase, employment generation, agrarian reform, among others - and the emergency interventions called compensatory policy. If we restrict ourselves only to these policies - while the structural policy continues to generate unemployment, to concentrate income and to enlarge poverty – we will waste resources, deceive society and perpetuate the problem.

The opposite is not acceptable either. Subordinating hunger banishing to deep changes in the structural policy means a non-solidarity action to minimize social exclusion and food inadequacy of million of Brazilians. The structural policies request years, sometimes decades, to generate consistent results. Hunger kills

people every day, produces social and family dissolution, diseases and despair as well as increases violence.

So, Hunger Zero Project tries to combine these two dimensions. But our priority consisted on systematizing the measures that can immediately be implemented, not losing sight of the deep changes that can lead Brazil to a viable and promising country, where democracy can be spread all over the territory, justice can be the main purpose and solidarity can be the general rule of coexistence".
(Luiz Inácio Lula da Silva, Proyecto Hambre Cero, sept.2001)

El Gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado en 2003, puso el problema del hambre en el centro de la agenda política brasileña e internacional, con un compromiso claro: la pretensión de erradicarla del escenario nacional por medio de acciones integradas que estructuren una política permanente de seguridad alimentaria y nutricional.

La implantación del Programa Hambre Cero, creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y de un organismo ejecutivo y articulador – el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre², ambos vinculados a la Presidencia de la República, ya en el primer acto legislativo del gobierno entonces recién investido³ estableció explícitamente que la seguridad alimentaria y nutricional recupera un espacio perdido a lo largo de la última década⁴. Ello constituye un hecho histórico de gran relevancia, ya que, tanto en Brasil como fuera de él, la existencia de hambre es ignorada, omitida negligentemente como un hecho del cual se avergüenzan los gobiernos.

Desde el principio, las organizaciones multilaterales internacionales, como FAO-Organización de las Naciones Unidas por la Agricultura y la Alimentación, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y BIRD han elogiado no sólo la prioridad, sino la concepción del programa, pues se viene a sumar a las prioridades e iniciativas adoptadas para la reducción del hambre y de la pobreza a nivel mundial. Para la reducción del hambre,

² Actualmente incorporado al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre - MDS.

³ Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

⁴ Este período fue caracterizado por el debilitamiento de la articulación de las acciones y del debate, por los diferentes niveles del gobierno con la sociedad, por lo que se refiere a los problemas de inseguridad alimentaria. En resumen, fue un período con ausencia de una política de seguridad alimentaria, como resultado de la falta de prioridad política.. Ver al respecto: Valente (2002).

por ejemplo, la meta, que Brasil suscribe, es la reducción a la mitad para el año 2015. Y una conclusión reciente de estas organizaciones es que las metas no se alcanzarán si las estadísticas continúan al ritmo actual y no se produce una acción planeada de los gobiernos nacionales, citando Brasil como ejemplo a seguir por otros países.

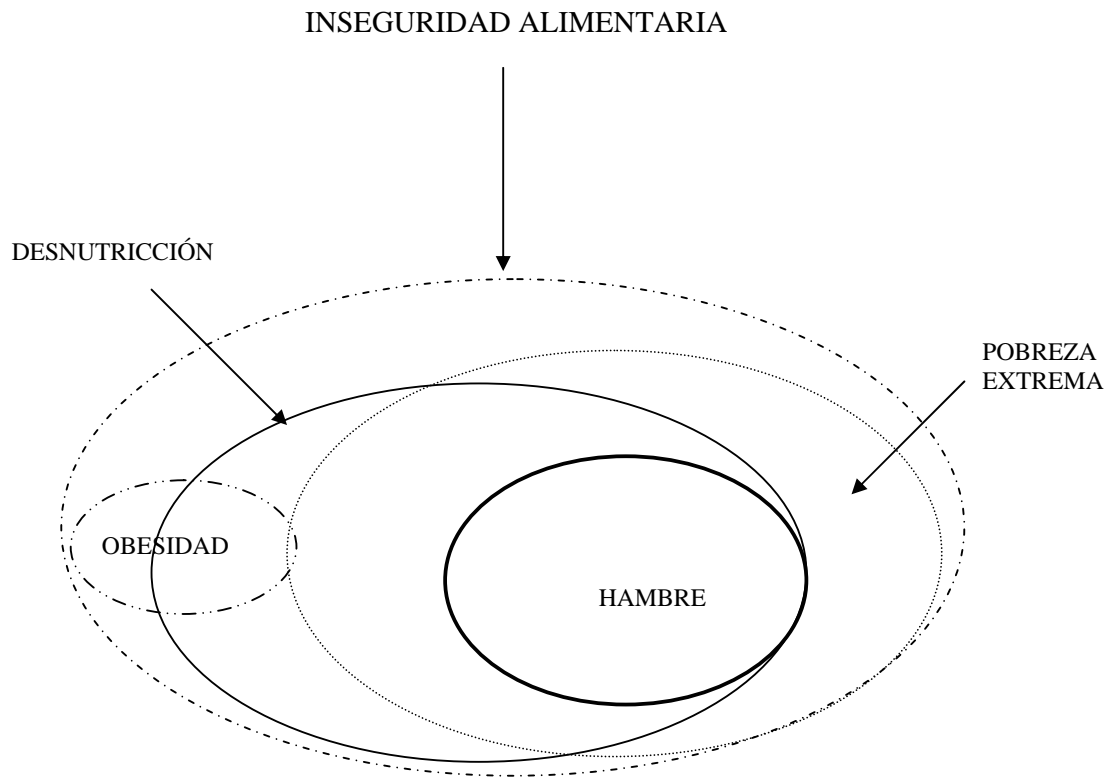
Después de casi tres años desde la puesta en práctica del Programa Hambre Cero y, con una divulgación de los resultados del PNAD⁵ (Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios), de 2004, es posible hacer un balance preliminar del programa y una evaluación de sus impactos en la mejora de las condiciones de vida de la población brasileña. Este texto se divide en cuatro partes: la primera es una breve explicación de la concepción que orientó el programa desde su formulación, pasando por la transformación del proyecto a un programa de gobierno; en la segunda se hace un balance de las acciones llevadas a cabo en los dos primeros años; en la tercera, se hace una evaluación del impacto del programa en la población, a partir de la comparación de los resultados de las PNADs de 2002, 2003 y 2004; y en la cuarta se hace una evaluación del camino necesario a emprender para consolidar una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país.

2. CONCEPTOS Y DIAGNÓSTICO

Inseguridad alimentaria no es sinónimo de hambre

El primer asunto a señalar es la importancia de distinguir entre inseguridad alimentaria y hambre. El concepto de seguridad alimentaria incluye al menos cuatro dimensiones. La primera, la más visible, es la dimensión de cantidad. Es necesario un consumo mínimo de calorías, proteínas y vitaminas para una vida activa y saludable. La segunda, no menos visible, es la dimensión de calidad. La población debe tener acceso a alimentos nutritivos. La tercera dimensión es la de regularidad: comer por lo menos tres veces al día. Es tomar café por la mañana, comer y cenar todos los días. Y la cuarta, no menos importante es la dimensión de dignidad. Una persona que se alimenta de restos de restaurantes u otros restos no tiene seguridad alimentaria, aunque no se pueda incluir en la categoría de desnutridos atendiendo al criterio biológico.

⁵ PNAD de las siglas en portugués Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios



La inseguridad alimentaria tiene distintas facetas, todas ellas bastante graves. Engloba a aquellos que comen poco por falta de renta; los que comen inadecuadamente porque no ingieren los nutrientes necesarios para una vida saludable, aunque ingieran la cantidad necesaria de calorías y proteínas (muchos de ellos, especialmente niños, pueden tener enfermedades asociadas que impidan la absorción de nutrientes); y también los que comen en exceso, y necesitan reducir su alimentación. El problema del hambre crónica es más visible, más apremiante. Afecta biológica e psicológicamente a un individuo y a sus generaciones. El concepto de inseguridad alimentaria es más amplio y engloba el concepto de hambre y permite vislumbrar políticas preventivas para evitar que las familias lleguen a padecer hambre.

En Brasil, el estudio que más se aproxima a la medida de la inseguridad alimentaria es la Encuesta de Presupuestos Familiares -EPF⁶, realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). En la última encuesta publicada, con datos de 2003, el 46,6% de las familias brasileñas afirmaban tener dificultades para obtener los alimentos suficientes, y para un 13,8% de ellas, la dificultad era frecuente. En la región Norte, las

⁶ En portugués *POF* de las siglas *Pesquisa de Orçamentos Familiares*

proporciones eran, respectivamente, de 63,9% y 17,2%, y, en la Región Sudeste, de 60,8% e 19,3%, números extremadamente elevados que muestran la gravedad del problema en el país.

Las estadísticas nacionales que miden directamente las personas que padecen hambre se limitan a considerar el Índice de Masa Corporal – IMC, que relaciona el peso con la altura de los individuos. Las personas con un índice por debajo de $18,5 \text{ kg/m}^2$ se consideran desnutridas. Este es un índice incompleto, pues identifica las personas que sufren privaciones continuadas de “cantidades” de calorías ingeridas, pero no incluye a las personas que no se alimentan adecuadamente (en calidad) o que tienen un acceso irregular a los alimentos. Por tanto es un índice insuficiente y no identifica a las personas que padecen inseguridad alimentaria pero que no han alcanzado tal estado de privación comprometiendo sus funciones vitales. Además, este análisis es difícil de realizar a nivel de censo.

En la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 1989, un 4,9% de los adultos mayores de 25 años estaban por debajo del nivel mínimo, valor que llegaba al 9,4% en el Nordeste rural (Monteiro, 1995). La última EPF también calculó el IMC de la población aunque solo publicó los datos para adultos mayores de 20 años. El estudio indicó la existencia de déficit de peso en un 4% de los adultos, pero también indicó que un 40,6% de la población tenía sobrepeso (38,5 millones de adultos), de los cuales un 11% (10,5 millones) eran obesos (IBGE, 2004).

Aunque existen distintos índices, la medición mas utilizada en el país es la de insuficiencia de renta. Con esta medición se estima la población vulnerable al hambre mediante la adopción de una línea de pobreza, por debajo de la cual se considera que la renta de las familias es insuficiente para una alimentación adecuada. En el Proyecto Hambre Cero, se estimó que existían 44 millones de personas (9,3 millones de familias), o 27,8% de la población vulnerables al hambre en 1999.

Para hacer una estimación de los beneficiarios de los programas sociales, el Gobierno Federal fijó la línea de pobreza en la mitad del salario mínimo per capita⁷. De acuerdo

⁷ El salario mínimo en Septiembre de 2001 era de R\$ 200,00. $1 \text{ R\$ (Real Brasileño)} = 0,382 \text{ €} \rightarrow 1 \text{ €} = 2,615 \text{ R\$}$ (a tipo de cambio 6 de Febrero de 2006), o $1 \text{ R\$ (Real Brasileño)} = 0,411 \text{ €} \rightarrow 1 \text{ €} = 2,436 \text{ R\$}$ (a tipo de cambio 28 de Septiembre de 2001), porque hace el desvaluación del Real em 7% en el período.

con esta metodología, 57,2 millones de personas (11,2 millones de familias) se consideraron pobres en el 2001.

El hambre es una dimensión extrema de los equilibrios estructurales de un país y es así como debe entenderse para poder afrontarla de forma eficaz. Tal y como se ha formulado, el programa no puede concebir una solución asistencial al desafío del hambre. Aunque pueden ser necesarias medidas de emergencia para paliar la herencia de los graves problemas existentes, el hambre solo se vencerá con políticas públicas estructurales y con la inclusión de sus protagonistas en el proceso de desarrollo.

El programa reconoce que para alcanzar la seguridad alimentaria de manera efectiva en Brasil es necesario un modelo de desarrollo económico que favorezca el crecimiento con distribución del ingreso de modo que se amplíe el mercado interno del país con la distribución del ingreso, la mejora de los salarios y, mas específicamente, la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo – que funciona como un indicador de los ingresos de los segmentos mas pobres de la población. Este es el primer eje de actuación de la Política de Seguridad Alimentaria: la integración de políticas estructurales para la generación de empleo e ingreso.

Sin embargo, el diagnóstico mas objetivo incluido en el programa, sobre el problema del hambre en Brasil, es que incluye al menos tres dimensiones fundamentales: la insuficiencia de la demanda, consecuencia de la histórica concentración de ingresos existente en el país y del bajo poder adquisitivo de gran parte de la población brasileña asociado a los todavía elevados índices de desempleo y al sub-empleo; la incompatibilidad de precios de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población; y la tercera, no menos importante, es la exclusión de la parte mas pobre de la población del mercado y de la red de protección social, frecuentemente trabajadores desempleados o subempleados, ancianos, niños y otros grupos desfavorecidos, que necesitan ayuda urgente.

Para romper este círculo vicioso es necesaria la intervención del Estado, de modo que se incorporen al mercado de consumo de alimentos, aquellos que están excluidos del mercado de trabajo y/o cuyo ingreso es insuficiente para garantizar una alimentación digna a sus familiares. Se trata, en resumen, de crear mecanismos – algunos de emergencia, otros permanentes – que, por un lado, abaraten el acceso a los alimentos de

la población con menores ingresos en situación de vulnerabilidad al hambre y, por otro, incentiven el crecimiento de la oferta de alimentos baratos, aunque sea a través del autoconsumo y/o de la producción de subsistencia. Y, finalmente, de incluir a los excluidos, dado que el acceso a los alimentos básicos es un derecho inalienable de todo ser humano, por no hablar de l derecho de los ciudadanos que debería estar garantizado para todos los brasileños.

El tercer eje fundamental es el aspecto educativo del programa, pues no basta con tener acceso a la alimentación en cantidad sino que además hay que tener conciencia de lo que se come, su calidad y su origen. Varios estudios han puesto de manifiesto que el problema nutricional de la población brasileña es consecuencia de una insuficiente adquisición de alimentos, pero también se debe a una elección inadecuada de los mismos: el problema es tanto cuantitativo como cualitativo⁸. Y este problema no es exclusivo de la población con baja renta sino en general de toda la población.

Las políticas emancipadoras específicas

¿Por qué son necesarias las políticas específicas de lucha contra el hambre en Brasil? A nuestro entender son necesarias por dos razones principales: en primer lugar, con los programas específicos se consigue concienciar a la población del "Derecho a la Alimentación" como parte de los derechos fundamentales del ser humano. La alimentación ya no se considera una obra de caridad ni se utiliza con intereses políticos (cosa que todavía es común) y pasa a considerarse un derecho que el Estado tiene el deber de garantizar.

En el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas se establece que "el Derecho a la alimentación significa el derecho de todo ciudadano a estar libre de hambre, de una calidad de vida adecuada que garantice alimentación, vestido y vivienda digna y el derecho al trabajo". Es tarea del Estado garantizar este derecho, de forma que la alimentación no sea objeto de la caridad, de favores personales ni de intereses políticos.

⁸ Monteiro, C.A. A Dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas, (La dimensión de la pobreza, de la desnutrición y del hambre en Brasil:implicaciones para políticas públicas), 2003, mimeo.

Este derecho sólo podrá garantizarse mediante la creación de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), construida en un proceso participativo en el que formen parte los distintos sectores de la sociedad. Esta política se debe concebir de modo que integre las políticas estructurales encaminadas a combatir las causas del hambre, con las políticas de ampliación al acceso a la alimentación, orientadas para atender a todos aquellos que no tienen acceso a una alimentación saludable.

Para romper el círculo vicioso hambre-pobreza es necesario crear políticas específicas. El hambre es consecuencia de la pobreza, pero también es su causa, porque compromete la constitución de la ciudadanía y de las generaciones futuras, que sufren las consecuencias negativas de un desarrollo cercenado por el hambre.

Por lo tanto, se deben adoptar políticas específicas de seguridad alimentaria y de lucha contra el hambre junto con otras políticas sociales de forma que se aseguren los medios básicos para la supervivencia de las familias sin condiciones económicas, y al mismo tiempo, se creen mecanismos dinámicos en otras áreas de la economía, que incluyan la producción y distribución de alimentos, constituyéndose mecanismos que permitan la liberación de la dependencia a estas políticas específicas.

De este modo la lucha contra el hambre favorece la configuración de la ciudadanía a la vez que dinamiza la economía al potenciar el consumo y la producción de alimentos. Los recursos se deben canalizar para favorecer la producción y el comercio local de alimentos, bien vinculándolos a acciones estructurales (incentivos a la producción local de alimentos asociadas a políticas de compra de alimentos y de construcción de canales de comercialización, construcción de pequeñas obras hidráulicas como cisternas para la captación de agua de lluvia en las zonas semi-áridas, construcción y reforma de viviendas).

Este punto de vista se diferencia mucho del punto de vista actual, asociado a organizaciones como el Banco Mundial, de que la escolarización de los niños es la principal forma de superar la pobreza y que, unido a programas de transferencia de renta, esta sería la mejor forma de lograr una mayor distribución de la renta. Por el contrario, en el Programa Hambre Cero se considera que el acceso a una educación de calidad es uno de los aspectos que se deben contemplar para superar la pobreza a medio y largo plazo, pero esto no es suficiente para generar dinámicas emancipadoras en las

poblaciones. Esto se justifica porque el diagnóstico de pobreza no se restringe exclusivamente a las familias, sino que está íntimamente relacionado con el bajo dinamismo de la economía del municipio y del entorno regional. Por lo tanto, es imprescindible articular las políticas teniendo en cuenta acciones estructurales de carácter territorial.

En síntesis, las políticas prioritarias acceso a la alimentación deberían ser:

- a) educativas, en relación a hábitos y prácticas alimentarias;
- b) organizativas, para la defensa de los derechos de la ciudadanía;
- c) emancipadoras, buscando promover la autonomía y no la dependencia de los beneficiarios (Instituto Ciudadanía, 2001).

Esto implica superar el prejuicio de que las políticas que se limitan a medidas de emergencia y las de naturaleza estructural se excluyen mutuamente. Como las causas del hambre son estructurales, el desafío de articulación de las acciones gubernamentales se remite a un proceso más amplio de iniciativas públicas, con estímulos para el desarrollo local, el fomento de la producción familiar e incentivos para la generación de empleo y renta entre otros.

Es necesario promover la articulación de las políticas estructurales conjuntamente con las políticas de emergencia de lucha contra el hambre. Entre las políticas estructurales del gobierno destacan las políticas de generación de empleo y renta, como la expansión del micro-crédito, la cualificación profesional, el fomento de pequeños emprendedores, la realización de una amplia reforma agraria encaminada a lograr una estructura agraria más equitativa, la expansión de la seguridad social de las personas en régimen informal de trabajo, igual que se ha hecho en las familias rurales, y una política agrícola que fomente la agricultura familiar. Todo esto constituye un modelo de desarrollo que favorece la generación de empleo y el crecimiento del país.

Debido a que incluye un amplio conjunto de acciones, la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) no sustituye, sino que engloba e integra muchos de los programas existentes, lo cual implica una fuerte articulación interministerial que garantice su éxito. Estas acciones incluyen desde políticas estructurales como los programas de generación de empleo y renta, hasta políticas específicas realizadas por

los ministerios sectoriales o por el propio Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el hambre – MDS.

Esto constituye una especificidad institucional de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Se trata, al mismo tiempo de una política de implementación de acciones y políticas específicas de seguridad alimentaria, pero también de una política articuladora de iniciativas de que son competencia de otros ministerios, de otras esferas del gobierno e instituciones de la sociedad civil, en el área social. Este es el mayor desafío, frente a la fragmentación y a la fuerte sectorización de las políticas del gobierno.

De este modo, queda claro que el programa Hambre Cero, no se puede reducir a un programa de transferencia de renta para la población desfavorecida, y mucho menos un programa de lucha contra la pobreza. Se trata de un programa universal, para toda la población, que busca garantizar el acceso a la alimentación de calidad.

3. Principales actividades de los años 2003 y 2004

La pobreza nos es sólo un problema estadístico o biológico. También es un problema político. No es sólo una falta de acceso a los bienes de consumo, sino que también es una privación de la ciudadanía. Es la consecuencia estructural de un modelo de desarrollo perverso, que genera privilegios y privaciones.

En muchos lugares de Brasil se trata, literalmente, de dar luz a la sociedad civil. Sin la sociedad civil no se podrá ganar la batalla contra la dramática desigualdad brasileña, Por ello, un factor constitutivo del programa es la gestión participativa. Promover que una comunidad en su conjunto, y no solo a un individuo sea protagonista de su propia emancipación. Por ello la primera acción del gobierno, al establecer las bases del Programa Hambre Cero, fue la instalación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CONSEA.

Compuesto por 38 consejeros designados por el Presidente de la República –y 13 Ministros de Estado – el CONSEA esta presidido por un representante de la sociedad civil y ocupa el puesto de secretario el titular del MDS . Entre otras atribuciones el CONSEA, se ocupa de:

– Proponer y pronunciarse sobre directrices de Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el resto de los demás ejecutores de esta política;

– Movilizar a la sociedad civil y estimular la creación de consejos estatales y municipales de SAN – requisito para la implantación del Programa Hambre Cero.

La creación CONSEA, ha supuesto un estímulo para la organización de Consejos de Seguridad Alimentaria en 27 Estados, y en algunos de los 203 municipios de Brasil⁹.

Otro aspecto a destacar es que, en respuesta a un llamamiento del Presidente, la sociedad en general, incluyendo las empresas, ha contribuido directamente al esfuerzo colectivo contra el hambre, revitalizando una red de solidaridad, tal y como se vio la campaña de Acción de la Contra el Hambre y la Pobreza y a favor de la Vida, conocida como la “Campaña de Betinho”, al inicio de la década de los 90.

En un principio, el énfasis de las acciones directas de la Política de Seguridad Alimentaria implementadas por el Gobierno Federal, recayó sobre un importante grupo de programas¹⁰: complemento de rentas para el acceso a la alimentación; ampliación de la merienda escolar; distribución de alimentos en situaciones de emergencia; el apoyo a programas creados por los gobiernos de los estados, los gobiernos municipales y por la sociedad civil organizada que buscan combatir el hambre por medio de comedores populares, bancos de alimentos, huertas comunitarias; y la implantación del mercado local de agricultura familiar.

Durante el primer año las principales actuaciones del programa se centraron en la ampliación del acceso a la alimentación en las familias situadas en las regiones Semi-Árida y en la Región Norte, regiones en las que se concentra la pobreza del país, los niños en edad escolar y las comunidades específicas: acampados, *quilombolas*¹¹ y población indígena.

⁹ <https://www.planalto.gov.br/consea>, el 1 de diciembre de 2005.

¹⁰ Para más detalles, ver: www.fomezero.gov.br.

¹¹ Denominación de los habitantes de un *quilombolo*, que es un poblado formado por esclavos (negros) fugitivos en los tiempos de esclavitud y que se mantuvieron después de que ésta fue abolida.

El Programa de Cartillas Alimentarias (PCA)¹² transfirió R\$ 50,00¹³ por mes a las familias en situación de inseguridad alimentaria con unos ingresos familiares per cápita inferiores a la mitad del salario mínimo y que viven en las zonas más desfavorecidas del país, al objeto de garantizar el acceso a la alimentación diaria, en cantidad y calidad necesaria. Inicialmente, el Programa se implantó en los estados del Nordeste y en el norte de las Minas Gerais, estableciendo la meta de atender un millón de familias en 2003 en esta región para el mes de octubre y alcanzar a más del 70% de la población extremadamente pobre. Posteriormente se expandió a las Regiones del Norte, Sur y Sureste del país. Para acompañar y fiscalizar la implementación del Programa, durante el año 2003, se pusieron en funcionamiento 2.132 Comités Gestores en todo el país¹⁴.

El programa tuvo el mérito de promover la participación de las comunidades en la identificación de las familias beneficiarias, de dinamizar las economías locales a través del comercio y el reciclaje profesional y de suministrar servicios de salud a sus beneficiarios.

En los pequeños municipios, fue posible “conectar” a los consumidores pobres (con ingresos insuficiente para comprar los alimentos necesarios) con agricultores pobres (en dificultad financiera porque no tienen a quien vender su producción). En otras palabras, este programa de transferencia de renta permitió dirigir los esfuerzos en la lucha contra el hambre hacia los dos polos más graves que existen hoy en el país: la falta de poder adquisitivo de los pobres urbanos con la capacidad excedentaria de la agricultura familiar. Y promovió cambios significativos en los pequeños municipios olvidados por el poder público, teniendo como modelo el municipio-piloto de Guaribas, que se autodenominó “ciudad redescubierta”¹⁵.

¹² En portugués Programa Cartão Alimentação

¹³ 50 R\$ (Real Brasileño) = 19,12 € (a tipo de cambio 6 de Febrero de 2006), ou 50 R\$ (Real Brasileño) = 15,11 € (a tipo de cambio 31 de Outubro de 2003), porque hace el valuación del Real em 26% en el período.

¹⁴ Los comités fueron órganos locales de control social creados en los municipios de las localidades del semi-árido y en otras localidades, con una participación de voluntarios en la sociedad civil, de las familias beneficiarias y del poder público local, buscando el acompañamiento de las familias y la fiscalización del programa de transferencia de renta. Involucraron a más de 19.000 voluntarios cuya tarea fue movilizar a la sociedad para el Programa Hambre Cero y evaluar la calidad del registro de familias pre-existente.

¹⁵ Vale la pena registrar un hecho emblemático de este cambio. Además de la construcción del pozo con el que, por primera vez, se abasteció a la población de agua potable, un cambio que marcó la ciudad fue la apertura de una peluquería, después de la implantación del programa. Esto se ha convertido en símbolo del cambio y de la mejoría de las condiciones de vida, un hecho del que se han hecho eco muchos artículos periodísticos.

Aunque los resultados no sean los mismos en todos los municipios, hay un gran potencial de cambio, considerándose que más de la mitad de los muy pobres residen en pequeñas y medianas ciudades y un 20% en zonas rurales. Esto significa que casi el 70% de la población que hoy en día está fuera, total o parcialmente, del mercado de consumo de alimentos básicos, reside fuera de las regiones metropolitanas con menos de 75.000 habitantes.

A partir de octubre de 2003 se produjo un cambio en los beneficiarios de las Cartillas de Alimentación que pasaron a ser beneficiarios del programa unificado de transferencia de rentas o Bolsa-Familia. Este programa benefició, durante el mes de diciembre, a 3,6 millones de familias en 5.461 municipios, llegando a la meta inicialmente establecida por el gobierno. El programa Cartillas de Alimentación incorporó a 1,9 millones de familias o 9,7 millones de personas en el programa Bolsa-Familia, en 2.369 municipios, especialmente del Nordeste y Norte del país, con una transferencia mínima de R\$ 50,00. El programa Bolsa-Familia se expandió rápidamente y, en 2004, atendió a 6,5 millones de familias, con una media de transferencia de R\$ 65,60 por familia.

Además de estas familias, se atendieron también de forma diferenciada y con carácter de emergencia, a poblaciones indígenas, familias acampadas a la espera de reforma agraria y poblaciones remanentes de *quilombos* en estado de inseguridad alimentaria a las que se les hizo entrega de cestas de alimentos, distribuyendo en total 1,3 millones de canasta de alimentos en 2003 y 806 en 2004. Al mismo tiempo, se desarrollan acciones estructurales para estos grupos, vinculando la distribución de alimentos a incentivos de producción para el autoconsumo en las comunidades.

Otra iniciativa innovadora fue el Programa de Adquisición de Alimentos - PAA, creado por la Ley nº 10.696, de 02 de julio de 2003, en el párrafo 19, con el objetivo de fomentar la agricultura familiar por medio de la compra de la producción a los pequeños agricultores. El producto comprado a precios de mercado se puede distribuir a personas en situación de inseguridad alimentaria o se puede destinar a reservas estratégicas. Incluye tres subprogramas: 1) Compra Anticipada y Directa de la producción para el mantenimiento de reservas de seguridad; 2) Compra Local de alimentos por los municipios para su distribución en guarderías, asilos, hospitales etc.; y 3) Programa de Incentivo a la Producción y al Consumo de Leche, con el que se atienden productores que ordeñan hasta 100 litros de leche al día. Cada productor recibe un máximo de R\$

2.500,00 por año, para dar prioridad a los agricultores de baja renta que no tienen acceso a los demás programas oficiales debido a los criterios establecidos en los mismos.

En 2003 y 2004, 102.000 agricultores familiares fueron beneficiarios del programa PAA en la modalidad Compra Directa, adquiriéndose 50.000 toneladas de alimentos y otros 52.000 productores en la modalidad de Compra Anticipada; en la modalidad compra especial, se compraron productos como castaña del Pará, hortofrutícolas, zumos, dulces y pulpas de frutas, leche y carne de cabra, queso, rapadura, semillas criollas, azúcar moreno y otros productos regionales, además de productos tradicionales como arroz, judía, maíz y harina.

Los impactos directos de este programa son: el estímulo a la producción de alimentos en las localidades (los agricultores no tenían acceso a los recursos para la siembra y venta), con énfasis en productos regionales; la elevación de reservas de alimentos que prácticamente no existían a principios de año; y, especialmente, la mejora de la renta de un gran número de agricultores debido a la recuperación de los precios hasta alcanzar niveles justos, en función al anuncio de que el gobierno federal compararía las cosechas a precio de mercado.

En cuanto al subprograma de la leche, se adquirieron 182 millones de litros de leche de 13.176 explotaciones agrarias familiares, que después de la pasteurización y del procesamiento, se distribuyeron directamente a 620.000 familias en situación de vulnerabilidad alimentaria y nutricional con la distribución diaria de un litro de leche por familia.

También se debe destacar la coordinación con los Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo Social, que permitieron poner en práctica tres acciones para mejorar la calidad de la alimentación escolar:

- 1) en 2003, se produjo un aumento de un 117% del presupuesto destinado a los niños de preescolar, de R\$ 0,06 per capita diarios a R\$ 0,13, beneficiando a 4,3 millones de niños matriculados
- 2) la elevación del 161% del valor per capita diario destinado a la alimentación de estudiantes de escuelas indígenas, de R\$ 0,13 para R\$ 0,34, para 116.655 estudiantes en 1.711 escuelas indígenas

- 3) por primera vez se incluyeron guarderías en el Programa, lo que posibilitó la atención a todos los niños de 0 a 3 años matriculados en guarderías públicas y filantrópicas (881.000 niños)
- 4) en 2004, el valor per cápita entregado a las escuelas de enseñanza básica y preescolar aumentó de R\$ 0,13 a R\$ 0,15, beneficiando 37,8 millones de niños.

Todavía queda mucho camino por hacer en la capacitación de municipios para mejorar la calidad de la alimentación en las escuelas.

Otro hecho a destacar fue la forma en que se abordó el problema de la sequía, que históricamente ha sido un fenómeno recurrente en la región semi-árida brasileña. El Gobierno Federal, a través del Programa Hambre Cero, a lo largo del ejercicio del 2003, desarrolló un importante conjunto de acciones, con el objetivo de orientar y subvencionar a las familias para que convivieran con las familias de forma sostenible.

Entre estas acciones se puede destacar:

- El apoyo a la construcción de cisternas, depósitos que almacenan el agua de lluvia y garantizan el suministro a una familia para su consumo durante 6 meses aproximadamente. Esta iniciativa se llevó a cabo con la cooperación de la Articulación del Semi-Árido (ASA) y se construyeron 64.000 cisternas hasta diciembre de 2004.
- La distribución de agua mediante camiones cisterna suministrados por el Ejército así como la construcción/repación de pequeñas obras hidráulicas, con la colaboración de los Ministerios de Defensa y de Integración Nacional¹⁶;
- La puesta en práctica del Programa de Garantía de la Cosecha, con el que se compensó monetariamente las pérdidas ocasionadas por la sequía a 62.000 agricultores en 111 municipios del norte, en la campaña 2003/2004, con la cooperación del Ministerio de Desarrollo Agrario - MDA;

Se avanzó en el diseño de políticas locales de seguridad alimentaria, como la construcción de Sistemas Municipales (y Microrregiones) de Seguridad Alimentaria al

¹⁶ Inicialmente se propuso la señalización de las áreas donde los camiones cisterna suministraban agua, con el GPS, para que se las identificase como sitios prioritarios para la construcción de cisternas, evitando así la dependencia de los camiones cisterna los años siguientes. Sin embargo, no se viabilizó esta propuesta debido a problemas operacionales.

objeto de fomentar y financiar programas integrados de abastecimiento y seguridad alimentaria y nutricional en los planes municipales, micro regionales, o departamentales por medio de acciones que interfieran en los flujos de producción, distribución, preparación y consumo de alimentos. Las diversas acciones componen un conjunto integrado, con características diferenciadas según el tamaño de los municipios. Incluyen acciones de: fomento a la creación de comedores populares, públicos y privados, y de cocinas populares en las ciudades grandes y medianas; apoyo a la construcción y ampliación de redes de bancos de alimentos, con el objetivo de combatir el desperdicio de alimentos (merienda escolar, guarderías, hospitales, comedores populares y entidades de carácter benéfico y asistencial); implantación de huertos urbanos y viveros, asociados a programas de educación alimentaria y nutricional; implantación de redes de abastecimiento de productos alimentarios a precios accesibles, como mercados locales, almacenes locales, ferias del productor; fortalecimiento del papel de las Centrales Regionales de Abastecimiento en las acciones de suministro alimentario, compra local de la agricultura familiar y reducción del desperdicio de alimentos. Este diseño permitió la realización de 170 convenios entre estados y municipios para la puesta en marcha de estos proyectos.

Otra institucionalidad creada es la implantación de Consorcios Intermunicipales de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local – CONSADs, que son acuerdos microrregionales que reúnen, como media, 25 municipios ubicados en las regiones menos desarrolladas de los estados. Estos consorcios apoyan la implementación de acciones estructurales interrelacionadas para garantizar la seguridad alimentaria e incentivar el desarrollo local, como el micro crédito, la inclusión digital, la institucionalización de la asociación de los municipios, la elaboración de diagnósticos y de planes de desarrollo regional e incentivos para la agricultura familiar. La labor de los CONSADs ha sido efectiva.

En fin, en dos años, ha sido posible llevar a cabo acciones destinadas a diferentes beneficiarios, y se han creado las base para la expansión del programa tanto en las ciudades pequeñas como en las medianas y en las grandes.

La Campaña Nacional contra el Hambre, fue patrocinada por el Gobierno Federal y adoptada por la sociedad. A lo largo de 2003 y 2004, más de cien instituciones colaboraron con el Programa hambre Cero. Todas ellas presentaron proyectos e

inclusión social, la mayoría con actividades ya iniciadas en el 2003. Además, se autorizó la utilización del logotipo del Programa Hambre Cero a más de mil quinientas instituciones entre las que se encontraban: presentaciones artísticas, exposiciones, partidos de fútbol y otros eventos que recaudaron alimentos y recursos para el programa. Las donaciones de dinero se destinaron íntegramente a la construcción de cisternas.

4. Evaluación de los impactos de los Programas de Transferencia de Renta.

Como se ha indicado anteriormente, durante los dos primeros años del Gobierno el Programa Hambre Cero se centró principalmente en los programas de transferencia de renta a las familias más desfavorecidas, en especial el programa Bolsa Familia.

Dado que no existen estudios directos, la evaluación de los impactos del Programa en este artículo se realizará a partir de datos secundarios, utilizando información específica de la Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares –PNAD de 2002, 2003 y 2004.

Los indicadores básicos da PNAD de 2004 muestran una reducción de la desigualdad de rentas y una reducción de la pobreza extrema. De 2002 a 2004¹⁷ verificamos los siguientes resultados: la desigualdad de los salarios se redujo, de un índice de Gini de 0,563 en el año 2002 a un índice de 0,547 en el año 2004; la participación en la renta nacional del 50% más pobre de la población aumentó, pasando del 14,4% al 15,2% de la renta total; el 5% mas rico de la población experimentó una reducción pasando del 33,8% al 32,5% de la renta total; la proporción de familias con unos ingresos mensuales per cápita inferiores a la mitad del salario mínimo descendió del 27,1% al 26,1%.

Para un análisis mas preciso de la reducción de la pobreza, es necesario realizar estudios especiales, a partir de los datos del PNAD. De esta forma, para hacer una comparación entre las familias pobres y las no pobres se utilizó la misma metodología que en el Programa Hambre Cero (Instituto Ciudadanía, 2001), que utilizaba el concepto de la ‘renta per capita disponible’¹⁸.

¹⁷ El mes de referencia en las PNADs es septiembre.

¹⁸ Consiste básicamente en considerar la renta de los hogares particulares, excluyendo los rendimientos de los pensionistas (que pagan pensión al cabeza de familia) trabajadores domésticos y sus parientes y añadiendo de una estimativa de la renta de los productos agrícolas destinados a auto-consumo. Y se

La línea de pobreza del Proyecto Hambre Cero se actualizó para el 2005 variando de R\$ 102,47 (Nordeste rural) a R\$ 135,78 (Región Metropolitana de Salvador), estimada en función del coste de vida de las diferentes regiones brasileñas.

De acuerdo con esta metodología, en las tablas 1 y 2 se presenta una evolución de las familias y personas pobres de 2002 a 2004:

Tabla 1: Número de familias pobres y no pobres. Brasil*, 2002-2004 (1.000 familias)

Tipo de Familias	2002	2003	2004	Diferencia 2003-2004
Pobres	9.792	10.619	9.850	-769
No Pobres	37.362	38.124	39.965	1.841
Sin declaración de renta	882	969	1.141	172
Total	48.036	49.712	50.956	1.244
% de familias pobres	20%	21%	19%	

* excepto en las áreas rurales de la región Norte, no cubiertas en 2002 y 2003.

Línea pobreza del *Instituto de Cidadanía* (2001), corregida por el INPC (Índice Nacional de los Precios al Consumidor).

Tabla 2: Número de personas pobres y no pobres. Brasil*, 2002-2004. (Millones de personas)

Tipo de Familias	2002	2003	2004	Diferencia 2003-2004
Pobres	45,5	48,3	44,6	-3,7
No Pobres	123,7	123,4	129,1	5,7
Sin declaración de renta	3,3	3,6	4,1	0,5
Total	172,5	175,2	177,8	2,6
% de personas pobres	26%	28%	25%	-

* excepto las áreas rurales de la región Norte, no cubiertas en 2002 y 2003.

Línea de pobreza del Instituto de Cidadanía (2001), corregida por el INPC (Índice Nacional de Precios al Consumo).

Los datos indican que, de 2002 a 2003, hubo un aumento de la pobreza, a la que siguió una reducción en el año 2004, al registrarse 3,7 millones de pobres menos, lo cual representa una reducción de 3 puntos porcentuales en la tasa de pobreza.

En términos regionales, la reducción se produjo en todas las regiones: metropolitanas, urbanas no-metropolitanas y rurales (ver tabla Anexo 1). Las mayores reducciones en

deduce de la renta los pagos a alquileres o prestaciones de la vivienda propia considerando el número de integrantes de la familia "extensa", que se aproxima da la idea de hogar. Ver más detalles en Takagi, Graziano da Silva y Del Grossi, 2001

términos absolutos tuvieron lugar en el Nordeste (260.000 familias), destacándose las zonas rurales (128.000 familias), y en el Sudeste (290.000 familias), destacándose las zonas metropolitanas y urbanas no metropolitanas (240.000 familias). Sólo estas dos regiones fueron responsables conjuntamente del 72% de la reducción de las familias pobres en todo el país durante el periodo.

Para analizar mejor la reducción de la pobreza, se estratificaron las familias por niveles de renta per capita en intervalos de R\$ 10. Se verificó que hubo un descenso del número de familias sin ninguna renta en el 2004 en relación a años anteriores; y que, entre 2003 y 2004, se produjo una reducción del número de familias pobres y extremadamente pobres, hasta un límite de R\$ 90,00 per capita. Por encima de R\$ 90, se produjo un aumento del número de familias en estos grupos.

La reducción de las familias pobres y extremadamente pobres y el aumento de las familias moderadamente pobres se puede explicar por las mejores condiciones de la economía y por los programas de transferencia de renta: al recibir una Bolsa, la renta de la familia supera la condición de extrema pobreza, pero lamentablemente, el valor de la transferencia no es suficiente para superar el umbral de la pobreza.

Al analizar la composición de la renta de las familias brasileñas (Tabla 3), se verifica que su principal fuente es el salario derivado del trabajo, que representa el 76% del total, proporción prácticamente idéntica en las familias pobres y no pobres. La proporción de la renta procedente de pensiones - alrededor del 19% - es mayor en las familias no pobres (20%) que en las familias pobres (12%)¹⁹. Pero el factor que marca la diferencia, en el año 2004, en la composición de la renta entre pobres y no pobres es la renta procedente de las transferencias, incluyendo los dividendos, los intereses de cuentas de ahorros y los rendimientos de aplicaciones financieras²⁰. Como, entre los pobres, los ingresos procedentes de los intereses de los ahorros tiene que ser prácticamente nula, se deduce que toda la renta que pertenece a este grupo tiene que provenir de transferencias de renta, incluyendo el programa Bolsa-Familia del Gobierno Federal, y otras transferencias de renta de programas a nivel de estados y municipales.

¹⁹ Hoffmann ha llamado la atención sobre el hecho de que la distribución de las pensiones en Brasil es todavía más desigual que la propia distribución de la renta, siendo por tanto, uno de los elementos que la intensifica. A este respecto ver Hoffmann, 2005.

²⁰ Este concepto aparece en el cuestionario del PNAD en el apartado "Otras fuentes de renta". El origen específico de esta renta – transferencia de renta u otro – se publicará en el 2006.

La proporción de transferencia de rentas en las familias pobres es del 9%, comparada con la proporción del 1% de las familias no pobres. Considerando la renta media de las familias pobres de R\$ 311,00, la transferencia de renta representó en 2004, R\$ 28,00, incluyendo tanto a las familias que reciben transferencias de renta como a las que no.

Tabla 3: Composición de la Renta Familiar de las Familias. Brasil*, 2004.

Tipo de Familia	Trabajo (%)	Pension ^a (%)	Transfer ^b (%)	Otros ^c (%)	Renta* Media Familiar (R\$ Sep. 04)
Pobre	77	12	9	2	R\$ 311
No pobre	76	20	1	2	R\$ 1.631
Total	76	19	2	2	R\$ 1.365

* excepto las áreas rurales de la región Norte, no cubiertas en 2002 y 2003.

a – incluye transferencias de pensiones.

b – consideran además de las transferencias de ingreso, los dividendos, los intereses de cuentas de ahorro y rendimientos de aplicaciones financieras.

c – se consideran abonos de permanencia, donaciones e ingresos de alquileres.

Si se considera solo este concepto (transferencia de renta) entre los años 2002/03 y 2004, se observa un fuerte crecimiento de la participación de la transferencia de renta en la composición total de la renta de las familias pobres, pasando del 4%, en 2003, al 9%, en 2005. Esta participación es mayor en las zonas rurales del Nordeste (16%), de la región Norte-Tocantins (12%), y en las áreas urbanas no metropolitanas del Nordeste (11%) (Tabla 4).

Tabla 4: Participación de las transferencias* de rentas de las familias pobres. Brasil, 2002/04

REGIONES	Situación Domicilio	2002	2003	2004
		(%)	(%)	(%)
Norte	Metropolitano	2	3	6
	Urbano	3	3	7
	Rural – Tocantins	7	7	12
Nordeste	Metropolitano	3	3	8
	Urbano	5	5	11
	Rural	8	9	16
Sudeste	Metropolitano	3	2	4
	Urbano	2	3	6
	Rural	4	6	9
Sur	Metropolitano	2	3	5
	Urbano	3	5	7
	Rural	4	5	9
Centro-Oeste	Metropolitano	4	1	10
	Urbano	4	4	7
	Rural	2	4	8

BRASIL	4	4	9
---------------	---	---	---

* incluye los rendimientos de dividendos, intereses y aplicaciones financieras.

Cuando se desglosan los elementos que componen la renta de las familias pobres por regiones, se observa que la participación de las transferencias de renta es mayor que la participación de las pensiones en las áreas rurales de todas las regiones, y también en las áreas metropolitanas de la región Centro-oeste. Suponiendo que entre los pobres el concepto “otras fuentes de renta” está constituido básicamente por las transferencias de renta consecuentes de las políticas sociales llevadas a cabo, se puede concluir que estas son la principal causa de alivios de la pobreza y de la pobreza extrema en 2004.

Impacto de las transferencias de renta sobre la pobreza

Como se ha señalado en el apartado anterior, el año 2004 muestra una caída de la desigualdad y un crecimiento de la proporción de la renta recibida por los segmentos más pobres de la población. Resulta innegable que los programas de transferencia de renta del Gobierno Federal – no sólo el programa Bolsa Familia (BF), sino también las transferencias de las Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) y de otros programas vigentes como el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) y las pensiones de los “jubilados especiales”²¹- tienen un impacto considerable.

En un intento de estimar este impacto se presentan, en la tabla 5 y en el gráfico 1, seis simulaciones:

- 1) **sin transferencias:** descontándose el valor total de los ingresos de las familias que provienen de transferencias y de otros programas sociales²²;
- 2) **todos con bolsa familia:** suponiéndose que todas las familias que cumplen los requisitos legales ya estaban recibiendo las ayudas del programa²³;

²¹ También llamados indebidamente “pensionistas rurales”, son los trabajadores agrícolas en régimen de economía familiar que declaran no obtener ingresos de sus producciones, por lo que están exentos de contribuir a la Seguridad Social, de acuerdo con la ley 8212 de julio de 1991.

²² En realidad, la variable del PNAD incluye, además de transferencias, los rendimientos de aplicaciones financieras y dividendos.

²³ Como los datos del cuestionario básico del PNAD actualmente disponibles no permiten distinguir entre el valor de las transferencias que proviene de la BF de otras transferencias, se atribuyó un valor de R\$ 15 por niño hasta los 14 años además de R\$50,00 para las familias extremadamente pobres (con unos ingresos familiares per cápita inferiores a R\$ 50,00). Para las familias que declaran recibir algún valor de transferencia, se atribuyó la diferencia entre lo que reciben y lo que tenían derecho si estuviesen

3) **todos sin bolsa familia**: situación inversa a la anterior, o sea, descontándose sólo el valor equivalente de la BF de las familias que declaran recibir transferencias de renta²⁴;

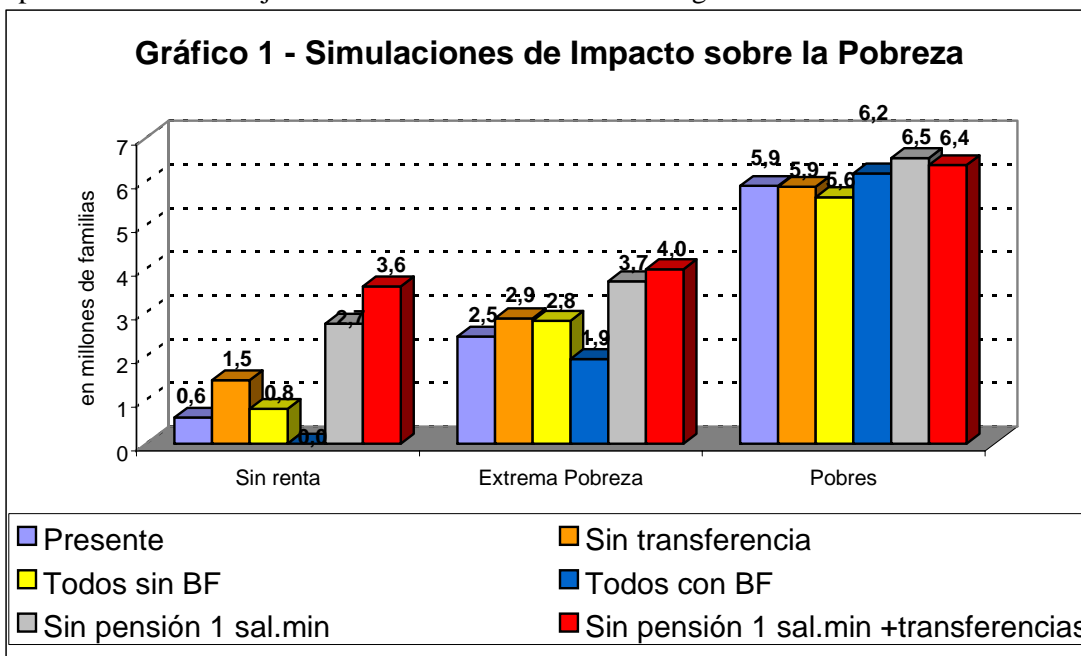
4) el **total (3-2)** que muestra el impacto total de las BF;

5) **sin pensión o con pensión inferior al salario mínimo**, que son pensiones convencionales y pensiones de “jubilados especiales”²⁵;

6) **sin pensión inferior a un salario mínimo y sin transferencia**: representa un intento de eliminar todo el impacto de lo que se podría llamar políticas sociales compensatorias del país.

Evidentemente estas simulaciones pueden llevar, o bien a subestimar el impacto de las transferencias o bien a sobredimensionarlos, ya que los datos del PNAD no permiten identificar a que programas de transferencia de renta se refieren. Pero consideramos que este problema apenas tiene importancia dado el perfil de las familias que estamos considerando.

Los resultados de las simulaciones indicaron que, en relación a la situación actual, la retirada de todas las transferencias (hipótesis 1) aumentaría en 1,25 millones las familias extremadamente pobres, de las cuales mas de 850.000 estarían en el grupo actual de 600.000 familias que, en el momento presente declaran no tener ningún ingreso procedente del trabajo o de las transferencias de renta en general.



El procedimiento utilizado fue identificar a todos los que declaran recibir pensiones inferiores al salario mínimo vigente, ya que el PNAD no separa las “pensiones rurales” de las contributivas, las cuales no pueden considerarse dentro de la política social.

El número de familias que se consideraran en cada situación se puede ver en el Anexo2.

En relación a la simulación “sin bolsa familia” (hipótesis 3) que solo descuenta el valor equivalente que podría transferirse por el programa a las familias que declararan haber recibido trasferencias de renta hay un aumento de 550.000 familias extremadamente pobres (de las cuales 200.000 no tendrían ningún ingreso) además de 300.000 en el total de las familias pobres. Esto es debido a que el efecto de descontar el valor equivalente de la transferencia del valor del programa BF hace que se reduzca en 250.000 el número de familias pobres que “caen” a la situación de extremadamente pobres.

Tabla 5: Simulaciones a partir de los datos del PNAD 2004: impactos sobre la pobreza (1000 familias)

Tipo familia	S/RDA (a)	EXTR. POBRE (b)	POBRES (c)	TODAS (a+b+c)
Actual	600	2 450	5 900	8 950
Sin Transferencias	+850	+400	0	+ 1 250
Todos sin BF	+200	+350	- 250	+ 300
Todos con BF	-600	-500	+300	- 800
Diferencia BF	-800	- 850	+550	- 1 100
Sin pensión salario min	+1300	+850	+650	+2 800
Sin pensión salario min +transferencias	+2 150	+1 150	+500	+3 800

Fuente de los datos básicos: PNAD 2004

- a) Familias con rendimiento familiar (trabajo + pensiones + abonos + alquileres) *per capita* nulo;
- b) Familias con rendimiento familiar *per capita* desde R\$ 0,01 hasta R\$ 50,00;
- c) Familias con rendimiento familiar *per capita* desde R\$ 50,00 hasta R\$ 100,00.

La simulación de que todas las familias que se encuadran dentro del público objetivo ya son beneficiarias de las BF (hipótesis 2), muestra una reducción de 1,1 millones de familias extremadamente pobres (de las cuales 800 mil, es decir, la gran mayoría, carecerían de ingresos), además de 800.000 del total de las familias pobres. Esta última cifra se debe a que parte del efecto del programa de aliviar la pobreza extrema, hace que cerca de 300.000 familias extremadamente pobres pasen a la categoría de pobres.

El balance de la situación “con” y “sin” bolsa familia (hipótesis 3 y 4) (quinta línea de la Tabla 5) muestra una la reducción de 1,650 millones de familias pobres – aproximadamente la mitad de las que no tienen ningún ingreso – de las cuales 550.000 pasaron a la categoría de pobres; el saldo final es la reducción de 1,1 millones de familias pobres y extremadamente pobres en el país, si todas las familias registradas en el PNAD 2004 ya fueran beneficiarios del programa.

Si las simulaciones que hemos visto fueran correctas, podríamos estimar que el impacto en el 2004 de la BF fue la reducción de: 2003, desarrolló un importante conjunto de acciones, con el objetivo de orientar y subvencionar a las familias para que convivieran con las familias de forma sostenible. Entre estas acciones se puede destacar:

- una de cada cuatro familias sin ingresos (es decir, que si no existiese el programa BF existirían 800.000 familias sin ingresos y no 600.000 como indica el PNAD de 2004).
- una de cada siete del número de familias extremadamente pobres con ingresos inferiores a R\$ 50,00 per capita (es decir, si no fuese por el programa BF existirían 2.800.000 familias con rendimiento per cápita inferior a R\$50 y no 2.450.000 como indica el PNAD de 2004).
- y solo aproximadamente una de cada 30 familias moderadamente pobres (es decir, si no fuese por la BF existirían 9.050.000 familias con ingresos per capita inferiores a R\$ 100,00 y no 8.950.000 como indica el PNAD de 2004).

La conclusión más evidente es que el BF tiene mayor impacto en aliviar la pobreza extrema, especialmente de aquellas familias sin ningún ingreso por trabajo, que en sacar a las familias beneficiadas de la situación de pobreza moderada en la que se encontraban.

El mayor impacto de las pensiones rurales sobre la pobreza se debe fundamentalmente, a nuestro entender, a dos elementos básicos: primero, obviamente, el valor de un salario mínimo, R\$ 260 en el momento actual, que es por si solo una renta suficiente para no cumplir el criterio de elegibilidad como beneficiarios de las BF en las familias monoparentales; segundo: la focalización de las “pensiones rurales” en los trabajadores agrícolas familiares, que componen el universo de los jubilados especiales y que constituyen uno de los grupos de menor renta per capita del país.

Otra observación importante es que, si el programa BF consiguiera resolver el problema de la asignación de derechos – es decir, hacer que todo el público elegible para recibir una transferencia sea efectivamente beneficiado con el programa – todavía ocho de cada nueve familias pobres seguiría siendo pobres (con una renta per capita inferior a R\$100) y dos de cada tres familias extremadamente pobres continuaría siendo extremadamente pobre. Esto indica claramente la insuficiencia del programa BF considerado aisladamente como forma de erradicación de la pobreza o incluso como alivio de la pobreza extrema.

Sin embargo, lo que mas llama la atención en la tabla 5 es el impacto del descuento de la eliminación de las llamadas “pensiones rurales” y pensiones convencionales con valor inferior al salario mínimo (hipótesis 5): el número de familias sin ingresos aumenta en 1,3 millones y el total de las familias pobres en 2,8 millones.

Si además de las pensiones inferiores al salario mínimo descontamos las transferencias de la renta de las familias (hipótesis 6), el número de familias sin ningún ingreso subiría 2,15 millones y el de familias pobres a mas de 3,8 millones, alcanzando un total de casi 14 millones de familias pobres.

Los valores de la insuficiencia de renta (valor monetario necesario para que las familias superen la línea de la pobreza) para cada situación de pobreza y para las simulaciones se presentan en la tabla 6. Se observa que incluso en la mejor de las situaciones (todos con Bolsa-Familia), con excepción de las familias sin rendimiento, la insuficiencia de renta sigue siendo elevada, siendo de R\$ 312,00/familia en el caso de pobreza extrema, y de R\$ 109,00 para familias pobres.

Tabla 6 Déficit de renta familiar por tipos de familias bajo distintas hipótesis- Brasil, 2004 (R\$ sep 2004)

TIPO FAMILIA	Actual	sin transferencias (H-1)	todos sin BF (H-2)	todos con BF (H-3)	sin pens de 1 sm (H-4)	Sin pens de 1 sm y sin Transf. (H-6).
Sin ingresos	273	284	313	-	307	335
Extrema pobreza(<50)	346	354	348	312	360	362
Pobres (50 a 100)	114	118	111	109	116	118
Total	197	226	211	158	223	246

Fuente de los datos básicos: PNAD 2004

Nótese que la insuficiencia de renta crece de las familias pobres hacia las extremadamente pobres, como se podría esperar, pero el grupo de familias sin rendimiento disminuye. En este caso, el número medio de individuos por familia es inferior a dos, lo que indica que hay un número importante de individuos aislados, posiblemente indigentes. Nótese también que la insuficiencia de renta aumenta prácticamente en la secuencia de las simulaciones presentadas. Es decir, la intensidad de la pobreza crece cuando se descuentan las transferencias, aumenta más cuando se retira la Bolsa-Familia, seguida de las pensiones, alcanzando el máximo cuando se eliminan todas las transferencias de renta sociales.

5 CONSTRUYENDO EL FUTURO

La prioridad en el proceso participativo y emancipatorio, la territorialidad de las acciones y la combinación de las acciones estructurales con acciones de emergencia son los puntos innovadores de la estrategia de implantación del Programa Hambre Cero en relación a otros programas implantados con anterioridad. La consolidación e internalización del concepto de seguridad alimentaria y nutricional como un derecho es todavía un proceso en construcción en la sociedad. La implantación efectiva de una política complementaria de Seguridad Alimentaria requiere la planificación de políticas públicas y la determinación de reciclar el motor del crecimiento económico para subordinarlo a la lucha contra la exclusión. Sin estos requisitos, todo lo que se consigue es un alivio de la pobreza, perpetuándola. Con recursos públicos, con buena intención, con aciertos localizados etc. pero que no garantizan la seguridad alimentaria de las familias beneficiadas.

Los resultados del PNAD muestran en líneas generales, una importante reducción de la pobreza extrema de las familias beneficiadas por las políticas sociales de transferencia de renta. Pero también indican que dichas transferencias, por sí solas, no consiguen elevar la renta de las familias beneficiadas por encima de la línea de la pobreza, ni tampoco garantizan su seguridad alimentaria.

Para terminar este artículo se realizan algunas consideraciones finales sobre los desafíos que merecen reflexión al objeto de la consolidación del Programa Hambre Cero. El primer desafío que se plantea es superar la confusión entre combatir la pobreza y

combatir el hambre. Las políticas de lucha contra el hambre y seguridad alimentaria no pueden confundirse con políticas de lucha contra la pobreza. El análisis realizado en este artículo indica, de forma preliminar, que los programas de transferencia de ingreso alivian la pobreza extrema pero, de forma aislada, no deben considerarse como políticas de reducción de la pobreza, ya que su impacto es limitado. Pueden, sin embargo, considerarse como parte de una estrategia para la ampliación del acceso a bienes y servicios como la alimentación, la educación y la salud.

El segundo desafío, es avanzar en la coordinación interministerial y entre los tres niveles de gobierno: (federal, de los estados y municipal) y en la consolidación del programa como el centro de la planificación del gobierno en estos niveles. Para lograr esa coordinación es necesario hacer de la política de seguridad alimentaria el eje integrador de la política pública brasileña. La seguridad alimentaria es un punto de convergencia de muchas acciones estructurales y de la naturaleza interministerial. Su objetivo es garantizar que ningún brasileño “pase más necesidad” y tenga acceso diario a por lo menos tres comidas en la cantidad necesaria, con la calidad nutricional requerida, todos los días del año y con el derecho de disfrutarlas en una ambiente de dignidad y de seguridad.

Para ello, resulta fundamental una institucionalización que interrelacione la acción transversal del gobierno, para que sean articuladas las acciones de cada sector y tengan un fuerte impacto en la superación de la vulnerabilidad alimentaria, tanto estructural como de emergencia, evitándose la dispersión de recursos y programas.

El tercer desafío es el de avanzar en la gestión participativa de los programas de seguridad alimentaria y nutricional. Se ha calculado que la vulnerabilidad de las familias está asociada en gran medida a factores de exclusión a nivel macroeconómico (empleo y salarios), pero también a factores microrregionales/territoriales (bajo dinamismo de la economía local, acceso a agua, servicios de salud, saneamiento, vivienda y otros), yendo más allá de los factores individuales de las familias (nivel educacional y disponibilidad de servicios médicos, por ejemplo). De este modo, con la identificación local de programas que puedan “llegar juntos”, y que cuenten con la gestión participativa de la comunidad y de los organismos fiscales, se avanzará más en la construcción de la ciudadanía y en el fortalecimiento de la sociedad.

6. BIBLIOGRAFÍA

DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J. (2000). Ocupação e Renda nas Famílias Rurais: Brasil, 1992-98. Texto presentado en el Congreso da ANPEC.

IBGE (2004). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002/2003.

INSTITUTO CIDADANIA (2001). Projeto Fome Zero – Uma proposta de política de segurança alimentar e nutricional para o Brasil.

HOFFMANN, R. A diminuição da desigualdade e da pobreza. *Gazeta Mercantil*, p.A-3, de 13 de diciembre de 2005.

MONTEIRO, C.A. (2003). A Dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas. (mimeo).

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

TAKAGI, M.; DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J. Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Campinas, IE/Unicamp, 2001. (Texto para Discussão no. 101)

VALENTE, F. (2002). A política de Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil de 1995 a 2002. (Mimeo).

ANEXO 1**Familias POBRES según las regiones y la situación del domicilio: Brasil*, 2003/04
(millones de familias)**

REGIONES	2003	2004	Diferencia
Situación del Domicilio	(a)	(b)	(b-a)
Norte	0,76	0,69	-0,07
Metropolitano	0,12	0,11	-0,01
Urbano	0,60	0,54	-0,06
Rural - Tocantins	0,04	0,04	0,00
Nordeste	5,11	4,85	-0,26
Metropolitano	0,89	0,82	-0,07
Urbano	2,57	2,50	-0,07
Rural	1,66	1,53	-0,13
Sudeste	3,21	2,92	-0,29
Metropolitano	1,47	1,33	-0,14
Urbano	1,37	1,26	-0,10
Rural	0,37	0,32	-0,04
Sur	0,89	0,83	-0,06
Metropolitano	0,25	0,22	-0,03
Urbano	0,46	0,43	-0,03
Rural	0,17	0,18	0,01
Centro-Oeste	0,65	0,56	-0,09
Metropolitano	0,13	0,11	-0,02
Urbano	0,41	0,36	-0,05
Rural	0,11	0,09	-0,02
BRASIL	10,62	9,85	-0,77
Metropolitano	2,86	2,60	-0,27
Urbano	5,41	5,09	-0,31
Rural	2,35	2,16	-0,19

Obs*: excepto áreas rurales del Norte de Brasil.

ANEXO 2

Número de familias con pensiones inferiores al salario mínimo

CLASE PRESENTE	Familias (1.000)	Valor medio (/fam) ^a
Sin ingreso	-	-
Extrema pobreza (hasta 50)	69	256,32
Pobres (50 hasta 100)	786	276,60
No pobres	8.626	337,34
sin declaración ingreso ^b	175	336,69
BRASIL	9.657	331,80

a) Son comunes familias con dos o más pensiones de un salario mínimo.

b) Principalmente de los Ingresos del trabajo.

Número de familias con ingresos de ahorro y otros^a

CLASE PRESENTE	Familias (1.000)	Valor medio (/fam) ^a
Sin ingreso	-	-
Extrema pobreza (hasta 50)	1.312	58,03
Pobres (50 hasta 100)	2.633	65,96
No pobres	5.595	153,52
sin declaración ingreso ^b	-	-
BRASIL	9.540	116,23

a) Incluye transferencias de programas oficiales, educacionales o sociales.

b) Principalmente de los Ingresos del trabajo.

Número de familias con perfil de ingresos per capita^a de BF.

CLASE PRESENTE	Familias (1.000)	Valor medio (/fam) ^c
Sin ingresos	596	63,32
Extrema pobreza (hasta 50)	2.451	81,70
Pobres (50 hasta 100)	5.250	41,42
No pobres	1.110	40,97
sin declaración ingreso ^b	-	-
BRASIL	9.408	54,20

a) Incluye ingreso del trabajo, pensiones, abonos de permanencia y alquileres.

No fueron considerados los ingresos de donaciones de no moradores y aplicaciones financieras, en las que se incluyen las transferencias sociales.

b) Principalmente de los Ingresos del trabajo.

c) Considerando el perfil de cada familia (nivel básico para familias con hasta 50 + variables)

Nota: las 1110 familias no pobres en el perfil del BFA son las que el ingreso per capita es menor que 100, pero cuando reciben auxilio (intereses, dividendos) sobrepasan la línea de la pobreza (100).