



**Programa  
Mundial  
de Alimentos**

**PMA**



**Gordana Jerger**  
Directora Regional Adjunta  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe  
Programa Mundial de Alimentos

**La experiencia de  
combate al hambre en  
América Latina:**

**¿Una de las puertas de  
salida de la indigencia?**

### **Seminario Internacional**

Transferencia condicionada de ingresos  
y seguridad alimentaria:

alternativas de "puerta de salida"  
de la pobreza extrema a  
través del combate al hambre

Santiago de Chile, 4 y 5 de diciembre de 2006

## La experiencia de combate al hambre en América Latina: ¿Una de las puertas de salida de la indigencia?

### 1. ¿Qué es el hambre?

La mayoría de las personas entiende de forma intuitiva la sensación física de tener hambre. Así es como, históricamente, el hambre en la región se interpretaba en el sentido de “morirse de hambre”.

Hoy se entiende que para hablar del hambre, hay que hablar de nutrición o sea de la manifestación clínica del hambre: la desnutrición.<sup>1</sup>

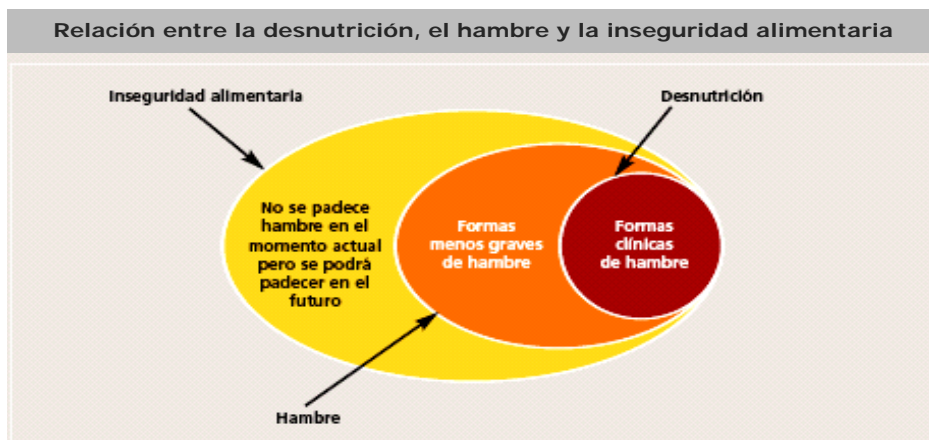
La desnutrición, entendida como carencias graves de uno o varios nutrientes, impide a una persona mantener adecuadamente las funciones orgánicas, como son el crecimiento, el embarazo, la lactancia, el trabajo físico, la función cognitiva, la resistencia a las enfermedades y la recuperación de la salud.

Por sus consecuencias, **la desnutrición crónica que afecta a los niños** (déficit de talla para la edad), constituye la manifestación más grave del hambre en la región. La relevancia de la desnutrición crónica, el mejor indicador de calidad de vida, radica en que **indica un problema estructural**, acumulando las consecuencias de la falta de una alimentación y nutrición adecuadas durante los años más críticos del desarrollo físico y psicomotor de los niños, cuyos efectos negativos son, en gran medida, irreversibles.

La desnutrición y la malnutrición en un niño menor de tres años, incluso moderada, incrementa su riesgo de muerte, inhibe su desarrollo cognitivo y afecta su estado de salud para el resto de su vida.

Por lo tanto, para los efectos de esta presentación, cuando hablamos del hambre nos referimos prioritariamente al problema de la desnutrición crónica que afecta a los niños de América Latina.

### 2. La relación entre la desnutrición, la seguridad alimentaria y la pobreza



El concepto de seguridad alimentaria ayuda a comprender las causas del hambre.

La desnutrición es un subconjunto del hambre, que a su vez es un subconjunto de la inseguridad alimentaria.

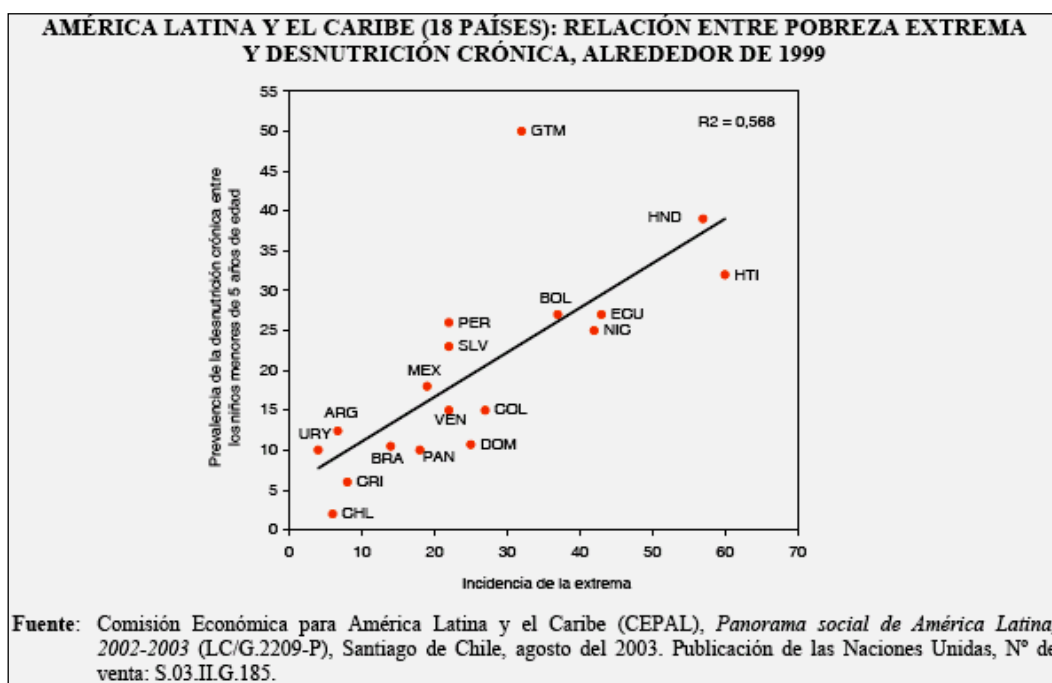
Contrariamente a lo que se suele creer, la desnutrición no es simplemente resultado de la inseguridad alimentaria. Muchos niños están desnutridos por la falta de conocimiento sobre los beneficios de la lactancia materna exclusiva, las normas de higiene para la manipulación de alimentos y los hábitos

<sup>1</sup> El desequilibrio energético se traduce también en el sobrepeso y la obesidad. Es preciso reconocer a la obesidad como un problema también ligado a la pobreza.

alimenticios, las prácticas de alimentación complementaria, la importancia de los micronutrientes y vitaminas o por la falta de tiempo de que disponen las mujeres durante el embarazo para cuidar a sus hijos pequeños o para cuidarse a sí mismas.

Por otro lado, si bien el combate a la extrema pobreza es central en la lucha contra la desnutrición, hacer frente a la pobreza no resolverá esta de forma automática y en un plazo razonable. En América Latina y el Caribe, países con niveles similares de pobreza extrema representan tasas variables de desnutrición, como lo ilustra el gráfico siguiente. Eso significa que otros factores aparte de la pobreza influyen en la desnutrición.

Entre los factores que son causa de desnutrición, se destacan las condiciones de saneamiento (vivienda, acceso a servicios de agua potable y de eliminación de excretas adecuados) y el acceso limitado a los servicios de atención de salud.



Aun cuando la desnutrición y la pobreza están fuertemente relacionadas, las políticas tradicionales de alivio a la pobreza no garantizan, por sí solas, una solución a corto plazo para la desnutrición. Por ejemplo, mientras Panamá ha tenido un avance superior al esperado en la disminución de la pobreza total, la proporción de personas subnutridas y el nivel de desnutrición crónica en los menores de cinco años, han aumentado.

En muchos casos, **el alivio del hambre y de la desnutrición es un prerequisite para una reducción sostenible de la pobreza**, puesto que la desnutrición crónica, resultado de las deficiencias nutricionales en el desarrollo infantil temprano y las fallas en la crianza, afecta en gran medida la capacidad cognitiva, la productividad del trabajo y la capacidad de generación de ingresos de las personas que padecen estas deficiencias.

La evidencia empírica demuestra que las intervenciones nutricionales dirigidas a reducir la desnutrición inciden sobre la pobreza con mucha más rapidez que el crecimiento económico por sí solo.

Hay estudios que demuestran que una reducción del un por ciento en la desnutrición eventualmente incide en una reducción del cuatro por ciento de la pobreza. Es por esto que las intervenciones en el área de la nutrición, sobre todo en la primera infancia, son esenciales para acelerar la reducción de la pobreza.

Por lo tanto, consideramos que la desnutrición debe combatirse de forma explícita, directa y en forma prioritaria.

### 3. ¿Cuáles son las intervenciones exitosas en el combate a la desnutrición crónica infantil?

#### • Focalizar las intervenciones

Aun cuando una buena y adecuada nutrición es importante durante todo el ciclo vital de una persona, resulta demasiado tarde, costoso e ineficaz tratar de mejorar la nutrición de una persona en etapas de su vida posteriores a los 36 meses de edad.

Existe suficiente evidencia proveniente de estudios epidemiológicos y ensayos de eficacia que recomiendan que las intervenciones nutricionales deben ser focalizadas en los grupos con mayor potencial de efecto. En este sentido, para combatir el hambre, **las acciones enfocadas en romper el ciclo materno-infantil de desnutrición son de suma urgencia en la región.**

Para alcanzar el máximo rendimiento de las inversiones nutricionales, éstas deben **centrarse en las etapas tempranas de la vida**. El período desde antes del embarazo hasta los dos/tres primeros años de vida del niño representa una ventana de oportunidad para lograr impacto. Debe igualmente reforzarse **la lactancia materna en menores de seis meses y fortalecerse la nutrición en niñas adolescentes**, para mejorar su estado nutricional antes del embarazo.

Adicionalmente, las intervenciones generalmente tienen mayor potencial de efectos cuando tienen en cuenta **la dimensión cultural y comunitaria de la desnutrición infantil**, que en la región de América Latina y el Caribe es **consistentemente más alta entre los grupos indígenas y afro-descendientes.**

Por ejemplo, los programas de Colombia y México, en donde la selección de los destinatarios es rigurosa, dan buenos resultados.

#### • Fomentar las actividades intersectoriales

Aunque hay que promover las inversiones en las vías rápidas para mejorar la nutrición, el **combate a la desnutrición debe insertarse en una estrategia global de desarrollo** de mediano y largo plazo que incluya otras áreas fundamentales como trabajo, ingreso, educación, vivienda, salud, saneamiento ambiental y producción de alimentos fortificados con micronutrientes, entre otras.

Por lo tanto, superar el hambre y la desnutrición no es responsabilidad exclusiva de una sola institución, siendo esencial una coordinación entre las instituciones de gobierno, sector privado, sociedad civil y la comunidad internacional.

Por esto, es sumamente importante **identificar las intervenciones prioritarias y efectivas para combatir la desnutrición.**

La dificultad, y el éxito, radican en **encontrar la forma de lograr que todos los ministerios y las instituciones necesarios participen** en las intervenciones intersectoriales. Los dirigentes de un programa deben garantizar que los distintos ministerios (por ejemplo, los de educación, salud, desarrollo social y agricultura) reconozcan la importancia de las intervenciones para alcanzar sus propios objetivos.

Chile se concentró en asegurar que intervenciones complementarias en salud, nutrición, alimentación, educación y salubridad estuviesen disponibles para niños y sus madres. El éxito de *Oportunidades* (México) es en una buena parte fruto de la capacidad de trabajar en conjunto con otros ministerios. El éxito de programas tales como *Familias en Acción* en Colombia y *Bolsa Escola* en Brasil se debe a que combinan transferencias fiscales a los pobres con incentivos para que creen capital humano por medio de inversiones en salud y educación desde comienzos de la niñez.

- **Crear una conciencia pública y política sobre la existencia y magnitud del problema**

Las políticas y los programas de erradicación de la desnutrición crónica infantil deben **tener una perspectiva de Estado, o ser integrales y de largo plazo**, con focalización de servicios para una universalización eficiente de los derechos.

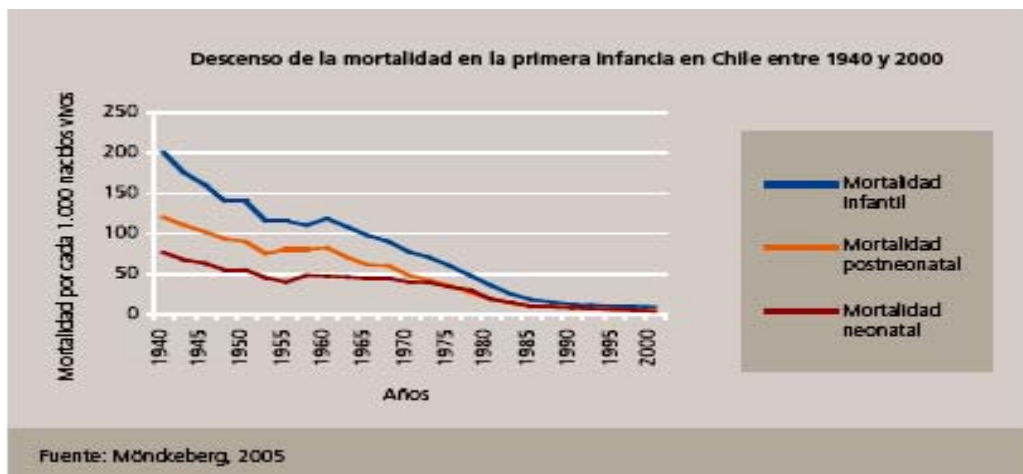
Igualmente, se debe sensibilizar a los responsables de las políticas públicas para que **promuevan la integración de la nutrición en las estrategias y planes nacionales de desarrollo** en aquellos países donde no se le asigna un alto grado de prioridad. Quizá la forma más eficaz de atraer la atención a largo plazo hacia los problemas de la desnutrición crónica infantil es emprender en esta esfera programas legalmente establecidos y, por consiguiente, amparados por la ley.

Otra estrategia, aplicada por ejemplo en Chile, sería suscitar el respaldo y el interés de los medios de comunicación con objeto de sensibilizar a la opinión pública acerca de la importancia de la desnutrición e impulsar la acción al respecto.

- **Superar las limitaciones de recursos**

A veces la preocupación por los recursos surge de un malentendido en torno a los costos y los beneficios.

Las intervenciones en nutrición para la primera infancia, por ejemplo, reportan beneficios a largo plazo que superan con creces los costos iniciales. Es importante recordar que varios países, entre ellos Chile, invirtieron en nutrición cuando todavía eran relativamente pobres, y que su crecimiento económico fue más el resultado que la causa de esas inversiones, cuando menos al principio.



De manera general, menos de un por ciento de los 300 mil millones de dólares estadounidenses invertidos en el sector social en la región son destinados a los programas de combate a la desnutrición.

La evaluación de programas sociales con componentes alimentarios y/o de nutrición en Panamá el año pasado destacó que los diferentes programas alimentarios y nutricionales representaban una inversión anual del orden de 20 millones de balboas, lo que representa cerca del 1,4 por ciento del gasto público en salud y educación. Es interesante destacar que en Chile el gasto en programas alimentarios materno-infantil representó cerca del 7 por ciento del presupuesto del sector salud en períodos de altas tasas de desnutrición, cifra que no supera el 0,3 por ciento en Panamá. El mismo programa *Oportunidades* de México representa menos de uno por ciento del presupuesto Federal.

Es preciso **promover programas con alto potencial de impacto** y reorientar los programas de nutrición en gran escala que resultan ineficaces, para maximizar sus efectos y optimizar la utilización de los escasos recursos.

#### • **Mostrar impacto**

A fin de alcanzar las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como de asegurar su sostenibilidad, los programas deben demostrar resultados tangibles. Sin embargo, en muchos casos, los encargados de manejar los programas orientados a reducir la desnutrición, aun cuando bien administrados, enfrentan grandes retos para comprobar que se ha cumplido con los objetivos y que los programas están teniendo los efectos esperados.

Frecuentemente, debido a las limitaciones por insuficiencia de recursos técnicos y financieros y los diversos enfoques metodológicos, los sistemas de seguimiento y evaluación en la región no tienen la capacidad de generar la información necesaria para una adecuada evaluación de la eficiencia, efectividad y sostenibilidad de estas intervenciones.

Además, aún en los casos en que estos sistemas y evaluaciones logran producir un análisis de los resultados asociados a estos programas en base a la evidencia, las lecciones aprendidas en estos ejercicios no son incorporadas en forma sistemática al proceso de formulación de nuevos o mejores programas.

Así, un factor importante de éxito de los programas es **la planificación de evaluaciones desde el principio**. Quienes formulaban las políticas en Chile acordaron fijar metas claras y adoptar para lograrlas aquellas medidas que sabían serían exitosas y por lo tanto garantizaban de una cierta manera la sostenibilidad de los programas.

En el caso de *Oportunidades*, el hecho de tener una evaluación independiente en la fase inicial del programa permitió tener un grupo de control, mientras se estaban incorporando hogares que no pudieron ser incluidos por razones presupuestarias u operacionales. Adicionalmente, esto permitió mostrar resultados en un período cuando el programa hubiera podido sufrir cortes de financiamiento. El diseño de un sistema de monitoreo y evaluación riguroso desde el principio del programa constituía también una estrategia para asegurarse que el programa no fuese suprimido con cambios de gobierno.

En 2001, *Oportunidades* recibió un préstamo de mil millones de dólares estadounidenses del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El hecho de poder mostrar resultados positivos, conseguidos por una reconocida institución independiente, fue instrumental en conseguir el préstamo más alto nunca otorgado por el BID.

#### **4. ¿Qué instrumentos utilizar para combatir la desnutrición crónica infantil?**

Hay pocos ejemplos publicados de evaluaciones con diseño adecuado para evaluar la efectividad de diversas intervenciones en nutrición.

Los estudios de efectividad pueden ser categorizados en seis diferentes grupos:

- Programas integrales con transferencias monetarias
- Programas integrales sin transferencias monetarias
- Distribución de alimentos
- Bonos de alimentos
- Fortificación de alimentos
- Suplementación

Desde la década pasada, los programas de transferencias monetarias condicionadas (CCT por sus siglas en inglés) forman parte de una nueva generación de estrategias de desarrollo que busca promover la acumulación de capital humano en el período formativo durante la niñez, como forma de romper los ciclos intergeneracionales de la pobreza. La estrategia consiste en entregar transferencias monetarias a la población con bajos niveles de ingresos a condición de que éstas inviertan en el desarrollo de capital humano; por ejemplo, cumplir con las citas de atención preventiva de salud, mejorar la alimentación de los niños o enviar de manera regular a sus hijos a la escuela.

Los estudios de tres programas de CCT: *Oportunidades* (México), *Red de Protección Social* (Nicaragua) y *Programa de Asignación Familiar - PRAF* (Honduras) destacan que:

*Oportunidades* ha mostrado tener importantes efectos positivos sobre el crecimiento infantil tanto en el área rural como en el área urbana y en la reducción de la anemia en la zona rural. Existen fuertes razones para creer que el efecto del programa en la nutrición es una consecuencia del consumo del suplemento nutricional. Expresado de manera diferente, es improbable que el programa pudiese tener un impacto sobre la nutrición infantil si el suplemento nutricional no fuese parte del programa.

El programa *Red de Protección Social* realiza una importante contribución en la reducción de la pobreza. Entre sus beneficiarios, el programa ha mejorado la dieta (consumiendo alimentos más nutritivos, incluyendo carne, frutas y verduras). Uno de los hallazgos sorprendentes del programa fue la disminución dramática en la tasa de retardo del crecimiento en niños menores de 5 años. A pesar de la distribución de suplementos de hierro, el programa no mostró efecto sobre la prevalencia de anemia en niños.

*PRAF* no demostró tener impacto sobre la nutrición infantil. La ausencia de efectos puede ser explicada por las siguientes razones: el programa provee relativamente pequeños montos de transferencia monetaria en comparación con otros programas similares y la cobertura fue mucho menor a la esperada (solo el 18 por ciento de la población originalmente focalizada). Además, ninguno de los componentes del programa fue específicamente dirigido a mejorar la dieta y nutrición del infante.

Para tener impacto en la desnutrición infantil, los programas de transferencias condicionales de efectivo deberían incorporar sistemáticamente componentes de salud y nutrición para los grupos meta.

Dentro de los programas integrales (sin transferencia monetaria), el *Programa de Hogares Comunitarios (PHC)* fue establecido en la Ciudad de Guatemala en 1991 como respuesta directa a la creciente escasez de alternativas para mujeres del área urbana, y especialmente para las que son la cabeza del hogar, para cuidar a sus hijos, lo que puede representar un obstáculo para conseguir el sustento del hogar y la seguridad alimentaria. El concepto es que un grupo de padres selecciona a una mujer y la designa como cuidadora de sus hijos. Esta mujer se hace responsable de recibir y cuidar en su hogar a 10 niños menores de 7 años.

Los hallazgos del *PHC*, que incluye donación de alimentos, confirman que los beneficios del programa en la calidad dietética del niño fueron importantes y no fueron atenuados por problemas de sustitución y/o dietas pobres en el hogar. Los beneficios del *PHC* sobre la ingesta de micronutrientes de los preescolares son particularmente importantes dado que los micronutrientes y en especial hierro, vitamina A y zinc son los elementos cuya deficiencia es más importante en este grupo de edad. No se evaluaron los efectos del programa sobre el estado nutricional de los beneficiarios.

La desnutrición es un problema complejo, causado por varios factores que se interrelacionan entre sí. El hecho de que el problema de la desnutrición en América Latina y el Caribe es más una consecuencia de la

elevada desigualdad en materia de distribución del ingreso y consumo que de una oferta alimentaria insuficiente no significa por sí mismo que los programas basados en transferencias condicionales de dinero (efectivo y/o cupones para la compra de alimentos) son necesariamente el mejor instrumento de intervención.

Conocer las condiciones de cada país es imprescindible para diseñar programas que responden a las realidades locales. **No existe una solución única y común a los problemas del hambre.**

## 5. Costo-efectividad de las intervenciones

La implementación de una intervención exitosa para la reducción de la desnutrición crónica así como los criterios de focalización depende de la situación particular de cada país.

Por lo tanto, **lo más importante no es el instrumento, sino la costo-efectividad de las intervenciones para mejorar el estado nutricional de los niños.**

Las estimaciones de eficiencia operativa sugieren que la forma más económica de llevar intervenciones de nutrición podría ser a través de la entrega de transferencias de efectivo, debido a que los recursos necesarios para llevarlas a las familias son bastante menores comparados con la entrega de alimentos o suplementos.

Si bien este argumento podría ser reforzado con un supuesto microeconómico que afirma que relajar la restricción presupuestaria de los hogares es la forma más eficiente de mejorar el bienestar, dado que permite que las preferencias de los individuos se expresen y determinen la demanda de bienes, un contra-argumento fuerte es que en condiciones de educación limitada, es posible que una mejora en el bienestar agregado del hogar no se refleje, al menos en el corto y mediano plazo, en el estado de nutrición de los niños.

En ese sentido, consideramos que la entrega de suplementos y educación resulte más eficiente desde el punto de vista social, al generar mayores ganancias en términos de nutrición y salud de los niños. Aun cuando no existe información disponible que permita una comparación directa de estos dos tipos de intervenciones, pensamos que sí es posible modelar la razón de costo-efectividad de las mismas, con la idea de mostrar qué ganancias de efectividad debería ofrecer una intervención de entrega de suplementos y educación, comparada con transferencias en efectivo condicionadas con educación, para ser socialmente más deseable.

## 6. En conclusión

Es viable erradicar la desnutrición infantil en la región. Este es el horizonte que se deben fijar las instituciones y autoridades. Para lograrlo, se perfilan varios mensajes clave:

- ♦ Mejorar la nutrición es esencial para reducir la pobreza extrema;
- ♦ Hay que llegar cuanto antes a los niños que padecen hambre: el hambre tiene consecuencias más perjudiciales y duraderas cuando se produce en la primera infancia;
- ♦ Hay dificultades para poner en práctica programas de este tipo, pero se pueden basar en las experiencias positivas de muchos países;
- ♦ Los gobiernos nacionales deben llevar la iniciativa, pero necesitan todo el apoyo de la comunidad internacional;
- ♦ En última instancia, la decisión de intervenir es política. En las ocasiones en que se han realizado esas inversiones, las mejoras desde el punto de vista humano y económico han sido enormes.