

PROTECCIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

El presente documento tiene como objetivo dar cuenta del trabajo realizado por el Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IALCSH) en la temática de la protección social, así como también las acciones proyectadas para el año 2012.

Entre la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) y la protección social existe una relación estrecha. Esta última constituye un eje central en el combate del hambre, pues asegura a los más vulnerables niveles mínimos de bienestar socioeconómico que fortalecen su acceso a los alimentos. Para la Oficina Regional de la FAO esto cobra una importancia crucial al considerar los altos niveles de desigualdad, pobreza, informalidad y vulnerabilidad existentes en la región.

El Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (IALCSH) ha abordado esta temática centrándose en la producción, sistematización y difusión de análisis de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) y su relación con la SAN, atendiendo a la masividad y preeminencia de este tipo de programas en el mapa de políticas sociales de la región. Después de seis años de trabajo, cuya base fue la realización de seis seminarios internacionales y la difusión de material técnico y metodológico, para el año 2012 se prevé el ingreso a una nueva fase de trabajo, cuyo horizonte estratégico es el análisis de la articulación de los PTC en sistemas integrales e inclusivos de protección social, enfatizando que solo en la medida que se logre una mayor inclusión económica y social se podrá proveer de niveles crecientes y sostenibles de seguridad alimentaria a los más vulnerables.

1. Antecedentes

Más que con las dimensiones de producción y disponibilidad, el logro de un estado de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe limita principalmente con la incapacidad de las personas para acceder a los alimentos en el mercado o producir para el autoconsumo. El alto grado de desigualdad de la región ha implicado que un 12,8% de su población total se encuentre en situación de indigencia y un 30% en situación de pobreza general¹, constituyendo una de las principales variables

explicativas de los más de 52 millones² de latinoamericanos y caribeños que sufren hambre. Esta situación es agravada por el nuevo nivel de precios de los alimentos, el que ha presionado de forma decisiva en la inflación general durante los últimos tres años hasta llegar a representar un tercio de la inflación regional en el año 2011³.

En el último tiempo el concepto de inseguridad alimentaria se ha enriquecido y complejizado. Ésta ya no se entiende como un síntoma agudo y temporal del mal funcionamiento del mercado, la producción o el abastecimiento, sino que ha adquirido un cariz crónico como consecuencia

¹ Cifras proyectadas para el 2011. CEPAL (2011). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

² FAO (2011). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

³ *Ibid.*, pág. 30.

directa de la pobreza y la vulnerabilidad de carácter estructural en la región, las que no pueden erradicarse sólo mediante un proceso sostenido de crecimiento económico. De esta manera, el hambre y la inseguridad alimentaria, en estrecho paralelismo con la vulnerabilidad y la desigualdad social, se reproducen territorial e inter-generacionalmente junto a la pobreza.

Durante las décadas de 1990 y 2000 los países de la región implementaron estrategias para el combate a la pobreza basadas en el dinamismo del crecimiento económico; la focalización del gasto social en los pobres extremos; la ampliación de la cobertura de los servicios de salud, educación y pensiones; y programas especiales para situaciones de emergencias. En el marco de esta tendencia los PTC se han establecido como uno de los pilares principales de los sistemas nacionales de protección social. Los PTC se han posicionado junto a los programas de alimentación y otras transferencias sociales como una importante herramienta de política social para proteger el consumo familiar e incentivar el uso de servicios sociales básicos de educación, salud y nutrición, llegando en la actualidad a 113 millones de latinoamericanos y caribeños, correspondientes a aproximadamente el 19,3% de la población regional⁴.

2. Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (IALCSH) y protección social

Dada la importancia de contar con respuestas adecuadas para garantizar el acceso a los alimentos de la población más vulnerable de la

región, el Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre ha desarrollado una línea de trabajo sobre protección social. Así, atendiendo a la masividad en la adopción de los PTC entre los países de la región y la importante cobertura que han alcanzado sobre la población más vulnerable, el trabajo se ha centrado en relevar las potencialidades y desafíos de este tipo de programas en el marco de la protección social y la SAN.

Durante los últimos años se han llevado a cabo seis seminarios internacionales⁵ para el debate y análisis sobre los PTC y su relación con la seguridad alimentaria y nutricional, convocando a expertos de la academia y las agencias de Naciones Unidas, directivos de los programas nacionales y Ministros de Estado de toda la región. Cada seminario ha contado con una temática específica y la preparación técnica y metodológica llevada a cabo con expertos internacionales a través de la contratación de consultorías y la colaboración técnica de distintas organizaciones internacionales. Esto último ha significado la actualización anual de la información sobre los programas nacionales participantes en cada seminario, la elaboración de investigaciones y publicaciones técnicas, y el establecimiento de los principales desafíos para la agenda de protección social de la región gracias a la sistematización y difusión de la información de cada seminario.

El proyecto proporciona así un espacio regional de discusión y reflexión entre los encargados nacionales de los PTC y otros expertos en el tema,

⁴ CEPAL (2010). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

⁵ <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/transcond.htm>

donde se muestran las experiencias de los países, se intercambian puntos de vista, se profundiza en aspectos de interés común y se realiza un seguimiento a nivel regional de la evolución de los programas y su articulación con otros programas de protección social para alcanzar un estado de seguridad alimentaria y contribuir a realizar el derecho a la alimentación.

3. Avances y logros

La primera versión del Seminario Internacional sobre Programas de Transferencias Condicionadas, titulada *“Las alternativas de puerta de salida de la pobreza extrema a través del combate al hambre”*, fue realizada en el año 2006 y contó en su preparación con documentos elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). En esta primera instancia, el debate se centró en el posible carácter asistencialista de estos programas, su temporalidad y sostenibilidad. Todo ello debido a la controversia existente sobre la validez de los PTC como instrumento de política, la que revela la necesidad de analizar cómo vincular los PTC⁶ con salidas de tipo estructural a través de la inclusión de los beneficiarios en el sistema productivo y de esa forma dejar de requerir las transferencias del programa.

En el año 2007, la segunda versión del seminario titulada *“Transferencias condicionadas, erradicación del hambre y la desnutrición crónica infantil”* incluye la participación del PNUD, PMA, la Comisión Económica para América Latina y el

Caribe (CEPAL) y 12 países de la región. La principal conclusión extraída en dicha oportunidad fue que los programas de seguridad alimentaria y combate al hambre pueden jugar un papel importante como estrategia de salida de la pobreza extrema en la medida de que estén articulados a través de los PTC y los países a su vez dispongan de una adecuada institucionalidad que permita establecer vínculos entre ellos.

En el marco del tercer seminario *“Los programas de transferencias y su impacto en la nutrición”*, se realizó una importante preparación técnica y metodológica durante la mayor parte del año 2008, la que incluyó la elaboración de informes temáticos, evaluaciones de impacto de experiencias nacionales y análisis comparados para los casos de Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú. Dichos informes fueron elaborados por expertos internacionales del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Banco Mundial, el Instituto de Estudios Fiscales del Reino Unido (IFS), el University College de Londres, la Universidad de Cornell y la Universidad de Pennsylvania.

A raíz de lo anterior fue posible concluir que si bien la mayor parte de los PTC no suelen tener entre sus objetivos de diseño la disminución de la desnutrición, éstos sí tienen impactos en la seguridad alimentaria y nutricional de sus destinatarios. Por lo tanto, el principal desafío radica en avanzar en la implementación de componentes específicos para maximizar los impactos de cada programa sobre la seguridad alimentaria y nutricional además de fortalecer los sistemas de evaluación y monitoreo de la SAN en el marco de cada experiencia.

⁶ Calificados en ese entonces como “programas de emergencia”.

En el contexto de la crisis internacional del año 2009, el cuarto seminario *“Los Programas de Transferencias Condicionadas en tiempos de crisis”* buscó explorar las relaciones entre el deterioro de la seguridad alimentaria y nutricional de la población y las respuestas de política provistas en el marco de cada PTC. En este sentido, si bien es cierto que no es posible hacer mediciones precisas, los países de la región realizaron importantes esfuerzos por ampliar los beneficios y la cobertura de estos programas. La ampliación de los beneficios se dio rápida y eficientemente a través de la creación de bonos especiales, alzas en los montos de las transferencias y la búsqueda de la integración de los PTC con los sistemas de protección social a nivel nacional. Por su parte, la ampliación de la cantidad de destinatarios cubiertos fue realizada más lentamente debido sobre todo al carácter rígido que caracterizan a los PTC en virtud de su diseño y focalización.

De igual forma, se señala que tomar en cuenta la irregularidad del ingreso como factor de riesgo resulta fundamental a la hora de evaluar la pobreza e inseguridad alimentaria de los destinatarios. Además, con respecto al papel de los PTC ante situaciones de emergencias, estos han demostrado generar impactos positivos en la atención de las necesidades básicas de segmentos de la población que no pueden darse el lujo de esperar la reconstrucción de la infraestructura física y los mercados. Sin embargo, los PTC deben enfrentar un doble desafío en esta materia: por un lado, superar los preconceptos en torno a las transferencias en efectivo y reconceptualizar a los PTC como elementos claves para la gestión del riesgo y, por otro, superar las barreras de acceso a la población en zonas remotas o con bajo nivel de

infraestructura pública, especialmente ante escenarios ocasionados por desastres naturales.

En suma, los PTC han sido capaces de superar su papel habitual como elemento mitigador al ser usados, en algunos casos, como instrumentos de política económica y social anti-cíclica, ampliando su cobertura y articulándose en sistemas de protección social que se han implementado a través de distintas modalidades y programas.

En el año 2010, el quinto seminario *“Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe: perspectivas de los últimos 10 años”* se centró en el análisis de los distintos resultados obtenidos por los PTC de la región, las estrategias evaluativas y los desafíos de política pública para el futuro. De lo anterior se desprende que aún cuando se mantiene la heterogeneidad en sus diseños y aplicaciones, la implementación de los PTC en general ya no responde a características propias de experimentos programáticos o experiencias piloto, si no que más bien se configuran como una nueva forma de abordar la política social. Igualmente, pese a la madurez alcanzada por este tipo de programas, se constata que aún persisten puntos oscuros en torno a discusiones específicas que no han podido ser esclarecidas en base a la información diseminada e internalizada por decisores públicos y expertos. Estas discusiones son:

- **La problemática fiscal:** Para entender cómo alinear el desempeño de la política fiscal con las necesidades continuas de la política social, se hace necesario ampliar el debate hacia la temática de los esquemas de ingreso y gasto que configuran los pactos fiscales, esclareciendo posturas en torno al peso e influencia de los componentes de

financiamiento internacional, la existencia de sistemas tributarios regresivos, los preconceptos negativos sobre las transferencias y la vulnerabilidad de la política fiscal de la mayoría de los países de la región ante los shocks externos.

- **La configuración del egreso de los destinatarios:** Se hace necesario modificar la lógica de diseño de los programas, apostando por fortalecer las capacidades de empleabilidad o inserción productiva en el largo plazo. Al mismo tiempo se debe trabajar en establecer y fortalecer programas de renta mínima junto con la protección del consumo familiar, lo que implicaría la generación de mayores niveles de ahorro entre los destinatarios, hecho que también podría aportar en el largo plazo a un egreso definitivo de las familias.
- **La institucionalidad de soporte:** Se debe avanzar en asegurar la pertinencia de los diseños institucionales y su sostenibilidad en el largo plazo de acuerdo al enfoque de derechos y criterios de efectividad.
- **La problemática de lo rural y lo urbano:** Considerando la existencia de programas que han ampliado su cobertura desde zonas rurales hasta zonas semiurbanas y urbanas, se hace necesario discutir sobre las especificidades abordadas en cada caso, dado que se tienden a relativizar el alcance y pertinencia de los beneficios otorgados, los costos operativos y la factibilidad del cumplimiento de las corresponsabilidades.
- **La evaluación continua:** Se hace patente la necesidad de perfeccionar los diseños técnicos

de los sistemas evaluativos, buscando un mayor nivel explicativo de las investigaciones y una mejor complementación entre metodologías. Del mismo modo, se entiende que no se alcanzarán resultados sustantivos ni sostenibles si no se implementan las recomendaciones emanadas de cada evaluación, lo que hace necesario fortalecer las capacidades de cambio de la administración pública, la planificación estratégica y los sistemas de monitoreo.

Por último, durante la mayor parte del año 2011 el Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre realizó un fuerte desarrollo técnico y metodológico sobre la relación de los PTC y el enfoque de derechos humanos. Para tal fin, en marzo se organizó un taller de expertos⁷ de alto nivel con la participación de especialistas de FAO, CEPAL, la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), PNUD, Banco Mundial, Universidad de Buenos Aires, Universidad de Manchester, el Colectivo para la Diversidad y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. Los resultados de este taller constituyeron la base técnica para la elaboración de una Guía de Análisis utilizada para la preparación de las ponencias nacionales durante el sexto seminario *“Los programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos humanos”*, organizado de forma conjunta con CEPAL y ACNUDH. En esta oportunidad se contó con la participación de 16 países, representantes del mundo académico, el PNUD, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Instituto de

⁷ www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos

Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) y el MERCOSUR.

Producto de estos análisis, se profundiza la necesidad de contar con un enfoque de derechos humanos en los PTC y el conjunto de la protección social, incorporando un análisis del respeto a los principios y normas de los derechos humanos en el diseño, implementación y evaluación de los programas sociales para mejorar su eficiencia y eficacia, además de propiciar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos ratificadas en instrumentos legales internacionales. De igual forma, se debe tener en cuenta que los Estados se hacen responsables por sus obligaciones en materia de derechos humanos en el conjunto amplio de políticas, lo que además guarda relación con el principio de progresividad y no regresividad de los esfuerzos por garantizar los derechos de la población, destacándose de esta forma la importancia de los pactos fiscales con cohesión social para la implementación de la política social.

4. Desafíos y proyecciones

En el transcurso de seis años, el Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre ha generado, sistematizado y difundido información de frontera sobre los consensos y debates más actuales sobre los PTC, la protección social y su relación con la seguridad alimentaria y nutricional, de los que es posible extraer cinco grandes conclusiones:

- **Sobre el rol de los PTC en la realización de derechos sociales y combate a la pobreza en el marco de la política social.** Los PTC de la región se encuentran en una fase de

consolidación en el marco de la protección social. Si bien existen experiencias más recientes que aún se encuentran en una fase de desarrollo de capacidades, éstas surgen en un contexto regional en donde ya existe un importante cúmulo de debates y evaluaciones sobre estos programas. Los PTC, considerados como un elemento adicional de un conjunto amplio de políticas sociales, pueden contribuir eficazmente al alivio del hambre y la pobreza, así como también al combate de las causas que las generan. En consecuencia, son mecanismos que pueden favorecer el avance de los Estados en el cumplimiento de sus compromisos y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, constituyendo un primer paso para la realización de los derechos sociales de los más pobres en un marco integral de políticas.

- **Maximizar los impactos sobre la seguridad alimentaria y nutricional desde la fase de diseño.** La experiencia derivada de los PTC muestra que se pueden alcanzar y maximizar impactos sobre la seguridad alimentaria y nutricional cuando ésta es considerada una prioridad política y se desarrollan componentes de intervención específicos sobre los ámbitos de salud y nutrición, alimentación, educación e inclusión económica. De igual forma, la sostenibilidad de los resultados obtenidos y la pertinencia de las decisiones de mejora y desarrollo dependen de la existencia de un sistema adecuado de monitoreo y evaluación de cada programa en particular y la seguridad alimentaria y nutricional del país en general.

- **La importancia de contar con respuestas adecuadas ante situaciones de emergencia.** Ya sea ante desastres naturales o crisis económicas, los PTC tienen la capacidad de flexibilizar su cobertura, beneficios y ritmo de implementación con el fin de atender las necesidades de la población más vulnerable que ve deteriorada su seguridad alimentaria y nutricional. Asimismo, las capacidades de información y gestión desarrolladas en el marco de los PTC tienen el potencial de presentar interacciones útiles con el conjunto de medidas destinadas a la superación de una crisis. Sin embargo, le corresponde al conjunto de la institucionalidad pública elaborar planes de respuesta adecuados para cada tipo de contingencia e implementar de forma coordinada estrategias de asistencia basadas en transferencias de ingresos y especies, política monetaria, política fiscal o marcos regulatorios según corresponda.
- **Egreso de los destinatarios e inclusión económica y social.** La graduación de las familias no puede ser definida solo por la perspectiva fiscal, sino que debe buscar la inclusión económica y social de las familias de forma definitiva y sostenible sin deteriorar sus condiciones de existencia en el corto plazo. Los PTC pueden ser vistos como un reconocimiento implícito a la incapacidad de los mercados laborales para absorber a la población en edad de trabajar, pues actúan sobre la población en situación de pobreza y bajo capital humano. Los PTC pueden ser considerados como una puerta de entrada a la protección social por parte de las familias pobres e indigentes (principalmente las que tienen hijos en primera infancia y edad escolar), pero no como un mecanismo que

reemplaza la implementación de un sistema de protección social integral en sus componentes no contributivo, contributivo y la regulación del mercado del trabajo.

- **Enfoque de derechos.** Entre los PTC y el enfoque de derechos humanos existe un vínculo práctico, en la medida de que se establezca un marco de respeto a los principios de igualdad y no discriminación, rendición de cuentas, participación y transparencia se hace posible concebir a la protección social como un derecho humano, al tiempo que se alcanzan mayores niveles de eficiencia y eficacia desde una perspectiva integral y se busca proteger los derechos y la dignidad de la población más vulnerable e históricamente discriminada, como los pobres, las mujeres y los indígenas. Del mismo modo, un enfoque basado en derechos también requiere un análisis del marco general de políticas en que los PTC se insertan y el cómo éste permite al Estado cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

En el actual escenario regional, los PTC, aunque fundamentales para asegurar niveles de consumo básico, propiciar el uso de servicios sociales e incluir a las familias más pobres en la protección social, no agotan el espectro de políticas sociales pertinentes para asegurar la seguridad alimentaria de la población y combatir la pobreza, constituyéndose solo como un punto de partida y no de llegada. Las coaliciones sociales y políticas de la región han favorecido la implementación exitosa de los PTC para garantizar un estándar mínimo de vida para las familias más pobres a un

bajo costo fiscal⁸. En el largo plazo, conformarse solo con este éxito puede dificultar la construcción de pactos sociales más amplios para la generación de una coalición social de derechos más efectiva, por ello, es acuciante la generación de alianzas estratégicas e instancias de diálogo social y político para la construcción de consensos nacionales comprometidos con el desarrollo inclusivo, la erradicación del hambre y su sostenibilidad en el tiempo, consolidando el tránsito desde las coaliciones socio-políticas de los “pisos mínimos” hacia la construcción de “pisos de bienestar”.

5. Actividades del Proyecto de Apoyo IALCSH en protección social en 2012-2013

El Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre busca continuar contribuyendo a lo anterior propiciando instancias de debate, sistematizando y produciendo información para su difusión entre los decisores públicos y los distintos actores involucrados en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la población.

Con base en la suma de aprendizajes logrados durante seis años de trabajo, el Séptimo Seminario Internacional buscará analizar la forma en que se articulan las garantías de ingreso provistas por la protección social no contributiva (protagonizada principalmente por los PTC) con las garantías de ingresos dadas por el acceso y regulación del mercado laboral y la seguridad social. Todo ello, entendiendo que la existencia de mercados de trabajo precarios y exclusivos se

constituye en una de las principales limitantes del bienestar y la seguridad alimentaria de los destinatarios de los programas de protección social en el mediano y largo plazo.

Específicamente, se buscará analizar en qué medida los PTC de la región se articulan en sistemas de protección social inclusivos⁹, examinando sus interacciones con: 1) la regulación y formalización del empleo agrícola y no agrícola; 2) el desarrollo de la agricultura familiar y otros emprendimientos productivos; y 3) el acceso a seguros de desempleo y la seguridad social¹⁰, especialmente en el ámbito rural¹¹.

⁹ Los desafíos para implementar un sistema de protección social inclusiva son: 1) Lograr un enfoque de derechos humanos; 2) Asegurar su financiamiento de forma pertinente y sostenible (haciéndose necesarios sistemas tributarios más equitativos); 3) Lograr una oferta diferenciada según las necesidades de los distintos grupos etarios y demográficos, potenciando la igualdad y la cohesión social; 4) La articulación de políticas e instrumentos operacionales para los distintos grupos de la población mediante crecientes niveles de coordinación intersectorial; 5) La implementación de completos sistemas de información para la gestión integral de la protección social; y 6) Delimitar de forma clara los objetivos y funciones de los PTC a fin de evitar revestirlos de cargas de gestión que desvirtúen la eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos originales. Cecchini y Martínez (2011). *Protección Social Inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL. Págs. 195-207.

¹⁰ El acceso a la seguridad social o régimen contributivo de protección social debe realizarse de forma articulada con los programas de asistencia social. Las características de la estructura productiva de la región implican que la seguridad social tiende a ser bastante baja y el pilar solidario (o no contributivo) tiende a ser muy importante. Promover la transversalidad y articulación que propone el enfoque de derechos implica no perder de vista las interrelaciones entre los sistemas contributivos y no contributivos de protección social, resguardando que la cantidad cada vez mayor de ámbitos que han ido abarcando los programas de transferencia de ingresos no transformen a la política social en residual.

¹¹ FAO. *Op. Cit.*, pág. 79.

⁸ El promedio de gasto regional en PTC constituye solo un 0,4% del PIB. CEPAL, *Op. Cit.*, pág. 146.