

CAMBIOS EN LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA EN BRASIL, MÉXICO Y VENEZUELA EN EL PERÍODO 1990-2012

Hurtado Power, Jesús Gustavo¹
Rodríguez Rojas, José Enrique²

Recibido: 15-12-2015 Revisado: 02-02-2016 Aceptado: 18-05-2017

RESUMEN

El trabajo persigue analizar los cambios en los programas de asistencia alimentaria de los países más industrializados de América Latina, centrándose en los casos de Brasil y México, contrastándolos con la experiencia venezolana durante el período 1990-2012. Se adopta un enfoque sistémico, expresado en una perspectiva metodológica que integra en el análisis las relaciones del sistema agroalimentario con la dinámica del entorno y las políticas macroeconómicas. Se concluye que, asociado a las reformas económicas llevadas a cabo en la década de 1980, los programas de asistencia alimentaria de Brasil y México evolucionaron de programas universales hacia programas focalizados de naturaleza remedial, que al final se consolidaron como programas más ambiciosos de carácter integral. Como consecuencia de estos cambios en la política económica y alimentaria se generó una tendencia sostenida, particularmente en Brasil, hacia la disminución de la pobreza y al incremento de la ingesta calórica. En contraste, en Venezuela, los ingresos extraordinarios del petróleo hicieron posible durante el período 2004-2008 mejoras en el acceso a la alimentación. Sin embargo, debido a las políticas populistas y la inestabilidad de los precios del petróleo, los logros alcanzados evidenciaron ser menos sostenibles que en otros países de América Latina, como Brasil.

Palabras clave: asistencia alimentaria, Brasil, México, políticas alimentarias y nutricionales, políticas económicas, seguridad alimentaria, Venezuela

ABSTRACT

The paper aims to analyze main changes in the food assistance programs of the most industrialized countries in Latin America, focusing on the cases of Brazil and Mexico, compared with the Venezuelan experience during the 1990-2012 period. It is based on a systemic approach, which is expressed in a methodological perspective that integrates in the analysis relationships of the agrifood system with the dynamics of the environment as well as macroeconomic policies. Main conclusions pointed out that, associated with the economic reform carried out in the 1980s, there was an evolution in the programs of food assistance in Brazil and Mexico, since universal towards focused programs of a remedial nature, which finally are consolidated as more ambitious comprehensive programs. As a result of these changes in economic and food policy, there is a sustained trend –particularly in Brazil– showing the reduction of poverty and an increasing caloric intake. On the contrary, in

¹ Ingeniero Agrónomo (Universidad Rómulo Gallegos-UNERG, Venezuela); Especialista en Economía y Mercadeo Agrícola, Mención Gerencia Agropecuaria (Universidad Central de Venezuela-UCV); M.Sc. en Economía y Mercadeo Agrícola (UCV, Venezuela); Doctor en Ciencias Agrícolas (UCV, Venezuela). Profesor Asociado e investigador de la Universidad «Rómulo Gallegos» (UNERG). **Dirección Postal:** Urbanización Antonio Miguel Martínez, Prolongación de la Av. Bolívar, número 18-79. San Juan de los Morros, estado Guárico, Venezuela. **Teléfonos:** +58-246-4312919; +58-414-4651347; **e-mail:** jesushurtadopower@gmail.com

² Ingeniero Agrónomo (Universidad Central de Venezuela, UCV); M.Sc. en Desarrollo (UCV, Venezuela); Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Barcelona, España). Profesor Titular e investigador del Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, UCV. **Dirección postal:** Instituto de Economía Agrícola, Facultad de Agronomía (UCV), Av. Universidad, Vía El Limón. Maracay, Edo. Aragua, Venezuela. **Teléfono:** +58-243-2466696; **e-mail:** josenri2@gmail.com

Venezuela, the extraordinary oil revenues made it possible in 2004-2008 to improve food access. However, due to populist policies and the instability of oil prices, the gains achieved are less sustainable than in other Latin American countries such as Brazil.

Key words: Brazil, economic policies, food and nutritional policies, food assistance, food security, Mexico, Venezuela

RÉSUMÉ

Cet article vise à analyser les changements dans les programmes d'aide alimentaire des pays industrialisés en Amérique latine, en se concentrant dans les cas du Brésil et du Mexique, contrastant avec l'expérience vénézuélienne au cours de la période 1990-2012. On utilise une approche systémique, qui s'exprime dans une perspective méthodologique qu'intègre l'analyse des relations du système alimentaire avec la dynamique de l'environnement et des politiques macroéconomiques adoptées. Il est conclu qu'associé à la réforme économique réalisée dans les années 80, une évolution est générée dans les programmes d'aide alimentaire au Brésil et au Mexique. Ainsi on a passé de programmes universels à des programmes de rattrapage que finalement ont abouti à des programmes plus ambitieux. À la suite de ces changements dans la politique économique et alimentaire, on observe une tendance soutenue, en particulier au Brésil, à la réduction de la pauvreté et à l'augmentation de l'apport calorique alimentaire. En revanche, au Venezuela, des améliorations dans l'accès à l'alimentation ont été observés seulement dans la période 2004-2008. Mais, en raison des politiques populistes et de la baisse des prix du pétrole les bons résultats n'ont pas pu être soutenus comme il a été le cas dans les autres pays d'Amérique latine comme le Brésil.

Mots-clé : assistance alimentaire, Brésil, Mexique, politiques alimentaires et nutritionnelles, politiques économiques, sécurité alimentaire, Venezuela

RESUMO

O trabalho visa analisar as alterações nos programas de assistência alimentar dos países mais industrializados de América Latina, enfocando os casos do Brasil e do México, contrastando-os com a experiência venezuelana durante o período 1990-2012. Elegeu-se um enfoque sistêmico, adotando uma perspectiva metodológica que concilia a análise das relações do sistema agroalimentar com a dinâmica do entorno e com as políticas macroeconômicas. Conclui-se que em função das reformas econômicas realizadas nos anos 80, houve uma evolução nos programas de assistência alimentar de Brasil e México, os quais passaram de programas de caráter universais para programas focalizados de natureza corretiva. Ao final, estes consolidam-se como ambiciosos programas de caráter integral. Como consequência destas alterações na política econômica e alimentar gera-se uma tendência sustentada, particularmente no caso do Brasil, no que tange à redução da pobreza e o aumento da ingestão calórica. Em contraste, na Venezuela, as receitas extraordinárias geradas pelo petróleo tornaram possível, durante o período 2004-2008, alguns melhorias no acesso à alimentação. Todavia, as políticas populistas e a instabilidade dos preços do petróleo fizeram com que os alcances obtidos fossem comparativamente mais frágeis, se comparados com outros países da América Latina, sobretudo se comparados com o caso brasileiro.

Palavras-chave: assistência alimentaria, Brasil, México, políticas alimentarias e nutricionais, políticas econômicas, seguridade alimentaria, Venezuela

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo persigue analizar los cambios en los programas de asistencia alimentaria de los países más industrializados de América Latina, centrándose en los casos de Brasil y México, con el propósito de contrastarlos con la experiencia venezolana durante el período 1990-2012. Se parte de la premisa que el consumo per cápita de alimentos mantiene una estrecha asociación con el

ingreso real per cápita, tal y como lo han planteado Ablan & Abreu (2007), aunado a la idea de que ambos son determinados por las políticas macroeconómicas —en particular las que afectan el comportamiento de los precios y la inflación—. Con estas consideraciones, el estudio se propone analizar la evolución de los programas de asistencia alimentaria en el contexto de los cambios observados en la política económica.

Partiendo de la premisa expuesta en el párrafo anterior, la tesis que se busca argumentar en este trabajo es que en el largo plazo la seguridad alimentaria responde mejor a una estrategia amplia de crecimiento en productividad, empleo e ingreso. En este contexto, la evidencia sugiere que programas gubernamentales adecuados para identificar la población vulnerable pueden mejorar el estatus nutricional de los beneficiarios a un razonable costo (Barret, 2002). En la medida que la iniciativa individual sea lo que incentiva el crecimiento económico (Rodrik, 2004), las políticas económicas deben generar un entorno adecuado para su desenvolvimiento a fin de impulsar dicho crecimiento. La experiencia de América Latina a partir de la década de 1990, parece confirmar esta tesis. Las tendencias en la región apuntan a la conformación de una economía de mercado, con un importante componente solidario. En su ruptura con el paradigma populista, se implementaron políticas económicas, amigables con la iniciativa privada y orientadas a la estabilización de la economía, combinadas con programas que buscan mejorar la situación de los sectores más vulnerables. Estos últimos programas comenzaron en la década de 1980 como programas remediales, de naturaleza coyuntural y estaban orientados a compensar a los sectores más vulnerables afectados por los programas de ajuste.

Sin embargo, se convirtieron progresivamente en programas semipermanentes, que fueron la base de programas antipobreza más ambiciosos como «Oportunidades» en México y «Bolsa Familia» en Brasil, países en donde la asistencia alimentaria se integraba a los aspectos de salud y educación. Como consecuencia de esta combinación de política económica y programas antipobreza se conformó en América Latina, a partir de la década de 1990, una tendencia al descenso sostenido de la pobreza en general y de la pobreza extrema, así como un incremento igualmente sostenido de la ingesta calórica por habitante (CEPAL, 2013a).

En contraste, entre los inicios de la década de 1980 e inicios del Siglo XXI, en Venezuela se observó una tendencia hacia el deterioro del ingreso per cápita y del consumo, asociada con el colapso del modelo populista rentista que se prolongó hasta el año 2003. En este contexto, los programas de asistencia alimentaria implementados en los años 1994-2003 han tenido una nula incidencia en la situación alimentaria (Hurtado & Rodríguez, 2012). A partir del 2004 –asociado a los mayores precios

del petróleo–, se produjeron avances en materia alimentaria y en la reducción de la pobreza que no parecen ser sostenibles en el tiempo, tal como ha ocurrido en los restantes países industrializados de América Latina.

2. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

2.1. SEGURIDAD ALIMENTARIA

Es un concepto que ha evolucionado y tiene diversas facetas como la disponibilidad, la autonomía, acceso, estabilidad, utilización o aprovechamiento biológico y los aspectos institucionales (Salcedo, 2005); en este trabajo se asumirá la acepción más reciente que enfatiza el acceso (Gutiérrez, 2005). También se analiza lo referente a la disponibilidad alimentaria y su estabilidad, así como los aspectos vinculados con la autonomía del sistema alimentario.

2.2. POLÍTICA ECONÓMICA Y PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA

2.2.1. POPULISMO Y SUS IMPLICACIONES

Previo a la década de 1980, en Latinoamérica predominaron los programas económicos de gobiernos populistas, los cuales implementaron políticas fiscales y crediticias expansivas y sobrevaluaciones de la moneda para acelerar el crecimiento y redistribuir el ingreso, pero sin preocuparse de las restricciones fiscales y cambiarias. Se generó así un período breve de crecimiento y recuperación económica, surgiendo posteriormente presiones macroeconómicas insostenibles que afectaron drásticamente los salarios reales y la balanza de pagos (Dornbusch & Edwards, 1992). En este contexto se implementaron políticas sociales y de asistencia alimentaria universales de alto costo y bajo impacto. Ello porque su abaratamiento solo es posible, bien sea limitando la calidad y deteriorando con ello el impacto del programa sobre los supuestos beneficiarios; o restringiendo la universalización, mediante criterios no transparentes, lo cual orientaría los servicios suministrados en beneficio de un grupo limitado (Franco, 1996).

Es así, como el Estado en países latinoamericanos, como el caso de México y Brasil, se centró en organizar las redes necesarias para crear el mercado interno y garantizar el abastecimiento de alimentos a los centros urbanos, para sustentar la naciente industrialización brindándole apoyo a

las clases medias y sectores urbanos pobres a cambio de apoyo político. Consecutivamente se presentó la expansión de la burocracia y el papel fundamental que esta desempeña para el establecimiento de empresas estatales que asuman el mercado interno, con injerencia del Estado en buena parte del proceso de producción, abastecimiento y consumo de alimentos (Torres & del Roble, 2002).

La institucionalización de las políticas alimentarias en las décadas anteriores a la década de 1980 en la región posee en diversos elementos, como la implementación de un subsidio a la producción agropecuaria para impedir el incremento de precios, el establecimiento de un control de precios en el mercado urbano, la intervención en algunas sitios de la cadena agroalimentaria con el propósito de industrializar los alimentos, la ejecución de programas de distribución gratuita de alimentos, de autoayuda comunitaria para lograr la autosuficiencia y la aceptación de asistencia externa (Grassi, 1994, citado por Torres & del Roble, 2002).

2.2.2. LA REFORMA ECONÓMICA IMPULSADA POR EL FMI Y LAS POLÍTICAS IMPLICADAS

A fin de impulsar el crecimiento de las economías latinoamericanas atrapadas en la crisis de la deuda, se instrumentó una reforma económica –auspiciada por los organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial–, que se inició en la década de 1980 y se consolidó en la de 1990. Tales reformas implicaron –por un lado– una reforma comercial orientada a abrir las economías a la competencia internacional; por el otro, una reforma del Estado, que buscó sanear las cuentas del Estado y reducir su intervención en la economía. Esta última contempló procesos de privatización de las empresas públicas, la elevación de los precios de los servicios públicos y la eliminación de subsidios. Estas reformas no se instrumentaron en todos los países con la misma intensidad, generándose un cuadro relativamente heterogéneo en función de las políticas instrumentadas (Paunovic, 2003). Sin embargo las economías industrializadas de la región, como Chile, Colombia, Brasil, Perú y México, se involucraron en este proceso, con una cronología diferente y avances también diversos. En este contexto destacan el caso de Chile –por su grado de apertura y posicionamiento internacional– y el de las economías de mayor tamaño, como México y Brasil (Reid, 2007).

2.2.3. LAS IMPLICACIONES DE LA CRISIS DE LA DEUDA Y LAS REFORMAS SOBRE LA SITUACIÓN SOCIAL

En las décadas de 1980 y de 1990 se produjo una caída en los niveles de acceso alimentario y de bienestar de la población, debido a la crisis de la deuda y a las políticas de ajuste y apertura que se implementaron. La crisis de la deuda llevó a los países latinoamericanos a implementar medidas de austeridad que –entre otras– establecían menores salarios reales y recortes en el gasto gubernamental. El gasto social se vio afectado y fue restringido, aún más con las políticas de ajuste. Así mismo, la crisis de la deuda trajo consigo una serie de medidas que implicaron la reducción del gasto destinado a programas sociales, lo que ocasionó un deterioro de la situación social. El incremento de la pobreza alcanzó niveles preocupantes. En este escenario, se instauró un nuevo enfoque de la política social, en el que predominaba la idea de considerarla como compensación social (Calvento, 2007).

2.2.4. LA POLÍTICA SOCIAL IMPULSADA EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA ECONÓMICA

La política social instrumentada hasta ese momento, caracterizada por su orientación político-clientelar, fue severamente cuestionada. Se produjo una modernización del Estado Social³ como alternativa a la política social tradicional de orientación universal, asociada a un modelo de Estado fuertemente intervenido por la racionalidad política, que desarrolló una acción clientelar, asistencialista de corte populista (Gómez & Alarcón, 2000). En consecuencia, la reforma del Estado a nivel social implicó un cambio de las políticas de acceso universal hacia un paradigma dirigido a la población más vulnerable. Así, en América Latina el Estado ha venido evolucionando de un Estado garantizador del acceso universal a un Estado focalizador (Torres & del Roble, 2002).

2.3. INDICADORES UTILIZADOS

En el caso de América Latina se utilizó como indicador de acceso alimentario la proporción de hogares o personas en pobreza extrema o indigencia, que mide la proporción de hogares o personas cuyo ingreso es superior al valor de la

³ La modernización del Estado Social se presentó con mayor notoriedad en países como Brasil, Chile, México y Perú.

canasta básica de alimentos. También se tomó la proporción de personas que cuyo consumo es superior al mínimo requerido, así como el consumo de energía alimentaria por persona. Toda esta información fue obtenida de la base de datos en línea de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En el caso venezolano el indicador de acceso alimentario usualmente utilizado es el porcentaje de adecuación calórica y proteínica, el cual –expresado como porcentaje– mide la proporción en que son satisfechos los requerimientos calóricos y proteínicos. También fue empleada la Disponibilidad para el Consumo Humano (DCH) per cápita, que es una aproximación indirecta al consumo de alimentos, así como información de la CEPAL sobre la proporción de la población en pobreza y pobreza extrema.

2.4. PERIODIZACIÓN

El período analizado en el caso venezolano estuvo comprendido entre 1994 al 2012, que fue a su vez subdividido en tres subperíodos. Un primer subperíodo se inicia en 1994 y culmina en el 2003. Durante el mismo las políticas económicas tuvieron una clara orientación populista en la mayoría de los años. Debido a ello y a los bajos precios del petróleo, estos años se caracterizaron por una situación de estancamiento económico e inflación. Durante estos años el programa de asistencia alimentaria más importante fue el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL). Un segundo subperíodo que va del 2004 al 2008 y coincide con un *boom* de los precios petroleros que catapultó el gasto público y la demanda interna. Un último subperíodo arranca en el año 2009 y termina en el año 2012, caracterizado por una elevada volatilidad de los precios del petróleo – que se transmitió al crecimiento económico –, elevando el déficit público y limitando la capacidad de importación en varios de los años considerados. En estos dos últimos subperíodos el programa de asistencia alimentaria más importante ha sido la red MERCAL.

3. LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA EN BRASIL Y MÉXICO

3.1. EL NUEVO ENFOQUE DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA EN LA DÉCADA DE 1990

a) Focalización y descentralización

A partir de la década de 1990 la política social en diversos países latinoamericanos se orientó a la

población vulnerable y la descentralización y participación de la sociedad civil. En el marco de los programas de ajuste se instrumentaron fondos de inversión social con la intención de atacar las situaciones de emergencia que afectaban a las familias en situación de extrema pobreza. Aquí se encuentran los casos de PRONASOL en México, el FOSIS de Chile y el FONCODES de Perú, que se transformaron programas casi permanentes. Estos programas se orientaron a atacar la pobreza y las carencias alimentarias en los grupos vulnerables, al tiempo que buscaban modernizar la relación entre el Estado la sociedad y el mercado, incorporando la idea de ciudadanía social en la que los derechos desempeñan un rol fundamental así como el capital social. Sin embargo, en general prevaleció un propósito clientelar, al tratar de utilizarlos con un fin electoral (Torres & del Roble, 2002). En los últimos años se han establecido programas sociales integrados por distintos componentes: educación, salud y alimentación, utilizando mecanismos de focalización geográfica y familiar, como lo ha establecido el programa «Oportunidades» de México. Este tipo de programas que emplean mecanismos de focalización permite una intervención más integral, debido a que atienden simultáneamente a las distintas dimensiones del capital humano; además, son más eficaces al atender a la población vulnerable, por cuanto reducen las posibilidades de exclusión de la población a beneficiar (Villatoro, 2004). Los programas sociales alimentarios se efectúan mediante una amplia diversidad de características, estableciendo como condición esencial su aplicación a grupos vulnerables: niños, mujeres embarazadas, lactantes y adultos de la tercera edad. No obstante, en años recientes se observa un mayor impulso estatal a la realización de programas de transferencias/asistencia alimentaria condicionadas, ya que permiten evaluar su impacto en la población objetivo (Mancilla, 2010).

b) Enfoque integral

Bajos estas premisas de las instituciones internacionales como el Banco Mundial, en el sentido de llevar a cabo una política integral, han surgido los programas alimentarios que combinan el gasto social en asistencia alimentaria con los requerimientos de educación y salud. Así, la política social integral relaciona programas de generación de trabajo e ingreso, desarrollo humano y social y protección social, la cual debe

desarrollarse de manera intersectorial, descentralizada, participativa, focalizada en las áreas geográficas donde se agrupan las familias más pobres, priorizando en los grupos con mayor nivel de exclusión. Ejemplo de ello es el Programa Oportunidades implementado en México, que aborda la pobreza de manera multidimensional y mediante un enfoque integral. Allí se implementan acciones intersectoriales que significan un aumento del capital humano, social y económico de los más pobres. También se realizan labores coordinadas en las áreas de educación, salud y nutrición, con un componente de ampliación de las oportunidades de acceso al mercado laboral. Funciona con un criterio de descentralización, que coloca en los estados y municipios un gran poder de decisión. Además, la política social se orienta a la familia como unidad de acción (Engel, 2004). Para ello se utilizan mecanismos de selección que permiten incorporar a las familias en situación de indigencia a los programas sociales de superación de pobreza.

c) Enfoque de la pobreza multidimensional y corresponsabilidad

También en este escenario se entiende la extrema pobreza como un problema multidimensional, que no se corresponde solamente con la falta de ingresos económicos, sino además con un escaso capital humano y social y la vulnerabilidad ante eventos que afectan a las familias. En ese sentido su objetivo es incorporar a las familias que viven en situación de extrema pobreza o indigencia a la red de protección social del Estado. Una vez seleccionadas las familias, son invitadas a integrarse al sistema. Esto se realiza suscribiendo un contrato, mediante el cual el Estado se compromete a poner al servicio de la familia un conjunto de recursos y servicios y la familia a trabajar para superar los aspectos de mayor precariedad, utilizando las oportunidades que la red social le brinda (Palma & Urzúa, 2005).

d) Redes de protección social

El Banco Mundial (1998) estableció que las redes de protección social pueden combinarse con programas de promoción del capital humano a largo plazo y de transferencia de bienes a los pobres, lo que mejora el potencial de crecimiento. Las redes sociales se visualizan como sistemas de vínculos entre personas o grupos de personas orientados hacia el intercambio de apoyos sociales. Por lo tanto se trata de sistemas de interacción donde prevalece la colaboración y cooperación mutua.

En el contexto de las iniciativas de superación de la pobreza, las redes institucionales y sociales se perciben como un recurso estratégico porque desarrollarían un efecto sinérgico al abordar un problema multidimensional –en este caso la pobreza–, de manera articulada. Ello permitiría generar un mayor impacto y eficiencia en el uso de los recursos, en lugar de hacerlo de manera segmentada o parcial. Este rasgo constituye uno de los supuestos centrales de una estrategia de intervención integral. Es así como las redes pueden constituirse en una herramienta para la gestión coordinada en distintos ámbitos de intervención o sectores a nivel local, regional o nacional. De esta manera se podría contribuir a minimizar la acción fraccionada con que corrientemente se interviene, constituyéndose la red en un componente de gestión integral y de conexión entre los distintos sectores (Sánchez de Buglio, 2003).

3.2. PROGRAMA OPORTUNIDADES EN MÉXICO

3.2.1. ANTECEDENTES DE LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA

El Programa «Progres» fue creado por el gobierno federal mexicano en 1997 y en sus inicios se estableció como una estrategia orientada a apoyar a familias rurales extremadamente pobres. En el año 2001, durante la administración del entonces presidente Vicente Fox, el Programa pasó a llamarse «Oportunidades» y constituye uno de los casos más analizados y mejor evaluados en cuanto a los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina. También representó un cambio significativo, por su diseño innovador, en la aplicación de servicios sociales en México. El objetivo de «Oportunidades» es la promoción del desarrollo del capital humano: mejorar el nivel educativo, de salud y estado nutricional de familias pobres, especialmente de los niños y las madres, combinando apoyos en las áreas de educación, salud, alimentación e ingresos.

Estos apoyos se conceptualizan como subsidios al capital humano, focalizados en localidades y hogares pobres. Se trata de un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social y los gobiernos estatales y municipales. Las fortalezas del Programa se basan en la corresponsabilidad, factor muy importante

porque las familias son parte activa de su propio desarrollo, superando con ello el asistencialismo y el paternalismo (SEDESOL, 2009).

La asistencia de los niños a la escuela y de las familias a los centros de salud constituye la base para recibir los apoyos. Se aplica un estricto sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos a las familias que realmente lo necesitan, evitando se generen los apoyos discrecionales y delimitados con criterios políticos. «Oportunidades» prioriza fortalecer la posición de las mujeres en la familia y la comunidad, razón por la cual son las madres de familia las titulares del Programa y quienes reciben las transferencias monetarias. El monto de las becas se incrementan en la medida que el grado que se cursa sea más elevado. A partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, por ser su índice de deserción más elevado a partir de ese grado. Con ello logran revertir esta situación entre la población beneficiaria de «Oportunidades». Así mismo, las mujeres embarazadas reciben una atención médica adecuada durante el desarrollo del embarazo. Los apoyos monetarios se entregan de manera directa a las familias, sin intermediación, garantizando la transparencia en su distribución. El Programa «Oportunidades» ha tenido un crecimiento significativo a partir de su creación, al pasar de 300.000 familias atendidas en 1997 a 6,5 millones en 2012 (SEDESOL, 2012).

Este programa es uno de los principales instrumentos que en el marco de una política social integral desarrolla acciones para promover el bienestar general de las familias que viven en pobreza extrema. Su diseño combina la entrega de recursos en efectivo con intervenciones coordinadas en salud, educación y alimentación. De esta manera se espera que en el corto plazo estos recursos mejoren las condiciones socioeconómicas y el ingreso de los hogares más pobres; y, a mediano plazo, impulsen el desarrollo de capacidades al incentivar la asistencia a los centros de salud y a la escuela por parte de la población beneficiaria (SEDESOL, 2012).

3.2.2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

a) Identificación de beneficiarios: se aplica un sistema de selección de beneficiarios aplicando una encuesta socioeconómica y demográfica. De esta manera se logra que las familias que participan

hayan sido incluidas por su condición de pobreza extrema, al igual que su permanencia está determinada por el cumplimiento de sus corresponsabilidades —a saber, su asistencia de manera regular a los servicios de salud y educación—. Es así como una adecuada focalización del programa ha permitido ampliar su cobertura a un mayor número de familias y concentrar esfuerzos en las entidades donde hay mayor índice de marginación y menores posibilidades de desarrollo humano. La unidad de intervención es la familia. El programa utiliza un mecanismo de focalización en tres niveles: localidades, familias y comunidad. Inicialmente selecciona localidades pobres, tomando como criterios aspectos como: i) analfabetismo en adultos; ii) número de viviendas sin agua; iii) número de viviendas sin descarga sanitaria; iv) número de viviendas sin electricidad; v) promedio de ocupantes por habitación; vi) número de viviendas con piso de tierra; y, vii) población que labore en sector primario y que posea escuela primaria, secundaria y servicio de salud. Posteriormente se seleccionan las familias que cumplen con las exigencias de ingreso per cápita dentro de las localidades, considerando igualmente variables diferentes a ingresos (Serrano, 2005).

b) Apoyo que reciben los beneficiarios: i) apoyo monetario bimestral: se entregan habitualmente a las madres de familia con la intención de mejorar la cantidad, calidad y diversidad de alimentación de los miembros núcleo familiar y así mejorar su estado nutricional. A partir del año 2012 se incorporó el monto del apoyo energético al monto del apoyo alimentario; ii) becas educativas: otorgadas a niñas, niños y jóvenes a partir del tercer grado de primaria y hasta el último grado de educación media superior; iii) apoyo económico para jóvenes: este beneficio se realiza a través de «Jóvenes con Oportunidades»; únicamente lo obtienen aquellos que concluyen su educación media superior antes de los 22 años; iv) apoyo monetario para adquirir útiles escolares: se brinda esta ayuda a los becarios de primaria al inicio del año escolar; v) paquete básico garantizado de salud: se realizan talleres de capacitación para el autocuidado de la salud, particularmente dirigido a los integrantes de la familia a partir de los 15 años y a los becarios de la educación media superior; vi) complementos alimenticios: especialmente dirigido a niños y niñas entre 6 y 23 meses, con desnutrición entre 24 y 59 meses y para mujeres embarazadas o en etapa de lactancia.

Con el propósito de prevenir la obesidad, a partir del año 2009 se inició la distribución de suplementos sin base calórica; vii) apoyo para adultos: se brinda apoyo a los mayores de 70 años que vivan en localidades de más de 10.000 habitantes y que pertenezca a una familia beneficiaria; viii) apoyo gastos de energía: mediante compensación en gastos efectuados en la utilización de fuentes de energía; y, ix) apoyo alimentario «Vivir Mejor»: las familias beneficiarias reciben este apoyo alimentario como compensación para resguardar los ingresos familiares ante el incremento de los precios de los alimentos en el mercado internacional. Las titulares beneficiarias lo recibieron a partir del año 2010 mediante entrega de dinero en efectivo, para mejorar la nutrición y desarrollo de los menores con edades comprendidas entre 0 y 9 años. Cada familia recibe un máximo de tres apoyos de ese tipo.

«Oportunidades» ha sido ampliamente evaluado por organismos internacionales y nacionales, resultando que los niños y jóvenes beneficiarios del mismo asisten regularmente a la escuela, mantienen dietas balanceadas, reciben con mayor regularidad asistencia médica y están conscientes de que su futuro puede ser distinto a generaciones pasadas. De igual forma se ha evidenciado que el Programa está ayudando a cambiar el acceso deficiente a los servicios de salud de las familias beneficiarias que viven en situaciones de pobreza extrema, asociado a la recurrencia de enfermedades y a su vulnerabilidad (SEDESOL, 2012).

c) Programas de apoyo al consumo alimentario de las familias pobres: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, integrado por un grupo de expertos, cuya metodología define líneas para identificar a la población por su ingreso. Una de ellas es el umbral de la pobreza alimentaria, donde se ubican hogares cuyo ingreso por persona es menor al que se consideró como necesario para cubrir las necesidades de alimentación. Dichos montos equivalen a 15,4 y 20,9 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente (SEDESOL, 2002). Los programas sociales alimentarios se han situado en una dimensión mayor, con el propósito de atender a las familias en situación de pobreza alimentaria. Entre ellos se incluyen: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), el Programa de Abastecimiento Social de Leche (PASL) y el

Programa de Abastecimiento Rural (PAR) (SEDESOL, 2013).

3.3. EL PROGRAMA «HAMBRE CERO» EN BRASIL

3.3.1. ANTECEDENTES Y ORIENTACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

Desde la década de 1990 Brasil ha mantenido una continuidad tanto en sus políticas macroeconómicas como en las de asistencia alimentaria. A mediados de ella el entonces presidente Fernando Henrique Cardozo instrumentó el Plan Real, a fin de abatir la hiperinflación que agobiaba a los brasileños. En el marco de estos esfuerzos también se potenciaron el gasto social—que llegó a superar el 20% del PIB—y los programas de asistencia alimentaria hacia los sectores más vulnerables. El posterior gobierno de Ignacio Lula da Silva—que lo continuó— intentó impulsar un giro en los planes de asistencia alimentaria, pero fracasó. Ante los magros resultados decidieron retomar los planes de Cardozo y potenciarlos en magnitud, lo que dio origen al Programa «Hambre Cero» (Reid, 2007).

El Programa Hambre Cero implementado por el gobierno brasileño en el 2003 parte del principio de que todas las personas deben tener acceso diario y de forma digna a alimentos en cantidad y calidad suficientes para atender a las necesidades nutricionales básicas y al mantenimiento de la salud. La garantía de este derecho es una condición para que se alcance la ciudadanía y para que una nación pueda considerarse civilizada. Combina políticas estructurales que abordan las causas profundas del hambre con políticas asistenciales de emergencia, con la finalidad para atender a las familias en situación de carencia, así como políticas locales implementadas por cada municipio de acuerdo con su realidad particular (FAO, 2012).

El programa Hambre Cero se desarrolla mediante la implementación de políticas públicas que permiten afectar las causas que generan la pobreza y la desigualdad, participando los distintos niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal). Se incorpora igualmente a la sociedad en la formulación y ejecución de la política de seguridad alimentaria. Aparece así el «Mutirão»—es decir, la movilización contra el hambre—, un movimiento de solidaridad en el que participan tanto el gobierno como la sociedad (Congreso Bolivariano, 2008).

Por otro lado, el concepto de seguridad alimentaria y nutricional desarrollado en Brasil es

calificado como objetivo estratégico de las políticas públicas supeditadas al principio del Derecho humano a una alimentación adecuada y de la soberanía alimentaria. El compromiso del Gobierno de Lula da Silva con la seguridad alimentaria se evidenció con la creación del programa «Hambre Cero», cuyas propuestas fundamentales están dirigidas a ampliar el acceso a la alimentación de las personas con bajos ingresos, mediante la transferencia en dinero, alimentación escolar, restaurantes públicos –entre otros–, complementada por la recuperación del salario mínimo, del empleo y el fortalecimiento de la agricultura familiar; esta última permite garantizar el suministro de alimentos al mercado local (CONSEA, 2009).

La orientación que Brasil ha dado a la Seguridad Alimentaria y Nutricional establece la condición de política pública, estratégica y permanente, por lo que califica entre las categorías esenciales en la planificación de su desarrollo. Se incorporan –además de las dimensiones alimentaria y nutricional–, la de disponibilidad y la de calidad. Así mismo intenta promover la intersectorialidad de las acciones y programas, con la implementación de acciones integradas, incluyendo mecanismos de coordinación con participación social a través de los consejos de seguridad alimentaria y nutricional (CONSEA, 2009). De esta manera el Programa define cuatro ejes de trabajo: ampliación del acceso a alimentación, fortalecimiento de la agricultura familiar, promoción de procesos de generación de renta, articulación, movilización y control social.

3.3.2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA «HAMBRE CERO»

«Hambre Cero» es un programa focalizado, en el que son beneficiarias todas aquellas familias en situación de pobreza, basándose en la renta per cápita. La magnitud del programa «Hambre Cero» se debe al nivel de pobreza de la población brasileña, destacando entre sus principales herramientas las siguientes:

a) *El Programa «Bolsa familia»*: se inició el año 2003 con el propósito de unificar a todos los programas de transferencia directa de renta: Bono Escolar, Bono de alimentación, Tarjeta de alimentación y Auxilio gas. «Bolsa familia» es un programa de transferencia de renta con condicionalidades, que consiste en participar del acompañamiento de la salud o del estado nutricional de los niños, matricular a los niños en

edad escolar en la escuela, asegurar su asistencia a clases y participar de las acciones de educación alimentaria ofrecidas por el gobierno. De esta manera 11,1 millones de familias pobres del Brasil –alrededor de 45 millones de personas o 25% del total de población del país–, reciben a través del Programa una transferencia de ingreso de alrededor de R\$ 60 (unos US\$ 30) mensuales. La transferencia es entregada a las madres con el propósito de que todos los miembros de la familia tengan suficiente alimentos. Dichas transferencias han permitido elevar el promedio de los ingresos totales de sus beneficiarios en un 21%. Así mismo, los beneficiarios de «Bolsa familia» están gastando alrededor del 76% de la transferencia en compra de alimentos, mejorando con ello la frecuencia de las comidas y su contenido nutricional. Esto ha permitido establecer que el programa está teniendo un alto impacto nutricional como elemento de protección contra la desnutrición crónica (FAO, 2012).

b) *Programa Nacional de Alimentación Escolar*: este programa ha permitido que los niños, niñas y adolescentes brasileños que estudian en escuelas públicas hayan mejorado su acceso a una ración diaria de alimentos nutritivos. La casi duplicación de los recursos financieros asignados por participante aumentó las oportunidades para mejorar la calidad de la alimentación. Es importante destacar los esfuerzos realizados para que la alimentación escolar sea provista con alimentos comprados localmente a pequeños agricultores, así como de incorporar la educación nutricional en el currículum de la enseñanza básica. Igualmente destaca el haber dado especial atención a las necesidades de la dieta alimentaria de los indígenas, respetando sus hábitos alimentarios, con el objetivo de ampliar el impacto social (FAO, 2012).

c) *Programa Nacional para la Agricultura Familiar (PRONAF)*: se trata de un programa que se ha orientado particularmente en el área rural y que ha tenido rápido crecimiento. Prevé la combinación de una significativa participación de los agricultores en la gestión del programa, combinada con el fortalecimiento de la asistencia técnica y el crecimiento del crédito con bajas tasas de interés, lo que ha permitido un importante aumento de la producción y de los ingresos de las familias rurales, así como también la dinamización del crecimiento de las economías locales (FAO, 2012; Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, 2010). El 60% de sus operaciones beneficia a familias

pobres de zonas rurales. Los pequeños agricultores han sido beneficiados por la expansión de los programas de compra de alimentos, que son efectuadas por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) y que son destinadas a satisfacer las necesidades de los programas alimentarios de emergencia. Con ello benefician tanto a los productores como a los consumidores de bajos ingresos (CONSEA, 2009).

d) Acceso de familias rurales al agua: este programa beneficia alrededor de 150.000 familias de zonas afectadas regularmente por sequías, mediante la construcción de cisternas para almacenamiento de agua de lluvia y el cual es parcialmente financiado con donaciones privadas. El acceso a agua potable ayudó al mejoramiento de la nutrición y a la reducción de la mortalidad infantil, rescatando fuerza de trabajo para la agricultura –al reducir el tiempo gastado en la recolección de agua– y reduciendo la dependencia económica y política de los proveedores de la misma (FAO, 2012).

3.3. CONSIDERACIONES FINALES RELACIONADAS CON LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA DE BRASIL Y MÉXICO

A manera de conclusión parcial de estas dos secciones se puede afirmar que los programas sociales analizados en los casos de México y Brasil presentan semejanzas en cuanto a su propósito, como lo son el alivio y superación de la pobreza y pobreza extrema, para a través de con ello mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Así mismo se evidencia un cambio en las políticas universales asociadas a los gobiernos de corte populista que prevalecieron en la región hacia un modelo de políticas focalizadas que integran además del aspecto alimentario, atención a la familia principalmente en relación con la educación y salud en la búsqueda de fortalecer el capital humano. Para ello se han estructurado programas de transferencia condicionada, que permiten a su vez aportar un ingreso de inclusión social para hacer frente a necesidades básicas de la familia. En ellos son las mujeres las receptoras de las transferencias, con el propósito de que se haga un uso adecuado de los recursos asignados. Estos programas están diseñados con diversas particularidades, bajo la modalidad de la focalización y se ejecutan bajo redes de protección social que el Estado ha delineado y que permiten apoyar a las familias que se encuentran

en niveles de vulnerabilidad o riesgo social. En definitiva, los programas de asistencia alimentaria están inmersos dentro de un modelo que permite beneficiar a la población en pobreza extrema, en la búsqueda de satisfacer sus necesidades básicas inmediatas.

Sin embargo estos programas han sido diseñados igualmente en la búsqueda de alcanzar mayores niveles de satisfacción para la población más vulnerable, mediante inversión en capital humano que permita ampliar los beneficios en cuanto a educación y salud a la población más joven. De esta manera se podría, en un mediano plazo, romper con las limitaciones sociales que impiden superar los niveles de pobreza presentes. Es necesario señalar que el programa «Hambre Cero» tiene una magnitud mayor que la de los otros programas analizados, por el número de familias presentes hoy en día en la sociedad brasileña y donde el aspecto alimentario tiene predominio, debido a los altos niveles de pobreza extrema. De igual manera tienen cobertura significativa los programas sociales en México, igualmente como respuesta a los niveles de pobreza existentes.

3.4. EL CASO VENEZOLANO

3.4.1. VENEZUELA COMO UNA EXCEPCIÓN A LA REFORMA

Como se ha visto en los acápites previos, los países industrializados de América Latina se involucran en un conjunto de reformas que abrieron sus economías a la competencia internacional y replantearon el rol del Estado en las mismas. La intensidad de la reforma, medida en función del grado de implementación de las políticas que esta contemplaba, fue estimada por Paunovic (2003). En este trabajo se evidencia que Venezuela fue un caso excepcional en América Latina, pues el país no se involucró en forma significativa en las reformas señaladas.

3.4.2. CONTRARREFORMA Y POPULISMO

Después de un intento de implementar las políticas contempladas en la reforma económica (iniciada en 1989, con el gobierno de Carlos Andrés Pérez II y auspiciada por los organismos multilaterales), se produjo un rechazo generalizado de la misma, que involucra a sectores muy heterogéneos pero representantes de un amplio espectro de la sociedad venezolana. Después de 1994 el nuevo gobierno (Rafael Caldera II) se declaró opuesto a las reformas instrumentadas entre 1989 y 1993 y restauró las políticas de control de los llamados macroprecios

(tipo de cambio y tasa de interés) y de los precios de bienes de consumo. Se generó una crisis financiera que se intentó paliar imprimiendo dinero, lo cual potenció las presiones inflacionarias y generó una crisis económica que sumergió a la economía en una situación de estanflación. Ello obligó a un cambio de rumbo instrumentando la «Agenda Venezuela», en el marco de la cual se intentaron restaurar algunas políticas del ajuste «ortodoxo» desechadas inicialmente. La Agenda Venezuela contempló además una serie de programas sociales compensatorios. Dicha Agenda logró impulsar el crecimiento durante el año 1997, pero una caída en los precios del petróleo abatió el mismo en 1998, prolongando la situación de estanflación de los años previos (Hurtado & Rodríguez, 2012; Rodríguez, 2009).

3.4.3. LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y SU IMPACTO EN EL PERÍODO 1994-2003

Entre los años 1994 y 1996 se continuaron los programas sociales y alimentarios instrumentados durante el período previo de las reformas económicas (1989-1993). Se trataba de programas de naturaleza remedial como la Beca alimentaria, la Beca láctea, el Bono de cereales, el Programa de atención solidaria, el Programa de atención comunitaria y de Dotación de uniformes. Sin embargo el programa de mayor impacto en estos años fue el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), el cual se instrumentó bajo los auspicios de la Agenda Venezuela. Este se definió como un programa concertado a nivel social, dirigido a la población en pobreza extrema, facilitando el acceso de la misma a cinco rubros considerados estratégicos por su contenido calórico y proteico. Esto se hacía mediante un sistema apoyado en economías operacionales y subsidios que garantizaban a los beneficiarios precios menores a un 40% de los vigentes en el mercado. Se soportó sobre un esfuerzo de descentralización, pues se contó con la participación de alcaldías y gobernaciones con las cuales se firmaba un convenio y que aportaban capital de trabajo para las operaciones del Programa. El PROAL se apoyó en el comercio detallista tradicional ubicado en las zonas más empobrecidas, observándose un rápido crecimiento de los puntos de venta de 1.594 a mediados de 1996 a 16.000 en 1998. La relación entre la población atendida y la población objetivo fue baja en 1996 y fue incrementándose en los años 1997 y 1998; no obstante, no llegó a alcanzar de

manera satisfactoria las metas establecidas, en particular en las áreas rurales y urbanas de difícil acceso. Si bien intentó estimular la producción interna, paradójicamente las ventas se basaban en bienes importados que constituían en promedio el 72% de las mismas.

En conjunto, los programas de asistencia alimentaria no lograron detener el aumento de la pobreza y el deterioro de la ingesta calórica (DCH), la cual evidenció una tendencia a disminuir a lo largo de la década de 1990. Así, la adecuación calórica descendió pasando de 93% en 1994 a 91% en 1998. En un contexto de bajos precios del petróleo, el nuevo gobierno que se inició en el año 1999 (Hugo Chávez) prolongó la política económica, de corte populista, hasta el 2003. La situación de estancamiento continuó inalterable, si bien la inflación tendió a desacelerarse. En este contexto se desarrolló el PROAL. La tendencia al deterioro de la DCH calórica se mantuvo en el tiempo (Hurtado & Rodríguez, 2012). Es necesario destacar que junto con PROAL se creó el PAMI (Programa de Atención Materno-Infantil), que permitió que –aun cuando existían problemas de acceso alimentario– no se presentara desnutrición severa como ocurre actualmente en el país.

3.4.4. EL BOOM PETROLERO: 2004-2008

Durante este subperíodo se produjo un fuerte aumento del gasto público y de la demanda agregada, debido al fuerte incremento de los precios del petróleo que se registró a partir del año 2004. El PIB se incrementó a elevadas tasas. Al mismo tiempo se instauró una política de anclaje cambiario que impulsó el crecimiento de las importaciones. La inflación de alimentos se mantuvo por encima de la general (Hurtado & Rodríguez, 2012).

3.4.5. LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN EL CONTEXTO DEL BOOM PETROLERO: MERCAL

En este contexto se produjo una importante transferencia de recursos a los programas alimentarios, donde destaca MERCAL como el programa emblemático del gobierno durante estos años. El programa ha tenido una orientación universal, que se evidencia en la baja participación de los sectores más pobres en el mismo. Esta era de 31% en el año 2003 y disminuyó a 24% en el año 2007. El programa se basa fundamentalmente en la venta de productos originados en la importación, los cuales constituyeron el 64% del valor de las

compras en promedio en el período 2005-2008. Se trata de un programa de subsidios al consumo de alimentos, en el cual el ahorro de los beneficiarios se estima en 51% en relación con los precios del mercado. En años recientes el desabastecimiento en MERCAL se ha agudizado y representa un problema mayor que en las cadenas de distribución privadas y que en el comercio informal. Por otro lado, el crecimiento del subsidio entre el 2004 y el 2008 se tradujo en un aumento de las pérdidas y del costo fiscal. No obstante el programa se pudo mantener operativo, gracias a las transferencias gubernamentales que eran posibles gracias a los elevados ingresos petroleros (Hurtado & Rodríguez, 2012).

3.4.6. LOS AVANCES EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: LA DCH, LA INESTABILIDAD, LA SOSTENIBILIDAD DE LOS AVANCES. LOS ÍNDICES ANTROPOMÉTRICOS

La pobreza se redujo en el período 2004-2008, comportamiento que se ha ya observado en el país cuando con anterioridad se ha dado una coyuntura de elevados precios petroleros. La DCH calórica y proteínica mejoraron, al igual que la adecuación y los índices antropométricos nutricionales, aun cuando para el año 2007 el SISVAN reportaba una prevalencia de déficit nutricional de alrededor de un 10% de niños en edad escolar (Hurtado, 2011; Hurtado & Rodríguez, 2012).

3.4.7. LA SOSTENIBILIDAD DE LOS AVANCES LOGRADOS ENTRE EL 2004 Y EL 2008

A partir del año 2009 colapsan los precios petroleros internacionales y, si bien se recuperaron en un lapso relativamente corto ello, iniciaron un período de inestabilidad que se refleja en la volatilidad del crecimiento económico y del ingreso per cápita. Igualmente se inició un período de restricciones: por un lado, en la disponibilidad de divisas, que limitaba significativamente la capacidad de importación; por otro, el gobierno se involucró en un elevado gasto que lo lleva a adquirir una deuda interna y externa, el pago de cuyo servicio agudizaba el déficit fiscal. La carencia de recursos se reflejó en las deficiencias de los programas alimentarios, tanto en la reducción del subsidio al consumo como en el desabastecimiento, rasgo éste que se agudizó al reducirse la cobertura de los programas. El desabastecimiento de productos básicos se convirtió en un hecho cotidiano y afectó tanto al sistema de distribución

de alimentos público como al privado. Todo ello derivó en un incremento del porcentaje de población en situación de pobreza y pobreza extrema a partir del año 2009, evidenciando la erosión de los logros alcanzados en el período 2004-2008⁴ (Cuadro N° 1).

Cuando se contrastan estas cifras con las de Brasil –país en el que se mantuvo la tendencia a la reducción de la pobreza y la indigencia hasta el año 2011 (Cuadro N° 2), se confirma la aseveración de Reid (2007, p. 198), hecha varios años atrás: *«el progreso de Brasil en la reducción de la pobreza y la desigualdad luce mucho más sostenible que los logros alcanzados por las políticas populistas en Venezuela»*.

4. EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN LOS INDICADORES DE POBREZA

Una vez superada la crisis de la década de 1980, se observó durante la década de 1990 una tendencia al descenso de la pobreza total y de la pobreza extrema en América Latina. En el Cuadro N° 3 se puede observar que la pobreza descendió de 41% a 35,3% a finales de aquella última. Igual ocurrió con la indigencia o pobreza extrema, que se contrajo de 17,7% a 13,9% de los hogares latinoamericanos.

Este comportamiento respondía por un lado a la recuperación del crecimiento económico de la región, el cual está anclado en las políticas que lograron el control de la hiperinflación predominante en años previos. Es a su vez consecuencia –además– de los programas antipobreza, lo cual se reflejó en un aumento del gasto social como porcentaje del PIB, el cual creció de 10,4 a 13,1% del PIB (CEPAL, 2013a). El país más emblemático en este respecto fue Brasil, donde la pobreza descendió en 11,5 puntos porcentuales, *«gracias a una eficaz canalización de transferencias monetarias provenientes del sector público hacia los hogares pobres y gracias al freno de los procesos de hiperinflación, que a comienzos de la década*

⁴ Evidencias de ello durante este subperíodo, fueron sucintamente: volatilidad del crecimiento y de PIB per cápita, índice de desabastecimiento, aumento de la pobreza, inflación de alimentos 50% en el 2013, disminución de la cobertura de Mercal y disminución de la participación de los sectores más pobres en MERCAL

Cuadro 1. Venezuela: población en situación de pobreza e indigencia, período 2005-2011 (como porcentaje del total)

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pobreza	37,1	30,2	28,5	27,6	27,1	27,8	29,5
Indigencia	15,9	9,9	8,5	9,9	9,8	10,7	11,7

Fuente: CEPAL (2013d)

Cuadro 2. Brasil: proporción de la población en situación de pobreza e indigencia, período 2005-2011 (en porcentaje)

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pobreza	36,4	33,4	20,2	25,8	24,9	n.d.	20,9
Indigencia	10,7	9,0	8,6	7,3	7,0	n.d.	6,1

Nota: n.d.: no disponible

Fuente: CEPAL (2013d)

Cuadro 3. América Latina: magnitud de la pobreza y la indigencia, como porcentaje del total de los hogares (años seleccionados)

Año	1980	1990	1994	1997	1999
Pobreza	34,7	41,0	37,5	35,5	35,3
Indigencia	15,0	17,7	15,9	14,4	13,9

Fuente: CEPAL (2013a)

golpeaban duramente a la población de menores ingresos» (CEPAL, 2013a, p. 55). El aumento de la inversión en programas sociales en esta nación llevó el mismo a representar el 21% del PIB, muy por encima del promedio de América Latina. Lo mismo ocurrió en Argentina (donde alcanzó a 20,5%) y Uruguay (donde representó 22,8%).

En contraste con las tendencias predominantes en América Latina al comienzo de la década donde se lleva a cabo un proceso de reformas que generaron una ruptura con el paradigma populista —como ya se ha apuntado— en Venezuela se produjo un rechazo a las reformas económicas y a las políticas de estabilización. Se retornaba así a las políticas populistas que potenciaron la inflación y sumergieron a la economía en una situación de estancamiento (Rodríguez, 2009). Un intento tardío por retomar las políticas de estabilización y controlar la inflación fue abortado por el colapso en los precios del petróleo. Simultáneamente, los programas de asistencia alimentaria no lograron

alterar la situación, ya que no se implementan las reformas para el control de la inflación y la apertura de la economía a la competitividad internacional. La tendencia previa hacia un mayor empobrecimiento de la población se prolongó durante la década de 1990, así como el deterioro en la ingesta calórica per cápita (Hurtado & Rodríguez, 2012). Para entonces, cerca del 50% de los hogares se mantenían por debajo de la línea de pobreza (CEPAL, 2013a).

Posteriormente a la década de 1990 la pobreza descendió con mayor vigor, debido al incremento en la tasa de crecimiento de los países de América Latina, arrastrados por el crecimiento del precio de las materias primas; este último ocurría como consecuencia de la expansión de los países emergentes como China e India. Como se puede apreciar en el Cuadro N° 4, el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza se redujo —entre finales de la década de 1990 y el año 2011— de 43,8% a 30,4%.

Cuadro 4. América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, período 1999-2011 (porcentaje de personas)

Año	1999	2002	2008	2009	2010	2011
Pobreza	43,8	43,9	33,2	33,0	31,4	30,4
Indigencia	18,6	19,3	12,8	13,1	12,3	12,8

Fuente: CEPAL (2013c)

No obstante estos avances, el esfuerzo redistributivo sigue jugando un papel fundamental como consecuencia de la importancia que adquieren los programas antipobreza en la región (como el de Bolsa familia en Brasil, Oportunidades en México y los programas sociales implementados en Venezuela). No en vano, cerca del 80% de la reducción de la pobreza en América Latina durante los años 2002-2006 se concentra en Argentina, Brasil, México y Venezuela (CEPAL, 2013b). Si se efectúa un balance de los logros alcanzados en el período destaca el caso de Brasil: en primer lugar, por su tamaño, al ser una de las economías más grandes de la región; y en segundo lugar, por la continuidad de los esfuerzos realizados y la sostenibilidad de los logros alcanzados a pesar de los cambios de gobiernos (Reid, 2007). Como consecuencia de ello, la cifra de pobreza se ha reducido al 20,9%, en tanto que la de indigencia lo hizo al 6,1% (Cuadro N° 2); todo ello a pesar de las dimensiones del país carioca. Acá se ha sumado el éxito de la política económica en incentivar el crecimiento, así como la agresividad y magnitud del esfuerzo realizado en el programa Bolsa familia.

Por su parte, Venezuela sigue manteniendo su especificidad –al no regirse por el paradigma de la focalización–, tal y como sucede en la mayoría de los países industrializados de América Latina, en especial en las economías de mayor dimensión. En contraste con el caso de Brasil –donde los esfuerzos redistributivos vienen ocurriendo en el marco de una continuidad de las políticas de estabilización de la economía orientadas al control de la inflación y a incentivar la inversión privada (Reid, 2007)–, en Venezuela los programas alimentarios se desarrollan en el contexto de una política económica de orientación populista. Esta potencia la inflación y desincentiva la inversión privada y, en consecuencia, la dependencia del petróleo y la dinámica rentista. En este entorno los avances que se logran en la seguridad alimentaria se encuentran supeditados a los ingresos

extraordinarios del petróleo que se dan a partir del año 2004 (Hurtado & Rodríguez, 2012).

5. CONCLUSIONES

Después de la crisis económica de la década de 1980 Brasil y México adoptaron reformas que dieron prioridad a la estabilización macroeconómica y al estímulo a la iniciativa privada. En este contexto, como parte de la reforma económica impulsada por los organismos multilaterales, se abandonaron los programas de asistencia alimentaria de orientación universal y se comenzó un proceso de focalización de los mismos en los sectores de pobreza extrema buscando aumentar su eficiencia y eficacia. En un inicio estos programas tuvieron un carácter remedial, a fin de compensar a los sectores más vulnerables por los efectos de los programas de ajuste. Sin embargo, con el tiempo adquirieron un carácter más permanente. Si bien estos programas siguieron reflejando prácticas clientelares durante la década de 1990, en el subperíodo más reciente han adquirido un perfil más institucional, focalizándose en los sectores de pobreza extrema y descentralizándose a nivel de los municipios; todo ello en el marco de una gestión que demanda responsabilidades a los beneficiarios e integra a estos a la red social del Estado, en un esquema de mayor participación.

Resulta claro, por tanto, que los avances en seguridad alimentaria y de combate a la pobreza se logran mediante una combinación de políticas económicas que impulsen el crecimiento y políticas integrales que incorporen la asistencia alimentaria. Ello ha llevado a conformar una tendencia en América Latina, desde la década de 1990, a una disminución sostenible de la pobreza total y extrema. En contraste con esta experiencia, en Venezuela el entorno macroeconómico ha estado dominado por políticas populistas que han potenciado las presiones inflacionarias, lo que ha profundizado la dependencia de la renta petrolera

y sumergió al país en una situación de estanflación que se prolongó hasta el año 2003. En este entorno los programas de asistencia alimentaria instrumentados no tuvieron impacto alguno en la situación de deterioro de la ingesta alimentaria asociada al colapso del capitalismo rentístico que se gestó en años previos. El *boom* de los precios del petróleo a partir del año 2004 generó una nueva dinámica que impulsó el gasto público, la demanda y el crecimiento económico. En este contexto se han instrumentado programas de asistencia alimentaria universales, centralizados, orientados por criterios políticos clientelares y cuyo impacto en la seguridad alimentaria ha estado supeditado a la existencia de ingresos extraordinarios del petróleo, debido al elevado costo fiscal de los mismos.

En la medida en que después del 2008 se entró en un período de inestabilidad—como consecuencia de los vaivenes del precio del petróleo, signado por la agudización del déficit fiscal y las restricciones a la importación—, los programas de asistencia alimentaria han venido reduciendo su cobertura y eficiencia. Así mismo, los avances logrados en la seguridad alimentaria y de combate a la pobreza prácticamente se diluyeron. Como consecuencia, los logros en seguridad alimentaria alcanzados por Venezuela en los últimos años evidencian ser menos sostenibles que los de los restantes países industrializados de América Latina (como ocurrió en Brasil, donde la disminución de la pobreza ha sido más pronunciada que en América Latina en general y se mantiene hasta el año 2011).

REFERENCIAS

- Ablan, E. & Abreu, E. (2007). Efectos nutricionales de los cambios alimentarios 1980-2005. *Agroalimentaria*, 24(13), 11-37
- Banco Mundial. (1998). *Pobreza. Lecciones para el diseño de redes de protección social. Notas PREM. (2)*. Recuperado de <http://www1.worldbank.org/prem/premnotes/es/notes2es.pdf>.
- Barrett, C. (2002). *Food security and food assistance programs*. Recuperado de: http://www.aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2w/Papers/BarrettFoodSecurityandFood%20AssistancePrograms.pdf
- Calvento, M. (2007). *Profundización de la pobreza en América Latina. El caso de Argentina 1995-1999*. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros/2007a/252/>
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL. (2013a). *La sostenibilidad del desarrollo de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/>
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL. (2013b). *Panorama social de América Latina 2007*. Recuperado de <http://eclac.org/bin/citPro.asp?xml=../xml/>
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL. (2013c). *Panorama social de América Latina. 2011*. Recuperado de <http://www.eclac.cl/.../xml/1/.../PSE2011.panorama-social-de-america-latina.pdf>
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL. (2013d). *Cepalstat. Bases de datos*. Recuperado de <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB-CEPALSTAT>
- Congreso Bolivariano. (2008). *Exposición acerca del Programa Hambre Cero en Brasil*. Caracas. Recuperado de http://www.congresobolivariano.org/index.php?option=com_content&view=article&id=37:exposicion-acerca-del-programa-hambre-cero-en-brasil&catid=9:ponencias&Itemid=5

- Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONSEA. (2009). *Construcción del sistema y de la política de seguridad alimentaria y nutricional. La experiencia brasileña*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Publica%E7%F5es/Seguran%E7a_Alimentar_Espanhol.Pdf
- Dornbusch, R. & Edwards, S. (1992). La macroeconomía del populismo. En R. Dornbusch & S. Edwards (Comp.), *Macroeconomía del populismo en América Latina* (pp. 15-23). México: Fondo Cultura Económica.
- Engel A., W. (2004). *Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de http://dds.cepal.org/eventos/presentaciones2004/08010/Engel_Wanda.pdf
- Franco, R. (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Recuperado de: http://www.fcs.edu.uy/enz/desarrollo/modulodes/archivos/estado_desarrollo/Los%20paradigmas%20de%20la%20politica%20social%20en%20America%20Latina%20Franco%201996.pdf
- Gobierno de México. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. (2002). *Medición de la pobreza: Comité Técnico para la medición de la pobreza*. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Documentos_de_Investigacion
- Gobierno de México. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. (2009). *Programa oportunidades. ¿Quiénes somos?* Recuperado de http://www.opportunidades.gob.mx/Wn_Quienes_Somos/index.html
- Gobierno de México. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. (2012). *Oportunidades. 15 años de resultados*. Recuperado de <http://www.opportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/2108/BAJA%20Oportunidades%2015%20anos%20de%20resultados.pdf>
- Gobierno de México. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. (2013). *Guía de programas sociales 2013*. Recuperado de: <http://www.sedesol.gob.mx/>
- Gómez, I. & Alarcón, L. (2000). Descentralización de la política social. Un análisis desde la experiencia de la Agenda Venezuela. *Revista Saber*, 12(1), 82-90. Recuperado de http://www/bibliotecadigital.udol.edu.ve/revistasaber/PDF/SABERN-VOL12-1/DESCENTRALIZACION_DE-12-1.pdf
- Gutiérrez, A. (2005). Políticas macroeconómicas y sectoriales: impactos sobre el sistema agroalimentario nacional. *Agroalimentaria*, 11(20), 69-87.
- Hurtado P., J. (2011). *Análisis de los cambios en las políticas de seguridad alimentaria y su impacto en el sistema agroalimentario venezolano entre los períodos 1994-1998 y 1999-2007* (Tesis de doctorado inédita). Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay.
- Hurtado P, J. G. & Rodríguez R., J. E. (2012). Influencia de la realidad macroeconómica y de las políticas asistenciales en el consumo y acceso alimentario en Venezuela 1994-2007. *Agroalimentaria*, 18(34), 13-27.
- Mancilla L, L. P. (2010). Algunas consideraciones teóricas de la asistencia social alimentaria y de la evaluación de programas. *Perspect Nut Hum* [online], 12(2), 177-190. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-41082010000200006&lng=en&nrm=iso
- Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil. (2010). *Programas: PRONAF*. Recuperado de <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. (2012). *Hambre Cero. Principales lecciones*. En da Silva, J., Del Grossi, M. & de França, C. (Coords.), *Programa Hambre Cero. La experiencia brasileña* (pp. 153-172). Sao Paulo: Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/016/ap339S/ap339S.pdf>
- Palma, J. & Urzúa, R. (2005). *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario*. UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140240s.pdf>

- Paunovic, I. (2003). *Growth and reform in Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Reformas Económicas, Nº 70.
- Reid, M. (2007). *Forgotten continent. The battle for Latin America's soul*. New Haven: Yale University Press.
- Rodrik, D. (2004). Estrategias de desarrollo para el nuevo siglo. En Ocampo, J. A., *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI* (pp. 91-124). Bogotá: CEPAL-Alfaomega Colombiana.
- Rodríguez R., J. E. (2009). Contra-reforma, inestabilidad macroeconómica y autonomía del sistema agroalimentario venezolano en el período 1989-2006. *Agroalimentaria*, 15(29), 39-53.
- Salcedo B., S. (2005). El marco teórico de la seguridad alimentaria. En Salcedo B., S. (ed.), *Políticas de seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina de Naciones* (pp. 1-8). Santiago de Chile: FAO.
- Sánchez de Buglio, V. (2003). *La política y programas sociales integrales de superación de la pobreza: un desafío a la gestión pública*. Recuperado de <http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO73.pdf>
- Serrano, C. (2005). La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. Santiago de Chile. Naciones Unidas. CEPAL. Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/22374/lcl2364e.pdf>
- Torres, G. & del Roble L, M. (2002). Las políticas sociales alimentarias y la reforma del Estado en América Latina: la discusión vigente. *Espacio Abierto*, 2(11), 227-250. Recuperado de http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-00062002000200005&lng=pt&nrm=iso
- Villatoro, P. (2004). *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*. Nueva York: Naciones Unidas, División de Desarrollo Social-CEPAL. Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133P.pdf>