



## **BRASIL**

# **HAMBRE CERO: PRINCIPALES LECCIONES**

**Documento de Trabajo  
Videoconferencia  
Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Perú y Venezuela  
(14 Agosto 2006)**

**OFICINA REGIONAL DE LA FAO  
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

## I. Introducción

- 1.01 El lanzamiento del Programa “Hambre Cero”, en enero del 2003, por parte del recién electo Presidente Luis Ignacio Lula Da Silva, despertó la conciencia nacional brasileña sobre la contradicción de que millones de familias aún no tienen suficientes alimentos, en un país en donde éstos abundan y donde hay un “boom” del sector exportador agropecuario. El compromiso del Presidente de erradicar el hambre caló en la conciencia nacional de manera notable y obtuvo un apoyo masivo de la población.
- 1.02 En diciembre de 2002, poco antes de tomar posesión, el presidente electo, solicitó al Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) colaboración para la organización de un equipo multiagencial con personal de la FAO, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM), para trabajar en conjunto con un equipo nacional, en la revisión del diseño y componentes propuestos para el “Programa Fome Zero”. Fue un ejercicio muy enriquecedor para todos los involucrados, culminando con el respaldo general a los objetivos y contenido del Programa; pero sobre todo, también llamó la atención sobre los grandes desafíos –especialmente aquellos de naturaleza institucional– que se enfrentarían durante su implementación. El informe del equipo<sup>1</sup> ya subrayaba que: “Uno de los principales problemas que enfrentaría el nuevo gobierno sería cómo reconciliar las grandes expectativas de la población por disfrutar de resultados inmediatos con una gran cobertura, con la necesidad de asegurar calidad, evitar la continuidad de una cultura de dependencia y minimizar los efectos secundarios no deseados.”
- 1.03 La determinación del Presidente Lula de ponerle fin al hambre en Brasil durante su período de gobierno, reflejada en las metas del “Hambre Cero” (HC), despertó un gran interés a nivel internacional. Sobre todo en los países en desarrollo, que están haciendo esfuerzos para alcanzar el objetivo establecido en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, de reducir a la mitad el número de personas subnutridas en el mundo para el año 2015, posteriormente fijado como el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (MDM), de disminuir a la mitad la pobreza y el hambre para el 2015. Este interés ha sido reforzado por las iniciativas del Presidente Lula, junto con los Jefes de Estado y de Gobierno de Francia, Chile y España durante el encuentro de los líderes por una Acción contra el hambre y la pobreza, realizada en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York en Septiembre de 2004, al cual asistieron representantes de más de 100 gobiernos. En el contexto de esta iniciativa global, los Presidentes de Brasil y Guatemala lanzaron, en octubre del 2005, una iniciativa para erradicar el hambre en América Latina y el Caribe hasta el año 2025, la cual fue endosada por los 29 países presentes en la Conferencia Regional de la FAO, realizada en Caracas, en abril de 2006.
- 1.04 A través de su Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, la FAO está cooperando en más de 100 países en desarrollo, para el diseño y la implementación de programas que contribuyan a alcanzar la meta establecida en la Cumbre Mundial de la Alimentación. Muchos de esos países, inspirados en parte por el liderazgo del Presidente Lula, están trabajando para diseñar e implementar Programas Nacionales de seguridad alimentaria y nutricional con el propósito de alcanzar la meta. Ellos están muy

---

<sup>1</sup> FAO, IDB, WB: Brasil, Proyecto Fome Zero. Informe conjunto FAO/IDB/WB/Grupo de Trabajo del Equipo de transición. Brasilia, Diciembre de 2002.

interesados en aprender de la experiencia del Brasil y en la medida de lo posible, beneficiarse de la cooperación técnica brasileña.

- 1.05 Este interés es particularmente evidente en América Latina y el Caribe, por lo que, la Oficina Regional de la FAO está auspiciando una videoconferencia el próximo día 14 de agosto de 2006, entre autoridades y especialistas relacionados con los Programas Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Perú y Venezuela. Un breve balance sobre la evolución y principales lecciones del “Hambre Cero” ha sido preparado para servir de base para la videoconferencia, por un equipo de la FAO que viene acompañando la implantación del HC desde sus inicios.<sup>2</sup> Este balance se basa en la revisión de documentos en los que se analiza la evolución del HC y de evaluaciones del desempeño e impactos de sus componentes principales. Para su redacción fueron también realizadas un gran número de entrevistas con personas claves preocupadas y relacionadas con la erradicación del hambre y la pobreza en el país.
- 1.06 A pesar de haber sido preparado, específicamente, para servir como base para la videoconferencia, este documento estará disponible para todas las instituciones interesadas relacionadas con Programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en otros países en los sitios Web de la FAO ([www.fao.org](http://www.fao.org); [www.rlc.fao.org](http://www.rlc.fao.org))
- 1.07 Una versión ampliada, será preparada por el equipo de la FAO para servir de base a discusiones durante el período post-electoral con las nuevas autoridades y analizar cómo la FAO puede contribuir mejor para el futuro de los programas relacionados con Seguridad Alimentaria.

## **II. Hambre Cero**

- 2.01 “Hambre Cero” es un concepto en evolución. En 2003, fue descrito como un “programa creado para combatir el hambre y sus causas estructurales, que perpetúan la exclusión social. En otras palabras, “Hambre Cero” fue creado para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a todos los brasileños y brasileñas. La seguridad alimentaria es más que terminar hoy con el hambre. Significa garantizar que todas las familias puedan alimentarse por sus propios medios, con dignidad, comiendo regularmente la cantidad de alimentos con la calidad necesaria para mantener su salud física y mental. El Programa está constituido por un conjunto de políticas públicas que involucran a los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. En el caso del gobierno federal, involucra a todos los Ministerios.”<sup>3</sup>
- 2.02 Recientemente, en 2005, “Hambre Cero” fue descrito en los siguientes términos: “El Hambre Cero, es una estrategia que tiene el apoyo del Gobierno Federal para asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada, priorizando a las personas con dificultades de acceso a los alimentos. Esta iniciativa está inserta en la promoción de la seguridad

---

<sup>2</sup> Benjamin Davis, Andrew MacMillan, Alberta Mascaretti y Fernando Soto Baquero.

<sup>3</sup> Frei Beto, Claudius: Programa Fome Zero - Como Participar, Brasilia, 2003.

alimentaria y nutricional y contribuye para la erradicación de la extrema pobreza y la conquista de su condición de ciudadanos de la población más vulnerable.”<sup>4</sup>

- 2.03 En términos prácticos, el “Hambre Cero” consiste hoy en un conjunto de más de 30 programas complementarios (Anexo 1) dirigidos a combatir las causas inmediatas y subyacentes del hambre y la inseguridad alimentaria, implementados por o con el apoyo del Gobierno Federal. Con estos programas, entre otros, Brasil pretende cumplir con su compromiso de alcanzar los Objetivos del Milenio (ODM), no solamente la primera meta relacionada con la reducción del hambre y la pobreza, sino que también las metas relacionadas con la salud, la educación, el medio ambiente y la igualdad de género. La coordinación del HC es realizada por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), que asumió esta responsabilidad, luego del cierre en 2004 del Ministerio Extraordinario para la Seguridad Alimentaria (MESA). Algunos programas son implementados directamente por el MDS, que a su vez contribuye con otros programas que son ejecutados por otros Ministerios y entidades, que contribuyen también con recursos de sus propios presupuestos y de otras fuentes de financiamiento no presupuestario.
- 2.04 Los principales programas, en términos de inversiones, cobertura de beneficiarios y visibilidad, son:
- **Bolsa Familia**, un programa de transferencia de ingresos, dirigido a las familias pobres y condicionadas a la asistencia de los niños y niñas a la escuela y a controles de la salud.
  - **Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)** que garantiza alimentación escolar a los niños y niñas de preescolar y enseñanza básica pública.
  - **Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)** que brinda acceso a servicios técnicos y a crédito a pequeños agricultores.
  - **Programa de adquisición de alimentos (PAA)**, que promueve la compra de alimentos de pequeños agricultores, para abastecer localmente a instituciones de la red de protección social.
  - **Programa de construcción de Cisternas** para recolectar y almacenar agua de lluvia, para uso doméstico en zonas semi-áridas del Nordeste del país.
- 2.05 Existen otros programas que involucran distribución de alimentos a poblaciones vulnerables a través de las redes de protección social, restaurantes populares, bancos de alimentos, agricultura urbana, distribución de vitamina A y de hierro, educación nutricional, monitoreo de la nutrición y la salud e incentivos fiscales a las empresas que realicen inversiones para mantener comedores para sus trabajadores.
- 2.06 Además de coordinar la mayoría de los programas HC, el MDS es responsable por la gestión de Bolsa Familia, al igual que por otros programas de protección social. Ha desarrollado un Registro Único de Beneficiarios (Catastro Único) como una herramienta clave para la selección de los participantes en Bolsa Familia. El Ministerio también es responsable por acciones de seguimiento y evaluación.

---

<sup>4</sup> MDS: Cidadania: O Principal Ingrediente do Fome Zero, Brasília, 2005

- 2.07 El Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), reestablecido en 2003, reúne a todos los Ministerios involucrados, así como a representantes de la sociedad civil relacionados con los temas de seguridad alimentaria y nutricional, para asesorar al gobierno en la formulación de políticas y programas. Los CONSEA también existen en los Estados y municipios. En la Presidencia de la República ha sido creado también un Grupo de Trabajo interministerial sobre “Hambre Cero”, con el propósito de contribuir a la coordinación multisectorial en el Gobierno Federal.
- 2.08 El financiamiento para las actividades relacionadas con el HC ha aumentado significativamente desde su lanzamiento. El total de las inversiones del Gobierno Federal mediante los presupuestos del MESA/MDS y otros Ministerios aumentó de R\$ 4,9 billones en 2003 (US\$ 1,637 millones) a R\$ 11,6 billones (US\$ 5,463 millones) en 2006. Adicionalmente, el total de recursos disponibles para crédito rural, aumentó significativamente de 3,8 mil millones (US\$ 1,269 millones) a R\$ 9 mil millones (US\$ 4,500 millones). A ello, habría que agregarle las inversiones realizadas por autoridades Estaduales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado empresarial.

### III. Evolución y Logros

- 3.01 Mucho se ha hecho para aliviar el problema del hambre a lo largo de los años por parte de organizaciones religiosas, iglesias, ONGs y autoridades locales. Varios gobiernos introdujeron programas con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los pobres. A pesar de lo cual, el hambre y la inseguridad alimentaria aún afectan la vida de muchos brasileños, impidiéndoles contribuir a la prosperidad general del país y a su vez beneficiarse de ella. Con el lanzamiento del “Hambre Cero”, el Gobierno Federal aprovechó las iniciativas anteriores, con la diferencia de que reconoció la responsabilidad del Estado para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de todos los brasileños. El mejoramiento de la seguridad alimentaria pasó a considerarse parte de un conjunto de derechos sociales que articulados e integrados en sistemas de redes contribuyen para la emancipación de los pobres y lo que les permitiría disfrutar de todos sus derechos como ciudadanos. Al crear el MESA en 2003 y después el MDS, en el cuál fueron integrados todos sus programas al año siguiente, y al restablecerse el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y estimular su organización también en los niveles locales, se pretendió crear un canal institucional a través del cual construir una alianza entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el combate al hambre y la inseguridad alimentaria.
- 3.02 Establecer una meta ambiciosa –asegurar que todos los brasileños hicieran tres comidas al día, al final de su período de gobierno– fue fundamental para asegurar que la prioridad fuese puesta en necesidad de una acción rápida y con amplia cobertura. Sin embargo, este hecho generó expectativas de que el problema de la inseguridad alimentaria, que tiene profundas raíces históricas, pudiera ser resuelto de la noche a la mañana.
- 3.03 Fueron enormes las dificultades encontradas por el nuevo gobierno para crear y poner en marcha nuevas instituciones capaces de implementar un programa integral que pudiese enfrentar todas las dimensiones del problema de la inseguridad alimentaria y nutricional en cada rincón del país, respondiendo a las necesidades de las comunidades más

marginalizadas. Estas dificultades fueron aún más complejas debido a la ausencia de un marco legal y de procedimientos para implementar las acciones. Fueron muchos los resultados alcanzados durante el primer año del HC, bajo la coordinación del recién creado MESA, especialmente en la región Nordeste del país, que fue elegida como prioritaria para iniciar los programas del programa de transferencia para la adquisición de alimentos (“*cartão alimentação*”, que sería después incorporado a Bolsa Familia), la construcción de tanques para el almacenamiento de agua y programas de alfabetización de adultos. Sin embargo, y a pesar de tener logros en tan corto tiempo, estos fueron considerados insuficientes en relación a las expectativas de la población y se recibieron consecuentes reclamos y críticas de los medios.

- 3.04 El Gobierno mostró audacia al reestructurar el programa a inicios del 2004 manteniendo vigentes los objetivos iniciales y la determinación de alcanzarlos en el corto plazo, introduciendo ajustes en su estrategia. Los cambios realizados que culminaron con la creación del MDS reforzaron las acciones que venían siendo realizadas y se amplió la escala del programa de transferencia de ingresos -Bolsa Familia- como resultado de la unificación del “*cartão alimentação*” con otros programas similares. Así como, apuntaron a una dinámica de integración de diversas áreas sociales del Gobierno Federal, principalmente en lo relacionado a transversabilidad e intersectorialidad. Algunos de los componentes estructurales del HC (alfabetización, reforma agraria, etc.) han continuado expandiéndose bajo la responsabilidad de otros Ministerios. Por medio del conjunto de Programas que constituye el HC, el Gobierno ha podido reforzar sustancialmente las tendencias de largo plazo de la mejoría en los indicadores nutricionales y de seguridad alimentaria en el país, y está muy cerca de alcanzar la meta original de corto plazo del HC. También han habido progresos en la creación de un marco institucional y de las capacidades para abordar las causas estructurales subyacentes a la inseguridad alimentaria.
- 3.05 Todavía queda mucho espacio a futuro para mejorar la eficiencia, la focalización, el impacto y la sustentabilidad de los programas “Hambre Cero”. Sin embargo, es extraordinario lo que Brasil ha alcanzado durante los últimos tres años y medio - construyendo sobre las bases de programas anteriores pero extendiendo su alcance, aumentando la inversión de recursos, y agregando nuevos componentes. La situación actual, a mediados del 2006, es la siguiente (ver cuadro 1):
- 11.1 millones de familias pobres del Brasil –alrededor de 45 millones de personas o 25% del total de población del país– reciben ahora a través del programa Bolsa Familia una transferencia de ingreso de alrededor de R\$ 60 (US\$ 30) mensuales. La transferencia es entregada a las madres para asegurar que todos los miembros de la familia tengan lo suficiente para comer. Alrededor del 73% de los beneficiarios están en el quintil de ingresos más bajos de la población y un 94% pertenecen a los dos quintiles de menores ingresos. Las transferencias han aumentado, en promedio, en 21% los ingresos totales de sus beneficiarios.
  - Estudios recientes realizados por el MDS muestran que los beneficiarios de Bolsa Familia están gastando alrededor del 76% de la transferencia en compra de alimentos y que cada vez, un número mayor de familias ha mejorado la frecuencia de las comidas y su contenido nutricional. Por otro lado, haciendo comparaciones entre familias que no reciben y que reciben Bolsa Familia, han sido encontradas evidencias de que éstas últimas tienen un 62% menos de probabilidades de que infantes, entre 6 y 11 meses, sufran de desnutrición crónica. Estos indicadores

permiten concluir que el programa está teniendo un importante impacto nutricional como factor de protección contra la desnutrición crónica<sup>5</sup>. Parece evidente que el aumento sustancial en el flujo de recursos del Bolsa Familia hacia las comunidades pobres debe estar induciendo el crecimiento económico a nivel local donde más se necesita.

- Todos los niños, niñas y adolescentes brasileños que estudian en las escuelas públicas –un total de 36.3 millones– han mejorado su acceso a una ración diaria de alimentos nutritivos en su guardería, pre-escolar o escuela primaria. Habiéndose casi duplicado los recursos financieros asignados por participante, el Programa Nacional de Alimentación Escolar amplió las oportunidades para mejorar la calidad de la alimentación. Algunos esfuerzos han sido iniciados con el propósito de que la alimentación escolar sea provista con alimentos comprados localmente a pequeños agricultores, de incorporar la educación nutricional en el currículum de la enseñanza básica, así como habersele dado especial atención a las necesidades de la dieta alimentaria de los indígenas, respetando sus hábitos alimentarios, con el objetivo de ampliar su impacto social.
- El rápido crecimiento del Programa Nacional para la Agricultura Familiar (PRONAF) y la combinación de una significativa participación de los agricultores en la gestión del programa, junto con el fortalecimiento de la asistencia técnica y el rápido crecimiento del crédito, está contribuyendo a un importante aumento de la producción y de los ingresos de las unidades familiares rurales y de acuerdo con estudios recientes, también en la dinamización del crecimiento de las economías locales<sup>6</sup>. Alrededor de 2 millones de pequeños agricultores agrícolas, incluyendo beneficiarios de la Reforma Agraria, han tenido acceso al crédito, incluyendo a 700,000 que lo reciben por primera vez. Los recursos canalizados a través del crédito han aumentado rápidamente a partir del 2003, superando los R\$ 9,000 millones (US\$ 4.5 millones) en 2006, con un significativo aporte de recursos extrapresupuestarios. También han sido modificados y ampliada la escala de los seguros agrícolas para la agricultura familiar.
- Los pequeños agricultores también han sido beneficiados por la rápida expansión de los programas de compra de sus productos, hechas por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), destinados a satisfacer las necesidades de los programas alimentarios de emergencia, beneficiando con ello tanto a los productores como a los consumidores de bajos ingresos.
- Desde 2003, alrededor de 150.000 familias que residen en zonas afectadas constantemente por sequías construyeron cisternas para almacenamiento de agua de lluvia, mediante un Programa promovido por el Gobierno Federal y ejecutado por una red de ONGs (“[Articulação do Semi-Árido](#)” –ASA-), parcialmente financiado con donaciones privadas. El acceso a agua limpia contribuyó al mejoramiento de la nutrición y a la reducción de la mortalidad infantil, liberando fuerza de trabajo al reducir el tiempo gastado en la recolección de agua y reduciendo la dependencia económica y política en los proveedores de la misma.
- Han sido implementados programas urbanos orientados a mejorar los patrones nutricionales entre los más necesitados, a través de alianzas con autoridades locales, ONGs y el sector privado. Ellos incluyen: restaurantes populares subsidiados, cocinas comunitarias, bancos de alimentos y agricultura urbana.

---

<sup>5</sup> Monteiro, C., W. Conde, S. Konno. Análise do inquérito “Chamada Nutricional 2005”, University of Sao Paulo, April 2006

<sup>6</sup> Mattei, L. Impacto do PRONAF: Análise de indicadores, MDA/NEAA. Brasília 2005

- Se han distribuido alimentos, cuando se ha considerado necesario, a familias afectadas por situaciones de emergencia o indigencia, incluyendo a población acampada que presiona por el acceso a la tierra.

3.06 Más allá del marco formal del “Hambre Cero” y sin financiarlas con recursos presupuestarios del Gobierno Federal, ha habido una gran variedad de iniciativas que están contribuyendo a lograr una mejor nutrición en Brasil y a crear las bases para una seguridad alimentaria sostenible. Al inicio del 2003, la capacidad gubernamental se vio sobrepasada por un enorme volumen de donaciones de alimentos y otros bienes y productos destinados a los pobres y provenientes de empresas, organizaciones de la sociedad civil y personas naturales. El sector privado se ha mostrado particularmente activo en promover, financiar y administrar una red de bancos de alimentos que se está expandiendo con gran rapidez en las ciudades más importantes de Brasil. Organizaciones y movimientos de la sociedad civil están influyendo en la formulación y gestión de políticas, llamando la atención hacia: las desigualdades en la sociedad brasileña, especialmente en relación a la distribución de la tierra; problemas ambientales, incluyendo la deforestación de la selva amazónica a través de la expansión del monocultivo y los riesgos asociados a la utilización de organismos genéticamente modificados; y generando conciencia pública sobre los derechos humanos, incluyendo el derecho humano a una alimentación adecuada. Una iniciativa de la sociedad civil que merece ser destacada ha sido la distribución de materiales educativos sobre nutrición, mediante millones de folletos para las escuelas primarias en todo el país. Este programa es particularmente importante en función de una gran controversia existente en el Brasil en relación a la propaganda de la industria de alimentos y bebidas que influencia los hábitos alimentarios, especialmente en la población más joven.

### Quadro 1

#### Recursos invertidos por Brasil en el Hambre Cero 2003-2006 y número de beneficiarios 1/

Programas	2003		2006 (estimado)	
	Presupuesto (millones US\$)	Beneficiarios (millones)	Presupuesto (millones US\$)	Beneficiarios (millones)
Bolsa Família	1,122	3,6 familias	4,162	11,1 familias
Alimentación escolar	318	37,3 alumnos	656	36,3 alumnos
Compra de alimentos de pequeños productores	72	0,05 productores	310	0,1 productores
Cisternas	8	0,03 familias	35	0,08 familias (1)
Programas urbanos (2)	2	n.a	26	n.a
Otros (3)	115	n.a	274	n.a
<b>TOTAL</b>	<b>1,637</b>		<b>5,463</b>	
Crédito a pequeños productores (4)	1,269	0,9 productores	4,500	2.0 productores

Fuente: MDS

- (1) Total acumulado 2003-2006 150.000 familias.
- (2) Agricultura urbana, banco de alimentos, restaurantes populares, cocinas comunitarias.
- (3) Canastas de alimentos, educación nutricional, distribución de vitamina A y de hierro, Asociaciones intermunicipales, etc.
- (4) Fuente: Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Recursos disponibles para crédito rural.

- 3.07 El sistema descentralizado de gobierno en el Brasil, implica que cada uno de los 5,568 municipios tienen una gran autonomía, con lo que la capacidad de ejecutar programas de ámbito nacional del Gobierno federal es relativamente limitada. Ello, además de la necesidad de tener que negociarse siempre las formas como se implementan las políticas federales en los niveles locales, tiene dos importantes implicaciones adicionales de gran relevancia para el HC. La primera, que varía mucho de municipio a municipio la cobertura y la velocidad con los programas son ejecutados. La segunda, que ello requiere realizar esfuerzos para lograr el compromiso local y las capacidades para asegurar que los programas sean adecuadamente implementados.
- 3.08 A partir del 2003, ha sido fortalecida la institucionalidad orientada a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, destacándose:
- La reactivación del CONSEA a nivel nacional y local ha proporcionado un Foro en el cual todos los actores clave del gobierno y de la sociedad civil pueden tratar conjuntamente los temas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. El CONSEA nacional ha contribuido al establecimiento de directrices de políticas alimentarias y nutricionales, en el diseño de programas, en la negociación exitosa de mayores volúmenes de recursos presupuestarios y en el mantenimiento de las prioridades y el buen funcionamiento de los programas. Sin embargo, con importantes excepciones, los CONSEAs en los niveles estatales y municipales necesitan ser consolidados.
  - El establecimiento en 2004 de un Ministerio permanente a cargo de la seguridad alimentaria –el MDS– y la unificación de los principales programas de transferencia de ingresos permitieron la creación, expansión y mejoramiento progresivo de la gestión de un catastro único de beneficiarios. Con esto se amplían las opciones para mejorar la eficiencia y reducir costos de transacción, tanto para el gobierno como para los participantes. El Catastro Único ofrece ahora una plataforma valiosa sobre la cual basar el diseño y la focalización de otras iniciativas complementarias para la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.
  - La inminente aprobación, por el Senado federal, del proyecto de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), que garantizará el derecho de todos los brasileños a una alimentación adecuada, proporciona la base legal para la creación de un Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional destinado a asegurar el ejercicio de esos derechos.
  - La promulgación de una ley para la agricultura familiar que reconoce su importancia económica (el sector contribuye con el 40% del PIB agropecuario) y establece políticas públicas para facilitar su acceso al crédito, la asistencia técnica, el seguro agrícola y la comercialización de sus productos.
  - Un Grupo de Trabajo Interministerial del “Hambre Cero” fue recientemente establecido en la Cámara de Políticas Sociales de la Casa Civil de la Presidencia de la República, para reforzar la transversabilidad y la colaboración multisectorial en la implementación de los programas.
  - Una Secretaría especializada y un sistema de monitoreo y evaluación fueron creados en el MDS y están realizando diversas evaluaciones independientes que se están traduciendo en mejoras paulatinas en la focalización y en la gestión de los programas. Este sistema se articulará con el Sistema de Vigilancia Alimentaria y

Nutricional (SISVAN), implementado por el Ministerio de Salud y planeado para monitorear la situación nutricional de toda la población.

- 3.09 Muchos de estos resultados concretos no son todavía reconocidos por los formadores de opinión en el Brasil. Aún siendo documentados por medio de diversos estudios y publicaciones gubernamentales, hay una amplia incomprensión sobre el continuo crecimiento de los programas de seguridad alimentaria y nutricional del Gobierno federal y la percepción que todo se concentra en una única iniciativa –el Bolsa Familia.
- 3.10 La prensa le ha puesto mucha atención al HC, destinando, frecuentemente, amplios espacios en la televisión y los periódicos para referirse a sus aspectos más controversiales. Eso ha influido en la percepción de la opinión pública sobre lo que se considerarían sus fortalezas y debilidades, por otro lado, esa vigilancia de la prensa ha contribuido a ajustar y mejorar la implementación de los programas. Sin embargo, algunas veces, ha sido injusta en reconocer todo lo que ha sido hecho para mejorar la seguridad alimentaria de la mayoría de los brasileños.
- 3.11 Más allá de los resultados logrados dentro del Brasil, el compromiso del gobierno de erradicar el hambre y la inseguridad alimentaria, expresado en el HC, ha tenido efectos de largo alcance en muchos otros países, no sólo en América Latina, sino también en África y Asia. El liderazgo internacional del Presidente Luis Ignacio Lula da Silva ha inspirado a otros Jefes de Estado a seguir el ejemplo de Brasil en diseñar, financiar e implementar programas nacionales de seguridad alimentaria, pero pocos han progresado tanto como lo ha hecho Brasil. Este país ha jugado un papel cada vez más activo y articulado en las reuniones internacionales relacionadas con temas de seguridad alimentaria, incluyendo aquellas relacionadas con el derecho humano a una alimentación adecuada y la reforma agraria. Además de eso, crecen las expectativas de que el apoyo a programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional se torne un componente cada vez más importante de la cooperación técnica bilateral del Brasil, especialmente en países de habla portuguesa, pero también en Haití, Bolivia, Perú y Paraguay. Los países que apoyaron la Iniciativa América Latina y del Caribe Sin Hambre 2025 están interesados en extraer lecciones de la experiencia brasileña con el HC. Otros países verían con agrado la ampliación de la cooperación brasileña en el diseño y la implementación de programas. Sin embargo, el sistema formal de cooperación todavía no es adecuado para responder a estas demandas.

#### **IV. Principales Lecciones**

- 4.01 Muchas lecciones, relevantes para otros países, pueden extraerse de la experiencia del Brasil, una vez adaptadas a las condiciones locales. Ellas son también relevantes para organizaciones internacionales comprometidas con la erradicación del hambre, tales como la FAO. Estas incluyen:
- El crecimiento agrícola, especialmente basado en el dinamismo del sector de la gran empresa comercial agrícola, no resulta automáticamente en la reducción del hambre y puede incluso exacerbarla, como consecuencia de la competencia imperfecta en los mercados (financieros y de bienes y servicios) y por la tendencia a la concentración de la tierra. El crecimiento económico tampoco resulta necesariamente en una reducción proporcional de la pobreza y el hambre, especialmente en economías con una muy desigual distribución del ingreso. El primer objetivo de los ODM solo

podrá ser alcanzada por medio de programas específicos que aborden directamente las causas subyacentes del hambre y la pobreza. Los progresos que se logren en la reducción del hambre y en la mejoría de la seguridad alimentaria se reflejarán en una reducción acelerada de la pobreza extrema y generarán sus propios retornos de beneficios económicos.

- Un fuerte y sostenido compromiso político –idealmente multipartidista– que cuente con un amplio apoyo popular, para adoptar la erradicación del hambre como un objetivo nacional, es fundamental para superar las resistencias de los que tienen intereses en perpetuar el clientelismo y el paternalismo. Plasmar ese compromiso en leyes y políticas públicas garantizará su continuidad, independientemente de quien este al frente del Gobierno.
- La audacia y la determinación al establecer objetivos es fundamental, a pesar de los riesgos de conseguir una baja aceptación inicial en función de las altas expectativas que se generan. Cualquier objetivo que limite el derecho de todos los ciudadanos de acceder a una alimentación digna, en un período relativamente corto, es inadecuado para la acción de movilización en la escala requerida para sustentar la determinación de erradicar el hambre en forma permanente.
- La importancia de una actuación lo más rápido que sea posible, para ampliar la capacidad de producción y/o adquisición de alimentos de toda la población que está en situación de inseguridad alimentaria, y al mismo tiempo establecer instituciones, políticas y programas que enfrenten las causas complejas de su vulnerabilidad, en relación al hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria, de manera que se respeten los derechos y la dignidad de todos. Este enfoque de doble vía es consistente con las recomendaciones de la FAO al respecto.
- Es necesario adoptar un enfoque multisectorial para la seguridad alimentaria, asegurado por el establecimiento de convenios institucionales que conduzcan a un compromiso total y coordinado de todas las entidades cuyo mandato se relaciona con la producción, la calidad y el consumo de alimentos, además de otros temas relacionados con la salud, la nutrición, y la educación, y con una definición clara de sus responsabilidades. La coordinación es más efectiva cuando una parte importante de los recursos públicos es canalizada mediante una agencia pública líder.
- La sociedad civil puede jugar un papel vital en el diseño y en la implementación de los programas, especialmente a través de su involucramiento en la creación y fortalecimiento de instituciones tales como el CONSEA y las Alianzas Nacionales Contra el Hambre, que pueden fortalecer las relaciones entre gobierno y sociedad civil a niveles nacional y local. Abrir espacios y estimular, contemplando financiamiento, el involucramiento de la sociedad civil y del sector privado, para que contribuya a la erradicación del hambre y la seguridad alimentaria.
- En el diseño del programa es de gran utilidad distinguir entre las necesidades y las oportunidades para mejorar la seguridad alimentaria en las áreas rurales, urbanas y metropolitanas, y elaborar programas específicos para cada una de esas distintas realidades.
- El reconocimiento de que los programas de seguridad alimentaria en gran escala están en constante construcción y, por consiguiente, necesitan ajustes en el curso de su ejecución. Para viabilizar ese proceso de ajustes es indispensable implementar, desde sus inicios, sistemas de monitoreo y de evaluación diseñados para generar un flujo continuo de información confiable sobre el desempeño y el impacto de los programas, utilizando indicadores relevantes, para mejorar la gestión de los mismos.

- Se requiere de inversiones sustanciales en un sistema de gerenciamiento de los programas que, incluyendo un catastro único, permita identificar los beneficiarios de los programas, la transparencia en el manejo de los recursos y el perfeccionamiento progresivo del proceso de selección.
- El hecho de que los programas de seguridad alimentaria/reducción de la pobreza a gran escala pueden ser fiscalmente sostenibles, aún en países con un menor desarrollo económico que el Brasil. En el 2006 el costo de Bolsa Familia alcanzó solamente al 1.0 % del presupuesto Federal y el 0.4% del PIB estimado<sup>7</sup>. El costo anual por participante fue de alrededor de US\$ 25 centavos por día, y la contribución del programa de alimentación escolar ha sido de solamente US\$ 10 centavos por día para cada niño. Existe cada vez más evidencia de que los principales componentes del HC están comenzando a generar beneficios económicos y que, por lo tanto, no deberían considerarse solamente como gastos en protección social, sino también como inversiones viables.

4.02 Es importante recordar que el HC es aún joven y es demasiado temprano para evaluar el alcance total de su impacto sobre la sociedad brasileña. Esto solo será posible con el correr del tiempo, cuando los niños y niñas, hasta ahora física y mentalmente afectados desde su nacimiento por la mala nutrición, comiencen a frecuentar las escuelas, cuando aquellos que se ausentaban de las mismas o tenían restringidas sus capacidades de aprender por el hambre entren en el mercado de trabajo y cuando los adultos encuentren mejores perspectivas de obtener un empleo. Tampoco sabremos durante algún tiempo cuales serán los impactos económicos totales del programa, especialmente el impacto que resultará del estímulo provocado por la transferencia de recursos a las comunidades pobres, por traducir la necesidad de alimentos en una demanda real y por la mayor capacidad de aprendizaje y de trabajo de los beneficiarios. Nuestra expectativa, basada en la experiencia en otros países, es que la transferencia de ingresos del Bolsa Familia no sólo conllevará una mejora en la nutrición, la salud y la productividad, sino que también resultará en inversiones de pequeña escala pero significativas en la producción, lo que reducirá la vulnerabilidad de las familias a los impactos y las protegerá de la pérdida de activos. También esperaríamos –aunque esto sea todavía una expectativa– que el crecimiento económico resultante pueda generar ingresos fiscales que proporcionarían un retorno razonable sobre la inversión original.

4.03 El HC suscita todavía muchas discusiones en el Brasil, a tal punto que muchas de ellas han tendido a distraer la atención sobre el reconocimiento de los importantes resultados que han sido alcanzados. Tres temas actualmente en discusión son:

- La medida en la cual las condicionanlidades y el control social a nivel local deben estar acoplados a la transferencia de ingresos del Bolsa Familia para asegurar que también logre alcanzar metas en el campo nutricional.
- El riesgo de crear dependencia en el largo plazo.
- El alcance del énfasis dado a abordar las causas subyacentes del hambre *vis-a-vis* el logro de mejoras de corto plazo en la nutrición.

4.04 En relación al primer tema, lo que parece importante no es solamente que tipo de condicionalidades son o no impuestas, sino que también es necesario que haya una mejoría en la calidad de los servicios, especialmente en las áreas de educación y salud,

---

<sup>7</sup> Fuente: Ministerio de Planeación: website, Resultado Primário do Governo Federal, Capítulo IV Gastos

incluyendo programas para la capacitación de jóvenes y adultos, que sean accesibles para los pobres. También puede ser que, con la expansión de los programas de educación nutricional, a través de los grandes medios de comunicación masiva, sea posible alcanzar no solamente a los beneficiarios directos del Bolsa Familia sino que también a todos los brasileños. El foco debe estar en una alimentación y estilo de vida saludables, abordando, simultáneamente, la malnutrición relacionada tanto a la inseguridad alimentaria como a la obesidad, esperando contrarrestar el impacto de la publicidad masiva que promueve malos hábitos alimenticios, especialmente entre los niños.

- 4.05 En relación al segundo tema, parece muy evidente –especialmente para una madre enfrentada con la dura realidad de no ser capaz de alimentar a sus hijos– que nada puede inducir a una mayor dependencia o desafiar la dignidad humana que una amenaza constante al acceso seguro a una alimentación adecuada. Esto no es para inferir que no es necesario diseñar una estrategia de salida del HC alrededor del concepto de construir un mayor auto-respeto y confianza. Pero cualquier movimiento en la dirección de reducir las transferencias de ingresos, antes de que los participantes tengan una real capacidad para satisfacer sus necesidades fundamentales de alimentos de forma permanente, sería evidentemente un retroceso.
- 4.06 El tercer tema se relaciona con la cuestión de cómo abordar las causas fundamentales del hambre, a través de políticas que promuevan un cambio estructural, como en el caso clásico de la reforma agraria, para beneficiar a la población rural sin acceso a la tierra. Podría argumentarse que eso esencialmente es un asunto de tiempo y recursos, tomando en cuenta que los cambios estructurales requieren mayores inversiones e instrumentos más complejos. Mientras tanto, parece haber evidentes ventajas en diseñar programas que, siendo factibles desde el punto de vista fiscal e institucional, anticipen la necesidad de crear condiciones que reduzcan el riesgo de una dependencia a largo plazo en las transferencias de ingreso. Estas transferencias generarán parte de las condiciones para la erradicación permanente del hambre. Sin embargo, no serán suficientes y deberán ser complementadas por programas de gran escala en desarrollo de capacidades, creación de empleos y, en muchos casos, de redistribución de tierras y de otros activos.
- 4.07 Estos y muchos otros temas controversiales deberán ser considerados por otros países al diseñar programas de seguridad alimentaria adaptados a sus necesidades particulares. El debate es importante, pero si hay una lección que debe ser aprendida de Brasil, es que debe aceptarse que estamos en un proceso de aprendizaje. Lo que ya sabemos es que, cuando la sobrevivencia de muchas personas está en riesgo, es mejor iniciar rápidamente programas de gran escala, sobre la base de un conocimiento imperfecto, aceptando que habrá fallas, y hacer los ajustes pertinentes en el camino, en vez de retrasarse, sin hacer nada, hasta alcanzar a un amplio consenso.

## **V. Próximos Pasos**

- 5.01 El equipo de la FAO preparará un informe completo que profundizará en las cuestiones que considera de mayor relevancia, no sólo para reforzar el compromiso de erradicar el hambre en otros países sino también para ser utilizado en sus propios procesos internos de reflexión. En la redacción de este documento, el equipo se beneficiará de los comentarios y sugerencias hechas por los lectores de esta nota. Este informe completo, que no será publicado antes de noviembre de 2006, también pretende considerar las posibles indicaciones sobre hacia donde pueden evolucionar en el futuro los programas de seguridad alimentaria de Brasil y cómo la FAO podría contribuir de la mejor manera en implementación efectiva.

## ANEXO 1: COMPONENTES DEL “HAMBRE CERO”

### *Transferencia de ingresos condicionada*

- Bolsa Familia

### *Programas de alimentación y nutrición:*

- Alimentación Escolar en la enseñanza pública básica (PNAE)
- Alimentos para grupos de población específicos en situación de vulnerabilidad alimentaria
- Comedores populares
- Bancos de alimentos
- Agricultura urbana/Huertas comunitarias
- Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (Sisvan)
- Complementación de vitamina A (Vitamina A+)
- Complementación de Hierro
- Alimentación y nutrición de pueblos indígenas
- Educación alimentaria y nutricional: promoción de Hábitos Saludables

### *Incentivos Fiscales*

- Alimentación del Trabajador en la industria y servicios (PAT)

### *Exoneración de impuestos:*

- Eliminación de impuestos a productos en la canasta básica de alimentos

### *Fortalecimiento de la agricultura familiar*

- Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)
- Seguro de complementación de ingresos en caso de desastres (Garantía-Cosecha)
- Seguro de la Agricultura Familiar
- Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA)

### *Promoción de procesos de generación de rendimiento:*

- Cualificación social y profesional
- Economía solidaria y inclusión productiva
- Consorcio de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (CONSAD)
- Organización productiva de comunidades (Producir)
- Desarrollo de cooperativas de catadores
- Microcrédito productivo orientado

### *Articulación y movilización:*

- Casa de las Familias – Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS)
- Gestión de ayudas y donaciones
- Capacitación de agentes públicos y sociales
- Alianzas con empresas y entidades
- Control social – consejos del área social

Fuente: MDS