

## Bitácora global

**Título:** Hambre más Urgente vs. Hambre Cero. Mayo de 2004.

**Autor:** Lic. Noelia Principi. Licenciada en Ciencias Políticas. Docente en la cátedra de Políticas Públicas (Universidad de Morón). Integra los equipos de investigación de los Equipos de Gestión Económica y Social (EGES)

**Derechos:** De las autoras.

Volver al Sitio: [Principal](#)  
[Ensayo](#)  
[Autores](#)

## HAMBRE MÁS URGENTE vs. HAMBRE CERO

El presente informe tiene como objetivo analizar dos políticas asistenciales implementadas en Latinoamérica. En el caso argentino el Programa de Seguridad Alimentaria, “El hambre más urgente”, y el “Programa Hambre Cero”, en la República Federativa del Brasil.

Se realizará un análisis comparativo de los procesos de formulación e implementación en ambos programas, así como también, se efectuará un estudio del nivel de selectividad de las políticas escogidas, con el objeto final de determinar cual de ellas se aproxima en mayor nivel a lograr una programa más equitativo y universalista.

El presente análisis toma como punto de partida el contexto en el que se encuentran los países latinoamericanos, los cuales están siendo afectados por sucesivas crisis económicas que perjudican a la población, principalmente a aquellos sectores más vulnerables.

Como expone Robert Castel, estamos asistiendo al desarrollo de una especie de neopauperismo que se traduce en la instalación de reductos de pobreza, principalmente en los suburbios, en el crecimiento del número de beneficiarios de programas de emergencia y el recurso a las prestaciones sociales.

Sin embargo, como sostiene Ana Sojo el logro de la equidad no es de ninguna manera tarea exclusiva de la política social, sino que a tal efecto son cruciales la distribución del ingreso y la política económica. Pero en el ámbito de los países de Latinoamérica, en la mayoría de los casos la situación deseable no es la que realmente ocurre.

Y entonces es donde las políticas asistenciales actúan, para mitigar los efectos de la pobreza que afecta a éstos países de manera creciente y peligrosa.

No obstante, las políticas asistenciales son selectivas, pero pueden insertarse en diferentes lógicas de la política social. Cuando la cobertura es alta contribuye a lograr una mayor universalidad, por el contrario cuando la cobertura es estratificada, los programas atienden sólo algunas necesidades. En el mismo sentido, la política asistencial puede enriquecerse cuando logra atacar las causas del problema existente y no sólo otorga una solución a corto plazo, para resolver urgencias.

La hipótesis que guiará este trabajo es que el “Programa Hambre Cero” intenta ser más universal y equitativo que el “Hambre Más Urgente” implementado en Argentina, por lo menos en sus etapas iniciales<sup>1</sup>

Se analizarán desde los factores que suscitaron el problema como socialmente relevante, hasta la diversidad de mecanismos necesarios para su puesta en marcha.

Entre los factores que dan origen al problema de desnutrición y hambre en los dos países seleccionados, encontramos las condiciones sociales y económicas.

#### Diagnóstico socio económico

El crecimiento económico se ha detenido o es lento y bajo, las inversiones han disminuido y el desempleo ha aumentado, en un contexto de desestabilización de las relaciones laborales y de flexibilización en el mercado de trabajo. Todo lo cual trae aparejado un considerable aumento de los niveles de pobreza y de la cantidad de gente excluida del sistema.

Según cifras oficiales, se estima que en Argentina el 57% de su población de 36 millones de habitantes son pobres, que 2.3 millones de niños viven en una situación de extrema pobreza, en una de las caras más cruentas de la profunda crisis económica y social que vive el país.

En Brasil la inseguridad alimentaria, la desnutrición y la obesidad afecta a una parte significativa de la población: 53 millones de brasileños y brasileñas viven debajo de la línea de pobreza.

Según los cálculos oficiales el 27% de los 170 millones de brasileños no tiene ingresos para alimentarse adecuadamente

#### **Problema**

##### Estado Nutricional de la Población:

La caracterización de la desnutrición y su trascendencia en los medios como problemática constituye un bosquejo superficial y parcial de la realidad

---

<sup>1</sup> En el presente estudio se analizan las etapas de identificación del problema, adopción, formulación e implementación solamente, ya que ambos programas se encuentran en ejecución, por lo cual no se pueden establecer evaluaciones definitivas.

Argentina; siendo sólo el comienzo de una sintomatología cuya causa original permanece subyacente y no parece, por el momento, ser objeto de resolución.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la palabra "desnutrición" se utiliza para referirse a varias dolencias relacionadas con la no ingesta de uno o más nutrientes -por ejemplo, proteínas, yodo o calcio- y caracterizadas por un desequilibrio entre el aporte de nutrientes y energía y las necesidades del organismo para su crecimiento y desarrollo.

En el periodo que transcurre entre la gestación y los dos primeros años de vida el déficit de nutrientes indispensables deja secuelas generalmente irreversibles. Los niños en crecimiento tienen altas necesidades de energía y proteínas y son más vulnerables a las infecciones. Inicialmente, debido a la mala alimentación, los chicos sufren pérdida de peso y quedan expuestos a un riesgo muy alto de enfermedades infecciosas, que a su vez agravan el cuadro de desnutrición. Más tardíamente se manifiestan un déficit en la talla y un retardo definitivo en el desarrollo intelectual.

En todo el mundo, de los casi 11 millones de niños menores de cinco años que mueren anualmente, la mitad lo hacen a causa de la desnutrición. Aunque en nuestro país el déficit nutricional es un problema de larga data, se carece de datos completos y actualizados.

Las estadísticas se basan en tres indicadores: peso para la edad, que mide la desnutrición global; talla para la edad, que refleja la desnutrición crónica, debido a que la baja estatura es producto de una carencia prolongada de nutrientes; y peso para la talla, que mide la desnutrición aguda.

Los estudios realizados en los últimos años revelan que la forma de desnutrición prevalente en Argentina ha sido hasta ahora el déficit de talla y que el Norte es la región más afectada.

Una encuesta antropométrica efectuada entre 1995 y 1996 por el Ministerio de Salud en niños menores de seis años atendidos en hospitales arrojó un 12,9% de chicos con déficit de talla. Hubo fuertes diferencias entre las distintas regiones del país. La mayor prevalencia de bajo peso y baja talla para la edad se encontró en Chaco y Tucumán.

En el año 2001 la proporción de niños con bajo peso al nacer -menos de 2,5 kilos- era de 7,4%, una tasa más próxima al promedio de los países industrializados (7%) que al de América Latina y el Caribe (9%). Esa tasa se ha mantenido prácticamente constante desde 1990, con pocas variaciones en las distintas regiones del país, pero una serie de datos más recientes difundidos por algunos hospitales cuando tomó estado público el problema de la desnutrición sugieren un aumento.

Otro dato que anticiparía índices más altos de desnutrición es el incremento que ha experimentado el número de niños que viven en hogares indigentes, es decir, que no cuentan con los ingresos suficientes para cubrir

una canasta alimentaria básica. De acuerdo con un estudio del *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales de la Nación (SIEMPRO)*, en octubre de 2002 el 42,7% de los menores de hasta 18 años era indigente. Se alcanzan picos superiores al 55% en Misiones, Chaco, Corrientes y Salta.

Una de las causas más importantes de la desnutrición y de la mortalidad infantil es el bajo nivel de instrucción de las madres. Un 10,6% de los nacidos vivos en 2001 fueron de madres que no habían completado la escuela primaria. Los porcentajes más elevados se encuentran en la región nordeste, con el 30,8%.

El presente diagnóstico permite observar la importancia de elaborar una política capaz de revertir o modificar las causas, y que ello es tan importante como atacar los efectos para elevar los niveles de equidad social.

En Brasil los índices de mortalidad infantil, son excesivamente altos: de cada mil niños nacidos vivos, 29 mueren antes de completar el primer año de vida y todos los años más de 100 mil niños mueren de desnutrición. Eso revela que el hambre es un hecho grave. La cuestión es que en la región nordeste del Brasil, o se bebe agua contaminada, o se come excesivamente un único alimento, judías secas (porotos, frijoles), mandioca, con falta de proteínas, con falta de otros ingredientes del equilibrio nutricional, que ocasionan desórdenes glandulares, provocando que los niños tengan una apariencia de gordos. Y al contrario de lo que la imagen revela, están desnutridos. Consecuencia de la desnutrición están gordos por causa de los desórdenes provocados en el organismo.

### **Formulación.**

En ambos países, la situación de desnutrición infantil y la relación peso talla ha llevado a adoptar alternativas similares para abordar el problema.

En Argentina, La Campaña denominada "El Hambre más Urgente" ha sido impulsada por el diario *La Nación*, Grupo Sophía, Poder Ciudadano y Red Solidaria, entre otras organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, se trabajó sobre un proyecto de Horacio Rodríguez Larreta (h), y desde el mes de septiembre del año pasado se dedicaron a la recolección de las 500 mil firmas necesarias para llevar el proyecto al Congreso de la Nación.

El éxito de la iniciativa popular se vio reflejado en la participación de la ciudadanía que reunió más de un millón de firmas en todo el país con el objetivo de erradicar el hambre en la Argentina.

La iniciativa, similar al plan "Hambre Cero" que implementó Luis Ignacio Lula da Silva en Brasil, apunta a garantizar la alimentación básica a niños menores de cinco años, discapacitados, embarazadas y adultos mayores.

En el caso de Brasil el “Programa Hambre Cero” fue preparado por una ONG, el Instituto Ciudadanía. Se trata de un conjunto de proposiciones que se transformó en un programa de gobierno. En el proyecto de la ONG fueron pensadas 41 acciones articuladas, desde proyectos de reforma agraria y apoyo a la agricultura familiar hasta proyectos de educación alimentaria. Y es este conjunto de políticas articuladas lo que se transformó en cerca de 50 acciones. El objetivo es generar empleo y renta, mejorar la calidad nutricional de los alimentos y un conjunto de acciones que serán emprendidas en el municipio donde el beneficiario vive. Se crearía también un banco de alimentos, como componente orientado para las grandes ciudades. En ellas, existen áreas donde sobran alimentos y otras donde faltan.

A partir de éstos datos, se observa que si bien, en ambos países el problema consiste en un tema factible de ser abordado por las autoridades, debido a la magnitud e importancia de sus efectos, ha sido, sin embargo, una iniciativa tomada por la población u organismos no gubernamentales. Ellos han elevado su preocupación y necesidad para que se transformara en una cuestión susceptible de ingresar en la agenda de gobierno. Desde esta perspectiva el abordaje ha tenido características horizontales.

#### Costos sociales, económicos, políticos.

En realidad los costos políticos surgirían si no se hubiese tomado una decisión con respecto al problema de creciente importancia. El problema de la desnutrición infantil no es nuevo, y una amplia red de factores han venido complicando la cuestión, sin embargo el problema se convirtió en socialmente relevante en el momento donde los casos de niños fallecidos por déficit alimentario comenzaron a ser relevados por los medios. Y así la población se tomó conciencia de que en Argentina, en algunas provincias, los chicos atravesaban situaciones similares a la de los niños de África, a pesar de que había en funcionamiento diversos programas que intentaban mitigar los efectos de los altos índices de NBI, aún no se había logrado unificar opiniones para lograr una política de carácter más universalista, y donde el componente operativo fuera mayormente contundente, de modo de lograr resultados más amplios y más directos. Con respecto a los costos económicos, por más altos que estos fueran, era una prioridad del Estado accionar a favor de lograr una solución, y los costos sociales hubiesen sido mayores en caso de que el problema de la desnutrición siguiera ocasionando daños.

En Brasil sucede prácticamente lo mismo con respecto a los costos, quizás la diferencia radique en que el presupuesto del “Programa Hambre Cero” no es exclusiva responsabilidad del Estado sino que existen otros componentes como donaciones, privados y empresas que aportan para el financiamiento. Otro factor de diferencia entre ambos programas radica en que debido al tipo de liderazgo existente en cada país, en realidad a las características políticas de Ignacio Lula Da Silva, los costos que él debe afrontar en caso que el programa no genere el resultado deseado, tanto en el nivel nacional como internacional serían más altos, que en el caso de Kirchner. Efectivamente ya en los primeros meses las inconsistencias del “Programa Hambre Cero” fueron mucho más señaladas por los medios que en el caso

Argentino, lo cual originó también una serie de críticas y rechazos e incluso acusaciones de asistencialismo hacia la política encarada por el presidente brasilero. Tales fueron las críticas que se modificó la formulación original del programa.

#### Disponibilidad de Recursos

En “El Hambre más urgente” los recursos saldrán de un fondo específico e intangible que se solventará con dinero de otros programas sociales y la reestructuración de partidas que realice la Jefatura de Gabinete a tal fin.

El indicador utilizado para la asignación del presupuesto a las provincias es: el 55 % por coparticipación federal, el 35 % por la línea de indigencia, y el 10 % por mortalidad infantil.

El Programa Hambre Cero es financiado por aportes privados y de empresas en formas de donación, de contribución de la sociedad y de las acciones de los demás ministerios. Además participarán Organismos Internacionales en la asignación de fondos para el financiamiento del programa.

En cuanto a la logística empleada, el Programa en Argentina se apoyará por un lado, en los más de 6000 centros de atención primaria de salud que ya existen en el país, y por otro lado, en todas las organizaciones comunitarias que atienden a los chicos pero que hoy están desbordadas por la dramática situación social que se vive en el país.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria ha sido creado bajo un sistema de carácter federal, donde el nivel nacional aporta fondos a las provincias que suscribieron los convenios correspondientes. A su vez, las provincias establecen la modalidad de ejecución (centralizada - descentralizada - mixta) según el tipo de prestación a implementar. Se han conformado equipos de trabajo a nivel nacional que, en coordinación con los del ámbito territorial, apoyan y fortalecen la gestión fundamentalmente en lo que respecta a la coordinación intersectorial y la conformación de los Consejos Consultivos. En cuanto a la capacitación, la propuesta está centrada en la familia. De acuerdo a los objetivos del Plan, se impulsa una concepción integral que enlace la alimentación y nutrición con la atención temprana del desarrollo infantil y humano en el ámbito familiar y comunitario, y que favorezca la construcción de capital social con eje en el ejercicio de sus derechos.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria contempla la posibilidad de recibir donaciones de alimentos en buen estado -por parte de empresas, comerciantes e industriales- que cumplan con las exigencias bromatológicas y de inocuidad contenidas en el Código Alimentario Argentino, y que no logren colocarlos entre los consumidores por problemas de envasado, etiquetas mal pegadas, errores en la información del envase, otros; con el fin de distribuirlos en forma equitativa entre los sectores poblacionales más necesitados.

Asimismo, el Plan prevé la asistencia y entrega directa de alimentos a sectores de alto riesgo social con el fin de dar respuesta a emergencias originadas en situaciones de extrema necesidad y urgente necesidad de intervención.

En el "Programa Hambre Cero" en Brasil, existe la participación de empresas para el financiamiento. Operativamente se construiría una base de beneficiarios según indicadores determinados, con lo cual se conformaría un mapa. Las ciudades que entren en el mapa del gobierno serán "adoptadas" por las empresas. La asociación de una empresa con una ciudad adoptada, permitirá financiar las necesidades que sean identificadas en ese municipio y las medidas adecuadas para eliminar esas carencias. Algunas empresas ya han comunicado incluso antes de finalizada la confección del banco de datos, que se comprometen a adoptar ciudades.

Se prevé que 397 familias de Guaribas y 500 de Acauã, municipios del estado de Piauí, contarán con una ayuda del gobierno para su alimentación. Van a recibir una tarjeta alimentaria. La tarjeta da derecho a la familia a recibir una cantidad de dinero. Esa familia tendrá que demostrar el uso del dinero en la compra de productos locales. Con lo cual se pretende estimular la producción y el consumo de productos de esas localidades y promover el desarrollo de esas regiones. Las familias beneficiadas también tendrán que participar de un curso de alfabetización para adultos. Con el curso se pretende enseñar a las madres a leer y cómo preparar mejor los alimentos. Será un programa educativo dirigido a las madres y focalizado en la seguridad alimentaria, valorizando la alimentación que ella puede tener en su propia región. Con lo cual se intentará evitar que muchas madres, cuando reciban el dinero, dejen de usar productos de la huerta doméstica para ir al supermercado a comprar algún alimento industrializado. Todo por desconocimiento del valor nutritivo de los alimentos.

#### Análisis de entramado institucional y actores

Desde el contexto institucional en Argentina, el Consejo Nacional de Coordinación Políticas Sociales, presidido por la Dra. Alicia M. Kirchner, es el ámbito de definición y coordinación de las Políticas Sociales. Se encuentra conformado por los Ministerios de Desarrollo Social; Salud; Educación, Ciencia y Tecnología; Economía y Producción; Trabajo Empleo y Seguridad Social; y Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios.

En este marco se constituyó la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición establecida y reglamentada por la Ley N° 25.724 y el Decreto PEN N° 1018/03. Dicha Comisión está integrada por los Ministerios que forman parte del Consejo de Políticas Sociales, organizaciones científicas y de la sociedad civil.

En Brasil había sido creado por el Presidente el Ministerio de Seguridad Alimentaria para la implementación del programa, pero se veía desorientado y hasta entraba en discusiones con instituciones potencialmente colaboradoras, como la Iglesia, lo que alentó rumores de cambio en el comando del programa,

mientras podía palpase el descontento del presidente en esa fase inicial. No hubo sustitución de cargos, pero resulta evidente que el timón pasó a ser empuñado en el Planalto, (Palacio de Gobierno) quedando el ministerio con una función más ejecutiva que de gestión y negociación. En la aplicación de Programa en Brasil se observa una mayor participación de actores extra gobierno, empresas, grupos sindicales, Partido de los Trabajadores, instituciones internacionales y la Iglesia, por el contrario en Argentina el proceso es mayormente dirigido desde el plano estatal.

En Argentina, los organismos responsables de la ejecución del Plan son los Ministerios de Desarrollo Social y Salud en el ámbito nacional, y los gobiernos provinciales y municipales en sus respectivas jurisdicciones.

Los ministerios Provinciales constituyen un ámbito de análisis y coordinación de políticas sociales y elaboran su plan de acciones integrales para abordar la problemática alimentaria nutricional en sus jurisdicciones; ejecutando las prestaciones en forma directa, centralizada o descentralizada mediante recursos materiales o financieros a los municipios para que sean gestionados localmente. En todos los casos, la provincia tiene la responsabilidad de velar por una distribución equitativa; realizar el monitoreo; coordinar con todos los sectores intervinientes; y dar cuenta de la utilización de los fondos.

La coordinación efectiva de las acciones y el impulso para la conformación de una red de efectores para la prestación de bienes y servicios se realiza en los municipios y localidades.

La sociedad civil, dado que en numerosos casos integra la red de efectores, participa en las prestaciones del Plan, como por ejemplo, en los comedores comunitarios administrados por las ONGS.

#### Resultados esperados

##### “El Hambre más Urgente”

- Fortalecer la gestión descentralizando fondos y asistiendo técnicamente a las jurisdicciones.
- Impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales, municipales y facilitar la participación del tercer sector.
- Realizar acciones integrales en materia de educación alimentaria Nutricional.
- Cuidado de la salud y fortalecimiento de las familias en sus responsabilidades esenciales, involucrando a todos los actores sociales
- Desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de riesgo.

##### “Programa Hambre Cero”

El programa consta de 60 acciones divididas en tres grupos:

- Estructurales. Son las acciones orientadas a combatir las causas más profundas del hambre y la pobreza



- Específicas. Dirigidas a atender específicamente a las familias que no se alimentan bien
- Locales. Acciones que quedarán a cargo de los municipios y de la sociedad civil.

Cuando el programa esté en pleno funcionamiento, atenderá a mil municipios de la región semiárida del nordeste, la más pobre del Brasil, estimaron las fuentes oficiales.

#### Análisis del proceso de Formulación

En lo que hasta el momento se ha expuesto puede concluirse que el Programa de Seguridad Alimentaria en Argentina fue formulado con un criterio incrementalista, debido a que en sí mismo, no constituye una política innovadora sino la reformulación de un programa previo de emergencia alimentaria que también asignaba un monto específico para ser transferido a las provincias y que ellas actuaran como unidades ejecutoras.

Por lo cual se ha formulado una política muy similar con mejoras en el sistema operativo para facilitar la ejecución, además el "Programa Hambre más Urgente" se formula quizá con una mayor presencia de los actores gubernamentales nacionales.

En sus primeras semanas el plan "Hambre Cero" aparecía confuso ante la gente y contradictorio ante los expertos, estimulando toda suerte de dudas e interrogantes, no dirigidas a su vocación de justicia sino a sus efectivos resultados en el largo plazo. La vieja frase "pan para hoy, hambre para mañana" aparecía encriptada en las críticas al espíritu asistencialista que predominaba en las primeras manifestaciones del proyecto. Se hacía necesario encontrar un camino para que la más profunda aspiración de Lula (que al fin de su mandato de cuatro años todos los brasileños puedan hacer tres comidas diarias) pasara del plano de la utopía al nivel terreno de la economía real. De lo contrario, el programa de seguridad alimentaria correría el riesgo de agotarse en una carrera desordenada de donación de alimentos.

Pasados dos meses de su lanzamiento, el programa de seguridad alimentaria -conocido como Hambre Cero- del presidente Luiz Inácio "Lula" da Silva ha empezado a encarrilarse por vías que pueden llevarle a huir de la acusación de "asistencialismo" con que fue recibido por amplios sectores de la opinión pública. El nuevo rumbo ha sido trazado directamente en la presidencia y se basa en tres pilares que se espera le darán sustentación y extenderán sus efectos en el tiempo: programas sociales dirigidos a atacar problemas básicos, una campaña publicitaria orientada a la formación de una conciencia solidaria, y la asociación de empresas privadas en la ejecución de los proyectos. Tan sólo en el plano publicitario, los medios de comunicación difunden ya una propaganda oficial signada por el lema "O Brasil que come, ajudando o Brasil que têm fome".

La concepción de programas sociales específicos es, junto a la colaboración empresarial y a la campaña de concientización pública, otro

apoyo esencial para sustentar el programa Hambre Cero. Uno de ellos, ya acordado con el Ministerio de Educación y la Confederación Nacional de la Industria (CNI), se propone la alfabetización de dos millones de adultos en cuatro años, financiando la CNI las instalaciones, los profesores y el material didáctico. Este proyecto se construirá sobre la experiencia del Programa de Alfabetización Solidaria, realizado durante el anterior gobierno que presidió Fernando Henrique Cardoso.

Otro programa importante es el conocido como proyecto de "cisternas", dirigido a la donación e instalación de reservorios de agua conectados a sistemas de captación del agua de lluvia, que ya han sido utilizados con éxito en algunas localidades del llamado nordeste semiárido. Es un programa que cambia la situación de la gente en una zona necesitada.

Por otro lado también se prevé la donación de canastas de alimentos que sigue siendo, un fuerte componente del programa. Esas donaciones serán dirigidas principalmente a los centros urbanos y a las periferias de las ciudades, para evitar que el envío en masa de cestas de comida perjudique a los productores de las regiones pobres.

Con este conjunto de iniciativas -construcción de cisternas, primer empleo, alfabetización de adultos y adopción de ciudades por empresas privadas- el gobierno de Lula mantiene la expectativa de huir del asistencialismo.

El proceso en Brasil se caracteriza entonces, por utilizar un corte más racionalista en la formulación debido a que la aplicación del "Programa Hambre Cero" representa un cambio en las políticas asistenciales que se venían implementando en el Brasil, estableciendo una solución amplia que no solo busca mitigar y reducir el hambre en un país con un importante volumen de población con necesidades básicas insatisfechas, sino que también ataca las causas, con el objetivo de modificar la situación que origina el problema y busca reducir situaciones límites que sufre la población pobre o como los denomina Castel "marginales".

### **Adopción de la Norma**

#### **Proceso de aprobación**

"El Hambre más Urgente" fue una iniciativa de organizaciones no gubernamentales (ONGs), que lanzaron una campaña con el fin de reunir un millón de firmas que obligará al Congreso a votar su implementación.

La respuesta solidaria no se hizo esperar y cerca de 1.6 millones de personas dieron su apoyo. El programa fue aprobado por los legisladores a fines de 2002.

El Senado convirtió en ley, por unanimidad, el Programa Nacional de Nutrición con el objetivo de enfrentar el hambre que afecta a más de 2 millones

de niños menores de cinco años y mujeres embarazadas en todo el país, que viven en situación de pobreza.

La Cámara alta aprobó también el presupuesto, en el que se incluye un artículo donde se obliga al Jefe de Gabinete a reasignar las partidas necesarias para financiar el proyecto.

De esta forma, el Senado sancionó con fuerza de ley la propuesta consensuada que surgió de la campaña "El Hambre más Urgente" impulsada por organizaciones no gubernamentales, el periodista Luis Majul y *La Nación*, que juntaron más de un millón de firmas para presentar la propuesta que logró el status de iniciativa popular.

- ❑ Ley 25.724 - Plan de Seguridad Alimentaria
- ❑ Decreto 1018/2003
- ❑ Decreto 901/2003
- ❑ Resolución 2040/2003
- ❑ Decreto 178/2004

Si bien una vez presentado el proyecto fue aprobado sin mayores disensos en el Congreso de la Nación, esto se debió al consenso previo que el proyecto había logrado en la sociedad. Por lo cual en realidad el proceso podría decirse que viene de abajo hacia arriba, con una fuerte participación de sectores no gubernamentales, por lo cual en esta instancia la posibilidad de juegos de actores se reduce y la institución que representa los intereses de la sociedad actúa dando respuesta a una demanda clara y específica.

En Brasil el proceso de adopción tuvo características más particulares utilizando el marco de la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que se realizó en el Centro de Convenciones de Pernambuco, en Olinda, Brasil con la participación de 1300 personas, para proclamar la adopción de la política. En la apertura de la Conferencia organizada por el Consejo Nacional Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) intervino el Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Uno de los temas más debatidos fue el Programa Hambre Cero que es impulsado por el Partido de los Trabajadores (PT) en el poder, el cual contempla la erradicación del hambre en Brasil en los cuatro años de su mandato.

En el último día de la Conferencia fueron aprobadas 48 resoluciones que serían entregadas al Presidente Lula y que servirían de plataforma para la actuación del CONSEA para la formulación de un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El CONSEA es un instrumento de articulación entre el gobierno y la sociedad para la formulación de políticas públicas y acciones en las áreas de la alimentación y la nutrición.

En el ámbito institucional fue votada y aprobada en el Congreso Brasileiro una ley de renta de ciudadanía "que establece -a partir de 2005 y de forma gradual- el derecho de todos los brasileños residentes en el país, y

extranjeros residentes hace por lo menos cinco años en Brasil, sin importar su condición socio-económica, a recibir, anualmente, un beneficio monetario” (Párrafo extraído de la ley).

De esta forma, la nueva ley va más allá del programa Hambre Cero al reconocer el derecho a una renta mínima independientemente de si se trabaja o no, es decir, por el mero hecho de existir. El Programa en realidad queda institucionalizado a través de la proclamación de las actividades a realizar por el CONSEA, que es el órgano con más importancia para la ejecución de las actividades Y mediante la promulgación de la Ley de renta se le otorga el marco regulatorio.

Si bien el proceso es diferente al implementado en la Argentina no deja de obtener su institucionalización la cual permitirá la puesta en marcha

### **Implementación**

En Argentina en el lanzamiento del programa, que se realizó en el Salón Dorado de la Casa de Gobierno, participaron, los ministros de Trabajo y Salud de la Nación, Carlos Tomada y Ginés González García, y en representación de la provincia de Buenos Aires estuvieron presentes el gobernador Felipe Solá, el ministro de Desarrollo Humano y Trabajo, Mariano West; el ministro de Salud, Ismael Passaglia y el director general de Cultura y Educación, Mario Oporto.

El acuerdo rubricado establece que "la Nación se compromete a efectuar a la provincia transferencias de fondos, en concepto de subsidios no reintegrables" con el fin de "promover acciones tendientes a garantizar la seguridad alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social, priorizando la atención de la emergencia alimentaria".

El convenio determina, además, que se priorizará la asistencia a "familias con embarazadas, niños menores de catorce años, desnutridos, discapacitados y adultos mayores sin cobertura social".

En el mismo acto, la provincia de Buenos Aires firmó un acuerdo con los municipios a través del cual se instrumentará el programa a nivel local.

Para la implementación del programa se unificaron todos los planes alimentarios vigentes bajo la órbita del Programa "El Hambre más Urgente", para evitar la superposición de esfuerzos y garantizar que los recursos lleguen a quienes realmente lo necesitan.

La transparencia y eficiencia del programa, que pretende iniciar un camino de integración y fortalecimiento de las acciones territoriales que hacen a la seguridad alimentaria, será asegurada a través de la auditoría de los organismos de control nacionales y los Consejos Consultivos Provinciales y Locales.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El Hambre más Urgente", se implementará gradualmente a partir del segundo semestre del 2003, constituyéndose como el único plan dedicado a la asistencia alimentaria, dando expresión a la Ley N° 25.724 y su correspondiente reglamentación mediante el Decreto N° 1018/2003.

Al mismo se incorporarán los programas alimentarios que se encontraban en ejecución hasta el momento. Entre ellos se encuentran:

- Residual del PEA (Programa de Emergencia Alimentaria)
- FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social)
- Asistencia a comedores (infantiles, comunitarios, otros)
- Prosonu / Prosoco
- Asistencia nutricional directa
- Pro-Huerta

Puede observarse que el método de implementación adoptado para el Programa "El Hambre más Urgente" ha sido Top Down (Vertical), claramente una decisión del Poder Ejecutivo centralizando todos los componentes de intervención en el ámbito del Gobierno Nacional, y a pesar de haber estado presentes en el proceso de formulación principalmente aquellos sectores vinculados con ONGS y sectores independientes de la sociedad, el proceso de implementación ha sido encarado por el Presidente. Los motivos han sido evitar cualquier cuestión que suscitara inconvenientes como por ejemplo incluir sectores del empresariado o privados. En este caso la utilización de esta estrategia ha sido claramente con el fin de minimizar costos sociales y económicos, mediante el aprovechamiento de presupuestos de otros programas en ejecución, evitando cuestionamientos políticos, facilitando y acelerando la puesta en marcha de la política.

En el caso de Brasil aunque con una mayor participación de distintos sectores de la sociedad, empresarios y organismos internacionales, la política es finalmente encarada desde la presidencia, incluso, a diferencia de la Argentina, el tema alimentario constituye un objetivo constante en la agenda de Gobierno del presidente y de este modo se encara, como un indicador de la gestión de Lula, probablemente debido a ello se caracteriza por poseer más de un componente e intentar dar soluciones a problemas estructurales.

"Es tanta la importancia que Lula le ha dado al "Hambre Cero", que si el programa no cumple sus metas sería interpretado como que todo el gobierno fracasó, asegura Haroldo de Britto, de la consultora Góes y Asociados de Brasilia.

El plan lanzado por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva inmediatamente después de asumir el cargo, además de una ayuda mensual de 50 reales (casi 17 dólares) en la Tarjeta Alimentación, impulsa acciones de emergencia y "políticas estructurales" para combatir las causas de la miseria. La tarjeta vale por seis meses y puede prorrogarse por dos semestres más, pues se espera que en ese lapso el beneficiado logre estar en condiciones de sobrevivir por su cuenta

En una primera instancia el Programa tenía como objetivo la mera entrega de dinero a las familias pobres, por lo cual su sesgo asistencialista era muy importante. Por otro lado su financiamiento no era claro ni específico con muchos actores participando y fondos no asegurados, ya que no provenían todos del Estado, ni consistían en una asignación específica del presupuesto. Existía también una gran cantidad de Comités Gestores. Los 2.300 Comités Gestores del Programa Hambre Cero en todo el país, que actuaron en la implementación de la tarjeta de alimentación, oficialmente no existen más.

Por todos estos motivos se llevo a cabo una reformulación del programa con mayor cantidad de componentes aparte de la entrega de dinero para alimentos, se intentó también reorganizar la cuestión operativa con una mayor presencia del Gobierno en la gestión, y la colaboración de Organismos Internacionales.

Pero quizás ahora sus anhelos sean muy amplios y no logren focalizar lo suficiente como para atender las urgencias de la población. Brasil posee una vasta población y la operacionalización de un programa de alimentación en este sentido, sea más problemática que en Argentina donde puede anticiparse una mayor organización en términos de logística operativa.

Con respecto al organismo que debería ejercer el control existe una polémica en el gobierno brasilero. Hay un consenso de que tiene que haber un instrumento de control social en los municipios, ahora es necesario definir qué instrumento es ése y qué tipo de intervención realizará en el municipio con relación a la política pública federal.

### **Análisis Lógica Interna de la Políticas Asistenciales.**

Ambos programas implementados responden al problema de la desnutrición que afecta a las poblaciones de estos países. En Argentina el Programa “El Hambre más Urgente” propone la entrega de alimentos a los grupos de población que se encuentran en mayor situación de riesgo. Es un programa nacional que se operacionalizará de forma descentralizada en las provincias, mediante ministerios provinciales y consejos consultivos. El programa prevé un acompañamiento de educación y redes de integración y articulación social, sin embargo, en su mayoría el peso de los bienes que otorga recae principalmente en la provisión de alimentos. Los mecanismos de organización para la prestación de servicios son claros, específicos y organizados en las estructuras que actuaran en los niveles locales. Por lo cual podría establecerse que los criterios utilizados han sido apropiados para solucionar la cuestión. Podría poseer sin embargo, algún sesgo en la cobertura poblacional debido a la excesiva focalización en ciertos grupos.

Desde Brasil el Programa “Hambre Cero” también responde correctamente a la problemática de la desnutrición, sin embargo en sus inicios el plan no era tan ambicioso en sus objetivos, pero las críticas realizadas, y el anhelo del presidente del Brasil de convertir al hambre en una cuestión que

guiara su política de gobierno, condujo a una reformulación que incluyó otros componentes y el reemplazo de la asignación monetaria por una tarjeta, de modo de lograr una política más integral, que mitigara los efectos de la pobreza que conducen, a su vez, a la desnutrición. Con respecto a logística, es un tanto más confusa para la implementación que en Argentina, por un lado existe la tarjeta y por otro el dinero y las donaciones de alimentos. A su vez han sido formulados otros programas, los cuales han sido articulados como distintos componentes del “Hambre Cero”, con el fin de dar una respuesta más integral al problema, intentando atacar las causas y proporcionar una política que logre elevar los niveles de equidad de la población brasilera. Entonces, y a partir de los datos analizados el programa “Hambre Cero” se aproxima en mayor medida a una política de características más universales e integrales, intentando con gran esfuerzo alejarse del mero asistencialismo. Sin embargo, la organización del mismo y su logística parecen estar mejor formuladas en el Programa implementado en Argentina. En Brasil, tanto la pluralidad de actores, como los distintos componentes de la política, podrían generar complicaciones en la ejecución de la misma.

### **Evaluación.**

- a. Evaluación de la contribución de los programas contra la pobreza hacia el aumento de la eficacia y la eficiencia de la política social en la cobertura de la población pobre seleccionada, (errores de exclusión): En el caso de los programas contra la desnutrición de alto riesgo los errores de exclusión hasta pueden, en situaciones extremas acarrear la muerte. En este punto, se observa que en Argentina los criterios de cobertura priorizan determinados sectores de la población (embarazadas, menores, población mayor) que bajo criterios de indigencia y pobreza se encuentren en mayor situación de riesgo. El criterio utilizado en Brasil focaliza geográficamente en aquellos lugares donde no sólo los niveles de pobreza e indigencia son más altos sino que hay falta de otros servicios indispensables como el agua. El programa sin embargo, irá avanzando por etapas de acuerdo a los niveles de urgencia de atención de los distintos municipios. Lo que no debe dejar de mencionarse, en lo que a este punto respecta es que en ciertas circunstancias los índices de pobreza e indigencia como indicadores utilizados para programar la cobertura del programa, pueden ocasionar inconvenientes en caso de que, por ejemplo, no sean adecuados para incluir la categoría de nuevos pobres o no logren relevar la población que habita en lugares de difícil acceso, especialmente en el ámbito provincial y/o municipal. Por lo cual se debe asegurar una fuente confiable para el relevamiento de estos datos especialmente en el ámbito de las provincias, con el objeto de evitar la exclusión de sectores de la población que sean precisamente los que más necesiten la ayuda.
- b. Selección beneficiarios (materno infantil, etc). En Argentina se priorizó por sectores, pero el focalizar en embarazadas, población mayor, niños menores etc, puede ocasionar sesgos indeseables. Este tipo de

focalización no se utilizó en el “Programa Hambre Cero” aplicado en Brasil.

- c. Establecer intervenciones diferenciadas por carácter multifacético de la pobreza. En el programa aplicado en Brasil existe este tipo de diferenciación, ya que la implementación del “Programa Hambre Cero” posee otros componentes además de la entrega efectiva de alimentos. El Estado también pondrá en marcha políticas educativas de acompañamiento social, apoyo publicitario, construcción de cisternas, que aliviarán los problemas de ausencia de agua potable y colaboraran con un elevamiento de los niveles de salud y calidad de vida de la población. Por el contrario en Argentina parecería ser que el Programa “El Hambre más Urgente” esta cubriendo únicamente la necesidad de alimento y entonces tratando de aliviar el problema de la desnutrición.
- d. Calidad de los servicios. En este punto el análisis de la información permite establecer que el programa aplicado en Brasil posee una mejor calidad de prestación de servicios, ya que abarca varios componentes para la mitigación de la pobreza como problema estructural, y además la provisión de servicios no queda sólo en manos del Estado sino de privados y de distintos organismos, mientras que en el Programa implementado en Argentina sólo se entregarían alimentos financiados por transferencias hechas por el Estado.
- e. Gestión apropiada para satisfacer a la población en la provisión de servicios. En Argentina probablemente se encuentra una mejor logística y un manejo de la gestión más apropiado desde el ámbito nacional y desde los gobiernos locales, mediante los comités especializados de gestión y el apoyo constante de ONGs y distintos sectores de la sociedad. Además la aplicación del Programa es monitoreada constantemente desde el ámbito nacional, para solucionar inconvenientes que se vayan generando y lograr así mayores niveles de eficacia en el logro de resultados. Quizá en Brasil el componente de gestión requiera un esfuerzo mayor, debido al nivel de descentralización existente en la implementación, dados los distintos niveles de financiamiento, las dificultades de provisión de servicios con privados y empresas, la ausencia de un mecanismo o institución de monitoreo y control eficaz y sobre todo porque no estamos hablando de los mismos volúmenes de población en los dos países, y la población más desagregada, dispersa y en mayores cantidades es un factor que complica y desestabiliza, si no es manejado y planificado correctamente.
- f. Complemento de actividades con diferentes estratos de la sociedad. En este caso, ambos programas se encontrarían en igual nivel de cumplimiento ya que son programas claramente focalizados hacia los estratos de población con necesidades básicas insatisfechas o debajo de los niveles de pobreza e indigencia y en ninguno de los dos casos los programas han sido formulados con algún componente que aunque más no sea indirectamente, beneficie otro sector de la sociedad. Sin



embargo, en este ámbito de cosas se considera que aunque quizás no completo, el criterio utilizado es prudente debido a la urgencia del problema que ocasiona la aplicación del programa.

### **Algunas Críticas y Enseñanzas Finales.**

En primer lugar, no se debe olvidar la red de probables causas de la desnutrición, las cuales están presentes tanto en Argentina como en Brasil, y conducen obligatoriamente a la necesidad de implementar políticas asistenciales con la finalidad de atenuar los efectos que dejaron las sucesivas crisis socio económicas, los problemas estructurales de pobreza, y los déficit en el sistema de seguros sociales en estos países.

Es por ello que al analizar las políticas sociales de un país, es necesario tener en cuenta una serie de variables que hacen a sus características. Los estados de bienestar latinoamericanos han generado sistemas de seguros sociales estratificados, con mecanismos clientelares para la asignación de recursos, muy dependientes de la estructura formal de empleo, en países donde la tasa de desocupación ha sido creciente en los últimos años. Todo lo cual ha llevado a que el proceso de reforma en estos países, en lugar de aumentar la eficiencia y los niveles de equidad social, haya profundizado las diferencias existentes, en un escenario de pobreza estructural, de nuevos pobres, y familias que cotidianamente caen por debajo de la línea de indigencia. Ante este cuadro de situación el rol de las políticas asistenciales, como políticas compensatorias, consiste en tratar de otorgar algún tipo de solución a estos flagelos. Pero este tipo de programas es selectivo, y en general no actúan sobre las causas, además de que sus niveles de cobertura son reducidos y focalizados. Debido a las características enunciadas no es factible de esperar una solución integral. No obstante lo cual, el "Programa Hambre Cero" implementado en Brasil parece aproximarse bastante a una política de carácter más integral, por supuesto, el gran volumen de población existente en ese país puede ocasionar dificultades en la logística y operacionalización del plan, pero el programa ha recibido buenas críticas de organismos internacionales que incluso han otorgado financiamiento.

Un factor que diferencia un programa de otro es el nivel de consenso político y social alrededor del mismo, y sería interesante analizar en este contexto la relación existente entre ciudadanía y políticas compensatorias, ya que se estima que las mismas no garantizan derechos y actúan sobre los sectores excluidos de la población que como tales no poseen un gran poder de movilización a favor de lograr mejorar su calidad de vida.

El presente análisis permite observar que la hipótesis se cumpliría en Argentina pero no así en Brasil. Debido a que la ciudadanía en Argentina sintió como una "suerte" recibir algún tipo de beneficio y no ha manifestado críticas más que aisladas. En cambio en Brasil la presión ha sido mayor por intentar obtener una política quizás más gradual pero más abarcadora e integral, lo cual nos permite notar que la ciudadanía brasilera aunque un primer análisis diría

que posee sectores mucho más excluidos que la ciudadanía argentina, su nivel de movilización para lograr una mejor calidad de vida que hace a sus derechos, es mayor. En este sentido la existencia del Partido de los Trabajadores ha constituido un factor de relevancia en cuanto al poder de movilización de la ciudadanía brasilera.

Otro factor que diferencia ambos programas es que la iniciativa aplicada en Argentina no representó un corte en las políticas que se venían aplicando, como sí lo ha hecho Brasil, en nuestro país se absorbieron los planes que se venían implementando, fundamentalmente el Programa de Emergencia Alimentaria, se aumentó el financiamiento y se amplió la cobertura; para lo cual fueron necesarios más organismos ejecutores, pero no representó un giro de políticas en este sentido.

Si fuese posible combinar los objetivos más universalistas y equitativos del programa implementado en Brasil con la manera más organizada e institucionalizada de ejecución que posee el programa aplicado en Argentina obtendríamos una alternativa óptima de solución a la cuestión.

Mientras tanto cada proceso de formulación, adopción e implementación pueden y deben ser tomados como aprendizaje con el objeto de mejorar constantemente la planificación y gestión de políticas sociales.

## Bibliografía Consultada

- Agencia Latinoamericana de Información - ALAI
- Informes suministrados por el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina.
- Revista: XOSÉ RAMIL, CANAL SOLIDARIO, Fortaleza - Ceará – Brasil
- Boletín Informativo Quincenal N° 2 , Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez Larreta Aureliano, “Lula Dirige el despegue Hambre Cero” Revista Actualidad Internacional Número 207, Brasil, Abril 2003.
- Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud de la Nación. Años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000
- Situación y evolución social. Síntesis N°4 , INDEC ,1998
- Boletín CESNI , junio 2000
- “Políticas de Asistencia Alimentaria en Argentina” , Sergio Britos , Salud y calidad de vida de la niñez argentina, Publicación CESNI N°18 , 1999
- Mario Osava, Hambre Cero choca con demasiada pobreza en Brasil, IPS - Río de Janeiro, 25 agosto 2003
- Fray Betto, El programa Hambre Cero 13 de abril del 2003
- Diario La Nación Domingo, “La cámara alta convirtió en ley el proyecto el hambre es mas urgente”, 27 de Diciembre de 2002
- Establece Argentina plan ‘el hambre es más urgente’ : Agencia AP, s.d.
- Castel Robert, La Lógica de la exclusión.
- Kliksberg Bernardo, Pobreza: Un tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial, CLAD, FDCE, UNIDO.
- Sojo Ana, La política social en la encrucijada ¿opciones o disyuntivas?, junio 1997.
- Sojo Ana, El Combate de la Pobreza y La diversificación de Riesgos: Equidad y lógicas del aseguramiento en América Latina.
- Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel, La Nueva pobreza en la Argentina, Ed. Planeta, Bs As, 1995
- Golbert Laura y Tenti Fanfani Emilio, Nuevas y viejas formas de pobreza en la Argentina, la experiencia de los 80, Revista Sociedad, mayo 2004.
- Martínez Mariana, BBC, Hambre Cero ¿Utopía o realidad?, 17 de abril 2004.

[Volver](#)