

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE



working papers >>

¿ES POSIBLE
UNA AMÉRICA
SIN HAMBRE
EN 2025?

#01
julio
2007

José Luis Vivero Pol
Carmen Porras

**Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre**

Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago, Chile
Teléfono: (56 2) 337 2100 / Fax: (56 2) 337 2101
www.rlc.fao.org/iniciativa

Derechos y Permisos

Derechos reservados 2008.

Este texto puede ser usado con fines educativos y de divulgación citando la fuente.

Los documentos de trabajo de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre difunden análisis de información y estudios en curso para fomentar el intercambio de ideas sobre las principales problemáticas en torno a la Seguridad Alimentaria, el hambre y la desnutrición, entre otros temas relacionados. Los hallazgos y conclusiones expresadas en este documento son responsabilidad única de sus autores y no representan necesariamente la opinión de FAO o de sus aliados.

Los documentos de trabajo están disponibles en línea en:

www.rlc.fao.org/iniciativa/workp.htm

y se pueden solicitar suscripciones por correo electrónico a:

pablo.loschi@fao.org

INICIATIVA ALCSH - WORKING PAPER N° 01
JULIO 2007
www.rlc.fao.org/iniciativa

¿ES POSIBLE UNA AMÉRICA SIN HAMBRE EN 2025?

José Luis Vivero y Carmen Porras

JoseLuis.Vivero@fao.org / Carmen.Porras@fao.org

Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe

RESUMEN

La Seguridad Alimentaria está retornando como paradigma de desarrollo humano, en el marco de los Derechos Humanos (derecho a la alimentación) y como aspecto fundamental para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este trabajo se presenta un estado actualizado del hambre en la región, caracterizada por excedentes alimentarios y enormes desigualdades entre países y dentro de los mismos, y donde se constata que el acceso a los alimentos emerge como el problema más acuciante. Por otro lado, se expone una serie de elementos que están favoreciendo el posicionamiento político del combate al hambre en las agendas nacionales de América Latina, dentro del escenario creado por la “nueva ruralidad” regional. Tras un proceso de descrédito de “lo rural” y de la agricultura de pequeña escala, recientes investigaciones y documentos institucionales están volviendo a posicionar los pequeños hogares rurales en el centro de los programas de erradicación del hambre. El sector agropecuario sigue siendo clave como motor de crecimiento económico y desarrollo social. La lucha contra el hambre y la desnutrición, que se diferencia de la lucha contra la pobreza, tiene una enorme incidencia en el desarrollo económico y en la consolidación de los procesos democráticos. Finalmente, se describe los cinco componentes estratégicos de la Iniciativa Regional “América Latina y Caribe sin Hambre 2025”, que ha sido lanzada por Brasil y Guatemala con el apoyo de España, y recientemente apoyada por los países de la región. Estos componentes son los siguientes: a) Fortalecimiento institucional mediante políticas, instituciones, marco legal y apoyo presupuestario; b) Cooperación Sur-Sur, para el intercambio de personas entre países de la región; c) formación técnica y sensibilización, d) articulación con redes Iberoamericanas y el marco político regional y e) monitoreo e investigación aplicada.

Palabras Claves: Hambre. Nueva Ruralidad. Políticas Públicas. América Latina. FAO.

Clasificación JEL (Journal of Economic Literature):

O - Desarrollo Económico, Cambio Tecnológico, y Crecimiento.

ABSTRACT

Food Security is being repositioned as a human development paradigm, within the framework of Human Rights (specifically the Right to Food) and as a fundamental achievement in the quest of the Millennium Development Goals. This paper presents a state-of-the-art of hunger in the region, characterized by food surplus and paramount inequalities among and within countries, whereby confirming that food access emerges as the most urgent problem to be addressed. On the other hand, a set of elements that influence the repositioning of political will to fight against hunger are also presented, being framed in a rural/urban scenario modeled by the New Rurality. After a decade where “the rural” and small scale agriculture were basically discredited, recent research and conceptual debate are gaining momentum, repositioning the small rural households in the spotlight of the hunger eradication programs. The agricultural sector is still the key as an engine of economical growth and social development. The struggle against hunger and malnutrition, which is clearly different from that against poverty, has an enormous incidence on the economic development and the consolidation of democratic processes. Finally, the five strategic components of the regional Initiative “*América Latina y Caribe sin Hambre 2025*” (Latin America and the Caribbean without Hunger 2025) are described. This Initiative was launched by Brazil and Guatemala with the support of Spain, and recently backed by the regional countries in the Montevideo Summit Declaration. These components are the following: a) Institutional strengthening through policies, institutions, legal framework and budgetary support; b) South-South Cooperation for exchanging people among countries; c) technical training and awareness-rising; d) joint with other Latin American networks and the regional political framework; and e) monitoring and applied research.

Key Words: Hunger. New Rurality. Public Policy. Latin America. FAO.

JEL Classification:

O - Economic Development, Technological Change, and Growth.

CONTENIDO

1. **Introducción**

- Seguridad Alimentaria como marco de intervención.

2. **Perspectiva de la desigualdad latinoamericana**

- Varias cifras de pobreza en función de la metodología usada.
- Desigualdad al interior de los países: los pobres urbanos y los pobres rurales.
- Ligero progreso en la reducción de la pobreza.

3. **Hambre en una región que exporta alimentos**

- Progreso regional en la reducción del hambre, aunque insuficiente y muy desigual.

4. **Elementos para un nuevo contexto rural**

- Retorno de “lo rural”: sector agropecuario como motor de crecimiento y combate a la pobreza
- Cambios en la escena política Latinoamericana e inclusión de los excluidos.
- Hambre y pobreza: parecidos pero no es lo mismo.
- Pobreza, conflicto y democracia.
- Hambre como factor económico: oportunidad de los costes e inversiones.
 - Costes del hambre
 - Inversiones necesarias para que no haya hambre en América Latina y el Caribe
 - Gasto público en el sector rural
- Nueva Ruralidad en América Latina

5. **Apoyando políticas públicas y manteniéndolas en el tiempo: la iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre 2025”**

6. **Conclusiones**

7. **Bibliografía**

1.- INTRODUCCIÓN

A raíz de la Conferencia Internacional de Nutrición (Roma, 1992) y la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996) la preocupación global por la seguridad alimentaria y el hambre se ha desarrollado claramente tanto a nivel mundial como en numerosos países en particular. Fue en esta Cumbre de 1996 donde la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés) retomó con fuerza el tema de la seguridad alimentaria, al reunir a más de 170 países que se comprometieron formalmente a reducir a la mitad el número de hambrientos en el mundo para el 2015. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), lanzados por la ONU en el 2000, incorporaron en el ODM 1¹ este compromiso de reducir a la mitad el porcentaje de los pobres y hambrientos para el 2015². Aparte del Objetivo 8, que tiene una proyección más política y de justicia social, los otros ODM están implícitos de cierta forma en el primero, que el Secretario de Naciones Unidas considera también el más amplio y urgente.

Cinco años después, en el 2002, como los datos indicaban que no había habido suficiente progreso en la lucha contra el hambre, la FAO convoca una segunda Cumbre Mundial de la Alimentación en la que los asistentes hicieron un esfuerzo de conjunto para analizar el porqué de la falta de avances significativos³. Las conclusiones de esta Cumbre fueron muy interesantes: no puede haber progreso en la lucha contra el hambre sin la voluntad política y los recursos necesarios. Para conseguirlos, se necesita un compromiso efectivo no solamente de los gobiernos, sino también de todos los actores sociales (públicos, privados, instituciones financieras internacionales y organismos internacionales) que tienen que unirse en una Alianza Internacional contra el Hambre para generar la necesaria combinación de voluntad política y medidas prácticas. La Alianza Internacional se nutre de los progresos de las alianzas nacionales, que tienen el mismo propósito pero a nivel de cada país. Se pone entonces la atención sobre la necesidad de un esfuerzo común de coordinación para maximizar los resultados a todos los niveles. En ese sentido, la reducción drástica del número de personas que padecen hambre ha venido haciéndose espacio en las agendas políticas de los gobiernos, los medios de comunicación masiva, la opinión pública y las organizaciones internacionales de desarrollo.

Seguridad Alimentaria como marco de intervención

De un tiempo a esta parte, los profesionales del desarrollo y dirigentes políticos se están replanteando ciertos elementos conceptuales que afectan a los programas de seguridad alimentaria y a las metodologías para combatir el hambre, muy influenciados por los decepcionantes resultados conseguidos hasta la fecha, a pesar de las ingentes cantidades de dinero invertidas (Ashley & Maxwell 2003, Belik 2004; Mora & Sumpsi 2004). Todo esto se ha articulado con reflexiones sobre temas como

1 El ODM 1 consiste en "erradicar la pobreza extrema y el hambre" y tiene dos metas diferenciadas: Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día y Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre. A su vez la meta 2 tiene dos indicadores de seguimiento: Indicador 1: Porcentaje de menores de 5 años con insuficiencia ponderal (el seguimiento lo hace UNICEF y OMS). Indicador 2: Porcentaje de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (el seguimiento lo hace FAO).

2 La importante diferencia entre "reducir el número de hambrientos" y "reducir la proporción de hambrientos" ha sido estudiada y cuantificada por Pogge (2004), llegando a la conclusión que el ODM 1 es menos ambicioso que el objetivo de la CMA 1996 (hay una diferencia de más de 300 millones).

3 Aunque a nivel mundial se ha progresado en la reducción de la subnutrición, en la última década esa reducción fue bastante escasa. La proporción a nivel mundial era 20% en 1990-92 y 17% en 2000-02, sobre todo debido al progreso de China (FAO 2004a).

democracia y desarrollo (Barahona *et al.* 2004), participación y empoderamiento (Biswanger & Aiyar 2003), centralismo y descentralización (de Janvry & Sadoulet 2000) y educación.

Normalmente se acepta que el concepto de Seguridad Alimentaria es muy complejo (Maxwell 1996, Maxwell & Slater 2003) ya que abarca los conceptos de producción, acceso, estabilidad y consumo (salubridad, nutrición y aspectos culturales), y se enmarca en la reivindicación del Derecho a la Alimentación, tema ya recogido en la Carta de Derechos Humanos de 1945 pero que ha conocido un notable desarrollo en fechas recientes (Cohen & Ashby-Brown 2005, Mechlem 2004, Robinson 1999). Lograr la seguridad alimentaria de la población implica, por tanto, acciones en los sectores de la agricultura, salud, nutrición, educación, trabajo, economía, obras públicas, medio ambiente, género, etc.

En muchos sentidos, la seguridad alimentaria se enfrenta a los mismos obstáculos que el desarrollo rural llevando a cabo acciones similares, por lo que no queda claro muy claro qué diferencia exactamente ambos enfoques, si es que existe una separación real entre ambos conceptos o prácticamente representan un mismo marco metodológico y operativo. Se nos plantean las siguientes cuestiones: ¿existe alguna diferencia entre la seguridad alimentaria y el desarrollo rural?, ¿qué hay de original en la seguridad alimentaria, que durante los años 90 ha asumido un papel protagonista en muchos planteamientos e iniciativas internacionales? La seguridad alimentaria, a diferencia del desarrollo rural, pone en el centro del accionar a los actores más vulnerables, aquellos que pasan hambre de manera permanente (hambre crónica) o en ciertos periodos del año (hambruna). Y ese sujeto de las acciones y de las políticas de seguridad alimentaria no siempre está en el área rural; de hecho en América Latina cada vez hay más desnutridos urbanos. Por el contrario, el desarrollo rural tiene por sujetos de sus intervenciones a todos aquellos que viven en el área rural (hambrientos y no hambrientos), y no consideran a los habitantes urbanos. El gran reto de la seguridad alimentaria es sacar a esta multitud de más de 850 millones de personas de la pesadilla del hambre crónica, de la angustia cotidiana de sobrevivir con unos ingresos que no les permiten comprar los alimentos necesarios para llevar una vida sana. Puesto en palabras más sencillas, la seguridad alimentaria "sólo" persigue acabar con el hambre del mundo, que parece un objetivo más asequible que acabar con la pobreza. Esta reducción drástica hasta la total eliminación debería producirse en esta generación; es decir, no más allá del 2050 (Ford-Runge *et al.* 2003).

2.- PERSPECTIVA DE LA DESIGUALDAD LATINOAMERICANA

Varias cifras de pobreza en función de la metodología usada

En América Latina y el Caribe se emplean dos metodologías principales para medir la pobreza y la pobreza extrema (o indigencia): (a) la primera y más extendida es la del Banco Mundial, que usa el ingreso de 2 dólares EEUU por persona y día⁴ para determinar quién se considera pobre, y 1 dólar por persona y día para los pobres extremos; (b) mientras que la segunda metodología, desarrollada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), utiliza el

⁴ Ajustado al costo de vida de cada país, lo que hace que la cantidad varíe un poco de país a país.

coste de la canasta básica alimentaria mensual por persona para determinar quién es pobre y quién es extremadamente pobre (llamados indigentes por la CEPAL). Aquél que no gana suficiente para cubrir el coste de una canasta básica alimentaria (CBA) se considera extremadamente pobre (y en este caso también en inseguridad alimentaria), mientras que aquel que no tiene suficiente para cubrir el doble de la CBA se considera pobre. El doble de la CBA es una estimación artificial que tiene por objetivo cubrir todos aquellos gastos de educación, vivienda, salud, vestimenta, etc que son también básicos para poder vivir y desarrollarse como persona. En función de la metodología utilizada para medir la pobreza las cifras absolutas más recientes varían notablemente. Según la CEPAL (CEPAL 2005a), en América Latina y el Caribe hay 222 millones de pobres (40.6%)⁵; mientras que el Banco Mundial considera que hay 175 millones de pobres, lo que supone sólo el 25% de la población (Perry *et al.* 2006).

Desigualdad al interior de los países: las pobres urbanas y las pobres rurales

El PIB per cápita de América Latina disminuyó en 0,7% durante los años ochenta y aumentó alrededor de 1,5% durante los años noventa, sin que los niveles de pobreza cambiaran en forma significativa (Perry *et al.* 2006), lo cual se debe a su enorme desigualdad en el acceso a los recursos (dinero, tierras, educación, salud) y a una notable discriminación étnica⁶ que dificulta un desarrollo pleno de los ciudadanos. Esta situación lleva a que una proporción de la población no acceda a los alimentos necesarios debido a la falta de recursos para adquirirlos y no a déficit en la oferta agregada de alimentos⁷. El 10% más rico de la población de la región percibe 48% de los ingresos totales (de Ferranti *et al.* 2004). La brecha en los niveles de prosperidad tiene su manifestación más aguda en la distribución de la riqueza al interior de los países. La comparación entre regiones al interior de los países revela diferencias asombrosas. En México, el ingreso per cápita en Chiapas en el 2000 era sólo un 18% de aquel registrado en la capital. En Bolivia, Honduras, México, Paraguay y Perú, la diferencia en los recuentos de pobreza entre una región y otra es de más de 40 puntos porcentuales.

En el último cuarto de siglo, la localización de la pobreza ha estado cambiando gradualmente de las zonas rurales a las urbanas (Garrett 1997) y actualmente alrededor del 75% de la población latinoamericana vive en las ciudades. Según el Banco Mundial (de Ferranti *et al.* 2005), cerca del 37% (65 millones) de los pobres de América Latina y el Caribe viven en áreas rurales, aunque esta cifra está sujeta a un notable debate en la actualidad, pues varía mucho en función de la metodología usada y de lo que se considere "rural". Si bien las estadísticas agregadas con los datos oficiales de los países dan una cifra cercana al 24%, cuando se aplica la definición de ruralidad de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos⁸, la cifra se eleva al 42%. En algunos países como Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, al menos el 70% de su población rural vive en la pobreza. La pobreza extrema en zonas rurales es tres veces superior a la pobreza

⁵ De los cuales 96 millones son pobres extremos (18%).

⁶ La población indígena de la región percibe la mitad de los ingresos que reciben quienes no son indígenas (Perry *et al.* 2006).

⁷ Sin embargo, en cuatro países con elevada prevalencia de subnutrición también existen restricciones desde el punto de vista de la producción de alimentos: Haití, República Dominicana, Guatemala y Panamá.

⁸ La OCDE define a la población rural con base en la densidad poblacional de menos de 150 habitantes por kilómetro cuadrado y más de una hora de viaje a las principales áreas urbanas (ciudades de 100.000 habitantes o más).

urbana (CEPAL 2005a). En los seis países de Centroamérica⁹ la población urbana ha llegado ya al 50%, aunque la pobreza sigue teniendo una cara predominantemente rural e indígena: el 70% de la pobreza sigue siendo rural (Richards 2004) y su perfil prototipo corresponde a hogares indígenas con familias numerosas, poca o ninguna educación y un acceso a la tierra limitado (Sauma 2004). La gente que vive en el campo centroamericano tiene el doble de posibilidad de ser pobre respecto a la población urbana (CAC 2002) y por eso su potencial de desarrollo depende en buena medida del sector agropecuario (ODI 2003), que en conjunto constituye la principal fuente de empleo e ingreso de la mayoría de las familias pobres rurales (CEPAL-PMA 2003).

Ligero progreso en la reducción de la pobreza

De 1950 a 1980, con una estrategia de desarrollo centrada en el Estado, América Latina disfrutó de una de las mayores tasas de crecimiento económico del mundo, aunque no pudo sostenerlas. Las barreras comerciales, la sobrevaloración de los tipos de cambio y el financiamiento público protegieron a las industrias ineficientes de la competencia mundial. Los países acumularon deuda externa para financiar esas políticas pero cuando subieron las tasas de interés en los años ochenta se derrumbó la estrategia (Garrett 1997). En respuesta, los gobiernos introdujeron reformas basadas en el mercado, con un coste social muy alto (Stiglitz 2002). En los años 80, los países sufrieron colapsos económicos, guerras civiles y terrorismo, y el ingreso per cápita se redujo cerca de 10% en la región.

Sin embargo, en los 90 el ingreso per cápita se estabilizó o aumentó ligeramente en la mayoría de los países. Los datos recientes sobre el crecimiento en la región demuestran una tendencia favorable a la reducción de los índices de pobreza. Mientras en el 2002 el porcentaje de los pobres y extremadamente pobres era respectivamente del 44% y 19.4%, en el 2005 bajaron hasta 40.6 y 18. En los últimos diez años la proporción de población pobre se había mantenido entre 43% y 46%. Esta reducción del porcentaje y las cifras absolutas del número de pobres en los últimos tres años es un cambio notable en la tendencia histórica, pues el número de pobres había crecido continuamente desde 1970 hasta el 2003¹⁰. La pobreza extrema creció también en números absolutos (93 en 1992 a 96 millones en 2002) aunque el porcentaje total haya disminuido debido al crecimiento total de la población (CEPAL 2005a, FAO 2006). Según la CEPAL (CEPAL 2005b), a nivel sub-regional en los últimos 15 años, la pobreza disminuyó ligeramente en América Central (de 30% a 29%), aumentó en la Comunidad Andina (de 25% a 31%) y se redujo en la zona del Cono Sur (de 24% a 19%).

Este progreso a nivel regional ha sido favorecido por los ritmos de crecimiento altos de algunos países como Venezuela, Argentina y Perú. Algunos gobiernos (Brasil, Chile, Argentina, Perú) han aumentado sensiblemente la inversión social, y los jefes de algunos gobiernos parecen haber tomado muy seriamente, a nivel nacional e internacional, el desafío de los ODM. La situación no es exactamente la misma en las economías menos dinámicas y con menor tasa de crecimiento de Centroamérica, donde el PIB en el 2005 en promedio ha crecido solamente 3.5 %.

⁹ Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

¹⁰ En 1970 había 113 millones de pobres y en el 2003 la cifra alcanzó 226 (CEPAL 2005b).

3.- HAMBRE EN UNA REGIÓN QUE EXPORTA ALIMENTOS

En América Latina hay 53 millones de personas subnutridas (FAO 2005a) y el 20% de los niños sufre de desnutrición crónica moderada o grave, aunque estas cifras medias esconden unas enormes diferencias entre países. En 2002, siete países presentaban un porcentaje de subnutrición superior a 21% mientras que otros seis estaban por debajo del 9%. Mientras que Argentina apenas tiene un 2.5% de subnutrición, Haití tiene el 45% y Guatemala el 24%. Aunque el principal problema en la región es el acceso a los alimentos (ver más adelante), Guatemala ha visto una progresiva disminución del suministro energético alimentario total, para situarse en torno a 5% sobre el requerimiento promedio, lo que es coincidente con sus altos niveles de desnutrición y subnutrición (SNU 2003, Fuentes *et al.* 2005).

La causa principal de la subnutrición en América Latina no está en la falta de capacidad para producir alimentos en cantidad suficiente. En general, la región es ampliamente excedentaria en el comercio internacional de alimentos, con países que figuran entre los mayores exportadores mundiales, aunque algunos países siguen teniendo todavía problemas de producción (Haití, República Dominicana y Guatemala). El problema principal para lograr la seguridad alimentaria radica en las posibilidades de acceso. Es decir, existen grupos de población que no cuentan con el ingreso suficiente para acceder a los alimentos disponibles en el mercado ni a los recursos para poder producirlos en un sistema de autoconsumo. En síntesis, en la gran mayoría de los casos se trata de un problema de pobreza. Sin embargo, como se verá posteriormente, el hambre en América Latina está estrechamente asociada a la pobreza extrema pero no se confunde con ella. Una alimentación insuficiente para el desarrollo de una vida normal, e inadecuada desde el punto de vista nutricional, afecta no sólo a quienes viven en condiciones de extrema pobreza sino también a estratos más amplios y a grupos que residen en determinadas zonas no consideradas pobres.

Progreso regional en la reducción del hambre, aunque insuficiente y muy desigual

Entre 1990-92 y 2000-02 la cantidad de personas subnutridas en América Latina y el Caribe bajó de 59 a 53 millones, es decir del 13% al 10% del total. El incremento de la disponibilidad interna por habitante ha sido un factor central para explicar esta reducción de la subnutrición, que compensó el aumento de las desigualdades de acceso a los alimentos, asociado al incremento de las brechas de desigualdad (de Ferranti *et al.* 2004).

Sin embargo, el avance ha sido insuficiente y muy desigual entre países y sub-regiones, e incluso parece que en años recientes la tendencia se ha estancado, con lo que sólo algunos países podrían lograr el primer ODM para el 2015 (FAO 2005a). Entre los países que han experimentado un incremento de la subnutrición en el periodo 1990-2000 tenemos a Guatemala, Panamá y Venezuela. En un estudio reciente (CEPAL 2005a), se indica que los únicos países de la región que no lograrían alcanzar la meta relativa a subnutrición (ODM 1, indicador 1), si las cosas siguen como hasta ahora, son centroamericanos: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Si consideramos el indicador de insuficiencia ponderal en menores de 5 años (ODM 1, indicador 2), hay 10 países en América Latina y el Caribe que están progresando

adecuadamente para cumplir el ODM (World Bank 2006). Sin embargo, un aspecto que preocupa notablemente es que en cuatro países que no solían tener problemas de este tipo (Argentina, Costa Rica, Panamá y Venezuela) el estado nutricional de los niños se está deteriorando.

En el lado positivo tenemos a un grupo de países que ya han alcanzado la meta para ambos indicadores (Ecuador, Chile, Cuba, Guyana y Perú), siendo Perú un caso destacado puesto que ha pasado del 42% de subnutrición al 13% en sólo 10 años. En Perú se redujo el hambre en un 70%, gracias a lo cual se alcanzó el ODM 1 unos 15 años antes de lo programado.

4.- ELEMENTOS PARA UN NUEVO CONTEXTO RURAL

El espacio rural, su población y la economía agropecuaria no tienen actualmente las mismas características que tenían hace 20 años o hace 10. Es en éste nuevo ámbito rural donde se han de llevar a cabo actividades y programas de reducción del hambre y la subnutrición, problemas todavía muy presentes en los hogares rurales, como se ha visto anteriormente. En este sentido, vamos a exponer algunos elementos que determinan este nuevo espacio rural, esta “*Nueva Ruralidad*” de América Latina y el Caribe, como la han definido algunos autores (FAO & Banco Mundial 2003).

Retorno de “lo rural”: sector agropecuario como motor de crecimiento y combate a la pobreza

Cerca del 70% del grupo objetivo de los ODM a nivel mundial vive en áreas rurales¹¹ y para la mayoría de los pobres rurales la agricultura (más desarrollada, productiva y eficiente) sigue siendo vital para conseguir alimentos, ingresos y empleo. El sector agropecuario es indispensable para conseguir los ODM, particularmente el ODM 1, aunque también tiene una influencia directa o indirecta en las otras metas (World Bank & IFPRI 2006). Actualmente hay cierta coincidencia en revalorizar “lo rural”, sin el cual el desarrollo de cada país parece muy difícil de alcanzar. Y decimos revalorizar porque durante todo el proceso seguido en los países en desarrollo durante los noventa para preparar las Estrategias de Reducción de la Pobreza, el hambre se vio opacada por las luces de la pobreza (FAO 2003a). Frente a la persistencia de la pobreza rural, muchos especialistas están alejándose de las pasadas teorías neoliberales, pro-urbanas, tecnológicas y mercantilistas, y están en línea con la visión de la importancia de una política de estado hacia lo rural (de Clementi & Vivero 2006) y hacia las economías locales de pequeña escala: una política que oriente, integre y corrija los recientes procesos de planificación y financiación centralizada del desarrollo (Biswanger & Aiyar 2003). Parece existir un cierto consenso general en América Latina y el Caribe sobre el hecho que las políticas rurales han estado demasiado centradas en la entrega de subsidios a los productores agrícolas, en lugar de la entrega de “bienes públicos”, como caminos y otras infraestructuras de transporte, investigación y extensión, educación y salud pública (de Ferranti *et al.* 2004).

¹¹ El 75% de los pobres viven en áreas rurales (IFAD 2001), aunque América Latina apenas tiene entre el 35% (según Ferranti *et al.* 2005) y el 50% (según CEPAL 2005b).

La agricultura ha sido el pilar fundamental para el desarrollo económico y humano de la mayoría de los países a lo largo de toda la historia. De hecho, casi todos los países europeos basaron su despegue económico en el sector rural agropecuario, empezando con la producción de alimentos básicos (granos, carne y leche) para luego diversificar la producción orientada hacia el mercado y desarrollando las agroempresas de transformación y las actividades rurales no agrícolas (Koning *et al.* 2002). De hecho, esto mismo parece haber sucedido en los nuevos países emergentes del Sudeste asiático (Timmer 1988). El desarrollo industrial y el sector de servicios dependen enormemente de los productos agrícolas y sólo se pueden desarrollar si a su vez se desarrolla el sector agropecuario (de Janvry & Sadoulet 2000). El desarrollo agropecuario es necesario para crear mercados internos y para generar ahorro que luego será usado para invertir en sectores no-agrícolas (Johnston & Mellor 1961). La lucha contra el hambre tiene por tanto un marcado carácter rural, y su operatividad se basa en la necesidad de un compromiso de gobierno para erradicarla y en la ejecución de programas de desarrollo participativo y descentralizado que abarquen la producción, el acceso, la disponibilidad y la salubridad de los alimentos.

En un reciente estudio del Banco Mundial (de Ferranti *et al.* 2005), se estableció que las actividades rurales basadas en los recursos naturales (agricultura primaria, silvicultura y pesca) conformaron el 12% del PIB regional de América Latina y el Caribe en el 2000, pero cuando se incluyen las industrias procesadoras de alimentos, la proporción promedio del PIB proveniente de la agricultura se eleva por encima del 21% del PIB. Y el efecto de las actividades rurales sobre el crecimiento nacional y la reducción de la pobreza es casi el doble de su proporción del PIB, debido a sus vínculos crecientes con otras actividades económicas y su aporte significativo a las exportaciones. En este sentido, resulta revelador el caso de Perú, donde el PIB agrícola en la década de los 90 creció aún más rápido que el resto de la economía, impulsado en parte por la diversificación hacia exportaciones no tradicionales con valor añadido, lo que permitió un aumento de los ingresos agrícolas y la creación de puestos de trabajo en el sector de los productos transformados (FAO 2005). Así mismo, hay que considerar que las actividades agrícolas no son la única ni la principal fuente de ingresos de las familias rurales: el ingreso no-agrícola constituye entre el 40 y el 50% del ingreso total de los hogares rurales en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe¹².

Esta valorización de la agricultura ampliada (productos alimenticios y manufacturas de esos productos) como un importante motor económico e incluso un activo estratégico se refleja en el peso específico que representa en el PIB de muchos países de la región, como Ecuador (25%), Brasil (26%), Chile y Argentina (32%) o México (24%) (Trejos *et al.* 2004, Arias *et al.* 2006,). En cuanto a absorción de mano de obra (calificada y no calificada), el sector agropecuario se convierte en el mayor demandante de este factor de la producción, sobre todo entre la población pobre. Esta agricultura ampliada es importante no solamente por su impacto en el crecimiento económico nacional, sino porque cada dólar que se invierte en este sector contribuye a mejorar el ingreso de la población. De ahí que darle prioridad económica resulte una tarea ineludible.

Estos datos deben servir de base para que todos los esfuerzos se enfoquen hacia

¹² Este dato significativo está dando pie a replantearse los marcos teóricos de desarrollo rural para la región y su relación con otros entes económicos o países (FAO-Banco Mundial 2003).

el reposicionamiento de la agricultura en el ámbito político en la región, a fin de lograr una mejor asignación de presupuesto de los Estados, y para la definición de políticas e instrumentos de apoyo de acuerdo con su verdadera importancia relativa para el desarrollo del país. Por lo tanto, en este nuevo enfoque del desarrollo rural, las políticas macro-económicas tendrían que venir acompañadas por políticas apropiadas de inversión social en las áreas rurales, donde se concentran los hogares pobres. Los países de América Latina y el Caribe necesitan invertir más y mejor en las comunidades rurales ya que la contribución económica del campo al desarrollo nacional es el doble de lo que sugieren las cifras oficiales (de Ferranti *et al.* 2005).

Cambios en la escena política Latinoamericana e inclusión de los excluidos

El contexto político de la región ha cambiado, o mejor dicho está todavía cambiando, puesto que este año habrá siete países que tengan elecciones a la Presidencia. Por otro lado, es ya evidente un progresivo establecimiento en países de América Latina¹³ de gobiernos liberales-progresistas o de una neo-izquierda que en sus propios países promueven una mayor inversión en políticas sociales y colocan el combate al hambre y la pobreza como uno de los temas importantes de su agenda. Además, estos países están llevando sus ideas más allá de sus fronteras, manteniendo la seguridad alimentaria muy alta en la agenda internacional y apoyando a otros países en el combate al hambre. Al respecto, vale la pena mencionar las iniciativas del Quinteto contra el Hambre (Francia, Chile, Brasil, Naciones Unidas y España, a quienes se agregó posteriormente Alemania) que desde 2002 está tratando de encontrar los recursos económicos y la voluntad política para financiar la lucha mundial contra el hambre y la extrema pobreza (TGIFM 2004).

Los países de América Latina y el Caribe se están levantando contra las recetas neoliberales que habían sido impuestas antaño, en el marco del Consenso de Washington. Muchos de ellos están, además, notablemente integrados en el mercado internacional y están viendo los precios de sus principales productos de exportación (agrícolas, petróleo y gas) crecer de una manera inesperada, lo que incrementa la cantidad de recursos que esos países pueden destinar a inversiones sociales y de infraestructura. Esto hace que muchos de ellos estén viendo una vuelta del Estado como proveedor de servicios esenciales para los ciudadanos. El repunte de los precios de las materias primas está sosteniendo las aspiraciones sociales y estratégicas de algunos de los nuevos líderes de la región. Hugo Chávez, que ha sido recientemente elegido por la revista Time como uno de los 100 personajes más influyentes del mundo, junto a Evo Morales ven una oportunidad histórica en la región, lo que parece alimentar las esperanzas y aspiraciones de los millones de pobres y hambrientos, de los más excluidos. Por otro lado, el posicionamiento geopolítico de algunos países está creciendo en la escena internacional, con sus líderes adquiriendo cada vez un papel más protagónico (Lula en Brasil, Chávez en Venezuela, Kichner en Argentina, Bachellet en Chile).

Los pobres y los marginados están tomando conciencia de sus propios derechos como ciudadanos y están, por ello, empezando a formar parte de la agenda política de muchos gobiernos de la región, así como de las agendas político-estratégicas de sus máximos dirigentes. Otra característica que está favoreciendo esta vuelta de "lo social" son los procesos de descentralización del poder y el desarrollo de

¹³ Entre los cuales tenemos Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, Uruguay y Bolivia.

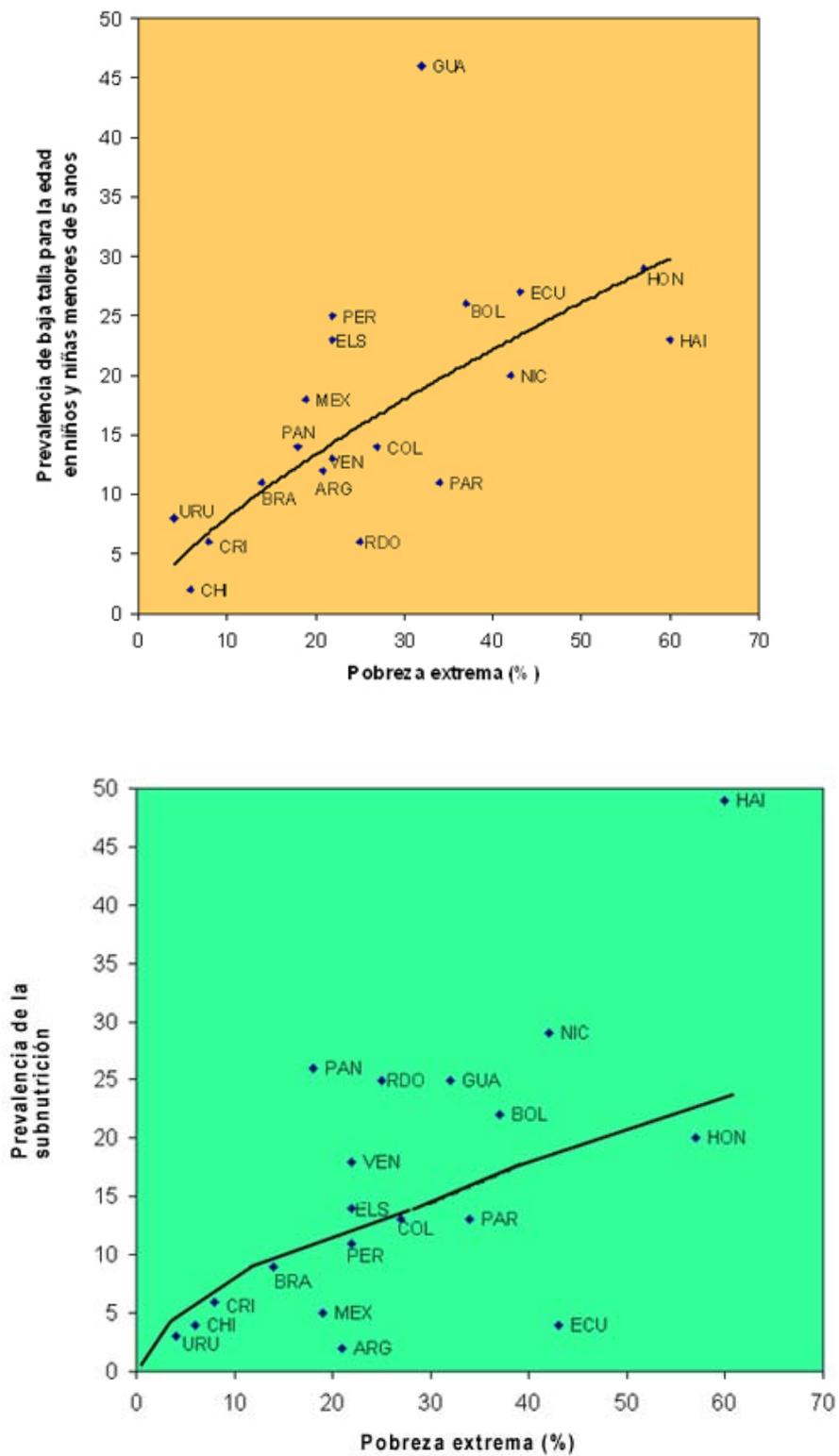
gobiernos locales y movimientos sociales¹⁴, lo que proporciona un escenario abierto para movimientos sociales y, en última instancia, la consolidación de la democracia. Sin embargo, el discurso social en la región corre el riesgo de ser planteado desde un punto de vista populista, de discurso social sin acciones reales y de demagogia conceptual y lingüística que no corresponde con la realidad del accionar del gobierno. Ese populismo en los dirigentes nacionales, tanto en los democráticos como en los autoritarios, ha sido moneda corriente durante la segunda mitad del siglo XX en la región.

Hambre y pobreza: parecidos pero no es lo mismo

Al analizar la desnutrición y la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, se observa que en torno al año 2002, la población en extrema pobreza llegaba a 18% (96 millones) mientras que la población subnutrida alcanzaba el 10% (53 millones). La notable diferencia entre ambas cifras refuerza una de las tesis defendidas por los autores: que hambre y pobreza extrema no son equivalentes. Si bien el combate a la extrema pobreza es central en la lucha contra el hambre, para obtener logros significativos en materia de desnutrición no se requieren necesariamente amplios y costosos programas anti-pobreza (CEPAL 2005a). Los gráficos siguientes (Gráfico 1) muestran que la escasez de recursos de los hogares latinoamericanos y caribeños está lejos de dar cuenta por sí sola del nivel de la desnutrición infantil. El Salvador y Nicaragua, por ejemplo, que presentan niveles de pobreza muy distintos registran tasas de desnutrición crónica similares. Por otro lado Guatemala presenta un nivel de pobreza extrema similar a Colombia, pero son muy distintos en desnutrición crónica.

¹⁴ Que incluso han llegado al Gobierno como es el caso de Evo Morales en Bolivia.

GRÁFICO 1: Relación entre Pobreza Extrema, Desnutrición Global y Desnutrición Crónica en América Latina y el Caribe (18 países), con datos de 1999.



Fuente: CEPAL (2005)

La pobreza coincide sólo parcialmente con el hambre, ya que una persona puede ser extremadamente pobre pero no padecer de inseguridad alimentaria, mientras que el desnutrido crónico puede vivir en un área donde se ha promovido el desarrollo rural y los ingresos per capita han subido significativamente, pero seguir hambriento. Usando encuestas demográficas, se constató que más de dos tercios de la población infantil de que reside en hogares en extrema pobreza de Guatemala y Nicaragua no presentaban bajo peso respecto a la edad (CEPAL & PMA 2003). Por otro lado, una proporción muy elevada de los menores de cinco años con desnutrición crónica no vive en hogares extremadamente pobres, y muchos de ellos incluso viven en hogares que están fuera de la pobreza. Además, existe un conjunto de factores protectores o compensatorios de la desnutrición, que explicarían el hecho que una proporción importante de los niños en hogares extremadamente pobres no presenten signos de desnutrición. Entre éstos se encuentran los mecanismos de adaptación biológica y metabólica a niveles bajos de ingesta alimentaria y los de adaptación conductual, que a menudo se traducen en descensos de la actividad física y el rendimiento. A ellos se suman los que permiten compensar los efectos de la pobreza vía distribución intrafamiliar de los alimentos en favor de los niños y en desmedro de las madres, y las redes sociales en las que participan los hogares de escasos recursos y que les permiten paliar las situaciones más extremas de falta de alimentos.

Aunque no son equivalentes, hambre y pobreza están muy relacionados. La subnutrición contribuye a perpetuar la pobreza, pues los niños desnutridos dejan la escuela antes de tiempo, aprenden menos y consiguen menores ingresos una vez que llegan al estado adulto (ver punto 3.d., Berhman *et al.* 2004). Y, por otro lado, la pobreza es una de las causas principales de la falta de acceso a los alimentos y tiene un efecto negativo y de gran importancia sobre el crecimiento económico de los países. En promedio, un aumento del 10% en la pobreza reduce el crecimiento anual en 1% (Perry *et al.* 2006). Por otro lado, el crecimiento económico es decisivo para la lucha contra la pobreza. En promedio, por cada 1% de crecimiento económico, la pobreza disminuye en 1,25% en América Latina (Perry *et al.* 2006). En la última década, en la mayor parte de los países donde se redujo la pobreza se redujo también la prevalencia de la subnutrición. Sin embargo, en dos países (Guatemala y Panamá) donde se redujo la pobreza aumentó la subnutrición (FAO 2005a), lo cual confirma lo ya apuntado por la gráfica 1, en la cual se ve que la relación no es directa ni proporcional.

Así, combatir el hambre no es lo mismo que combatir la pobreza, lo que se manifiesta, entre otras cosas, que en la Declaración del Milenio se establecen metas independientes de reducción de ambos flagelos. Los programas de seguridad alimentaria tienen como objetivo encontrar soluciones rápidas y de amplia envergadura para reducir drásticamente el número de los que padecen hambre. Esto implica que la lucha contra el hambre, pre-requisito del combate a la pobreza (Vivero & De Loma-Ossorio 2005), puede llevarse a cabo mediante programas nacionales poco complejos, que primen la producción y diversificación para el autoconsumo en zonas marginales, la educación nutricional de las madres y la alimentación escolar con alimentos producidos localmente, entre otras acciones.

Pobreza, conflicto y democracia

El mundo contemporáneo paulatinamente va reconociendo la importancia y la urgencia de poner en la agenda de las prioridades políticas mundiales otro peligro: el hecho que la pobreza, la desnutrición y la desigualdad social¹⁵ puedan radicalizarse y ocasionar desordenes públicos, desembocando en una situación de ingobernabilidad, que por otro lado previenen al país de recibir mayores inversiones extranjeras (Perry *et al.* 2006). Este aspecto no solamente resulta catastrófico para los países donde se produce con mayor impacto (en América Latina se pueden mencionar Ecuador, Bolivia y, por cierto tiempo, Argentina), sino que podría extenderse y desestabilizar vastas áreas, hasta poner en peligro los equilibrios político-económicos vigentes¹⁶. Como se ha visto en los países arriba mencionados, estos eventos son capaces de cambiar incluso el liderazgo existente, por lo que las elites gobernantes se están dando cuenta que si quieren estabilidad política, tienen que mejorar las condiciones de vida de los extremadamente pobres (Valdez 2003).

Existe una clara relación entre el conflicto, la subproducción agrícola, la inseguridad alimentaria y la escasez de recursos naturales (de Soysa & Gleditsch 1999). Entre 1970 y 1990, los conflictos violentos causaron hambre y redujeron la producción alimentaria y el crecimiento económico en 43 países en desarrollo (Messer *et al.* 1998). El conflicto destruye la tierra, el agua y los recursos biológicos y sociales para la producción alimentaria, en tanto que el gasto en operaciones militares reduce la inversión en salud, educación, agricultura y protección ambiental. El conflicto causa inseguridad alimentaria por medio de actos deliberados como el sitio de las ciudades, la usurpación de los bienes de las víctimas y la desintegración de las comunidades. Una vez terminado el conflicto, sin los alimentos y la infraestructura indispensables, la frágil paz alcanzada puede volver a convertirse en conflicto con facilidad. Las regiones pobres y devastadas por el conflicto, que carecen de infraestructura, no consiguen atraer inversiones extranjeras ni nacionales.

Sin embargo, también sucede lo contrario: el hambre y la falta de acceso a medios para atender las necesidades básicas suelen ser la raíz de conflictos violentos (Herrera *et al.* 2005). Cuando los grupos con predominio político se apoderan de la tierra y de los recursos alimentarios, niegan acceso a los grupos marginados por razones políticas o económicas y causan hambre y escasez, estalla la violencia. La denegación del derecho a los alimentos se ha vinculado a disturbios y guerra civil en América Central y México (Messer *et al.* 1998). La exclusión económica y retrasos en los procesos de descentralización del poder limitan el interés político y la participación democrática de la población, lo que lleva a una pérdida de confianza de la población vulnerable en el Gobierno (Herrera *et al.* 2005).

Hambre como factor económico: oportunidad de los costes e inversiones

En este apartado vamos a exponer uno de los argumentos centrales de este trabajo, y que tiene una enorme repercusión para articular la Iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre 2025”: el problema del hambre y la desnutrición de la región no

¹⁵ Ampliamente extendida por numerosos países en desarrollo, con brechas socio-económicas que se van ampliando en gran número de países, y con su manifestación evidente en la subnutrición y la pobreza.

¹⁶ Como muestra tenemos los recientes disturbios provocados por jóvenes norteafricanos que vivían en barrios marginales de varias ciudades de Francia, Bélgica y Alemania.

debe ser visto por los tomadores de decisión como un asunto meramente técnico (agronómico o nutricional) o asistencial (bajo la responsabilidad de los Ministerios de Asuntos Sociales o Salud), si no como un tema económico, con una alta prioridad política. Por ello, vamos a revisar los aspectos económicos del hambre, los costes que acarrearán a los países y el freno al desarrollo económico; luego lo vamos a comparar con las inversiones necesarias para reducir o erradicar la subnutrición de la región. Finalmente, indicaremos los gastos actuales en las áreas rurales con mayor número de personas desnutridas para ver cuán poco atendidas están las zonas que albergan una mayor cantidad de hogares pobres.

Costes del hambre

La desnutrición crónica afecta negativamente al estado de salud de los individuos y de las economías nacionales. Los adultos con retraso de crecimiento son menos productivos y perciben salarios más bajos, la pérdida de años de escolarización debido a desnutrición y pobreza reduce los ingresos a lo largo de la vida y la disminución de la capacidad cognitiva (asociada a un escaso desarrollo cerebral) conlleva una reducción de la productividad y de los ingresos (Arcand 2001, FAO 2004a). Además, mejorar el estado nutricional conlleva menos días de baja laboral y una mayor motivación de los trabajadores (World Economic Forum 2006). Aspectos relacionados con el hambre “oculta” como la deficiencia de micronutrientes, o la anemia crónica, tienen unos efectos negativos en los ingresos de las personas afectadas, así como en el crecimiento económico de los países (Hunt 2005). Sólo la anemia causada por deficiencia de hierro supone unas pérdidas económicas anuales para América Latina de entre 4 y 8.5 miles de millones de dólares EE.UU (Horton & Ross 2003).

Según Pelletier *et al.* (1994), el 54% de las muertes infantiles en los países en desarrollo son atribuibles a la malnutrición y enfermedades asociadas, siendo ésta la mayor causa de mortalidad infantil en el mundo. Y según estimaciones (FAO 2004a, World Bank 2006), el valor actual neto de la pérdida de productividad a lo largo de toda la vida de aquellas personas cuyas capacidades físicas y cognitivas se ven mermadas por el bajo peso al nacer, la malnutrición y las carencias de vitaminas y minerales esenciales equivale a entre un 3 y un 10% del PIB en el mundo en desarrollo. Considerando que muchos países en desarrollo apenas crecen el 3% anualmente, una mejora en la nutrición de la población puede incluso doblar el PIB anual World Bank (2006). Y este notable incremento tendría lugar en muy poco tiempo, puesto que el crecimiento del PIB reacciona con rapidez a las mejoras en la nutrición: un incremento del 1% en el aporte proteínico produce un aumento del 0.49% en el PIB a largo plazo (FAO 2004a, Wang & Taniguchi 2003).

El cálculo del valor de las pérdidas de productividad en dólares sugiere que permitir que el hambre persista es simplemente una carga imposible de asumir, no sólo para las propias víctimas sino para el desarrollo y prosperidad económica de las naciones en las que viven. Los costes directos a nivel mundial, que incluyen costes médicos de enfermedades asociadas, suponen 30,000 millones de dólares EEUU al año, mientras que los costes indirectos, por pérdida de productividad e ingresos, suponen entre 500,000 millones y 1 billón de dólares EEUU (FAO 2004a). Ambos costes son inaceptablemente elevados, tanto en términos absolutos como en comparación con las estimaciones de los costes de las intervenciones que podrían llevarse a cabo

para prevenir y eliminar el hambre del mundo (ver abajo). Los recursos que se necesitan para erradicar el hambre de la región son mucho menores que los costes que ocasiona el no hacerlo.

Por otro lado, dos tercios de la población mundial son pobres, lo cual no quiere decir que no sean capaces de comprar en el mercado, o de ser considerados como consumidores o clientes (Prahalad 2004). La reducción de la pobreza y los costes asociados con el desarrollo de millones de personas pobres debe venir acompañada de su incorporación al mercado. Mantener un alto porcentaje de población fuera del consumo y de las oportunidades laborales, y con alta incidencia de enfermedades y desnutrición crónica, tiene un costo social y monetario muy alto, que termina por incidir en la capacidad de desarrollo y producción de riqueza del país en su conjunto (Arcand 2001, Hammond & Prahalad 2004).

Inversiones necesarias para que no haya hambre en América Latina y el Caribe

Un grupo de economistas del desarrollo, entre los cuales había varios Premios Nobel, llegaron a la conclusión en 2004 (en el llamado Consenso de Copenhagen, ver Berhman *et al.* 2004) que las inversiones en nutrición eran una de las mejores opciones para reducir la pobreza y mejorar el crecimiento económico. Las inversiones en nutrición (en concreto el acceso a los micronutrientes) generan los mayores retornos de todas las actividades de desarrollo examinadas por este grupo de economistas (Bhagwati *et al.* 2004). Por otro lado, la FAO estima que con un aumento anual de 2,620 millones de dólares EEUU en inversiones públicas sería posible que se alcanzase el ODM 1 en la región (ver Cuadro 1), lo cual podría reportar unos beneficios anuales que triplicarían o cuadruplicarían esta inversión (FAO 2003b, FAO 2006).

CUADRO 1: América Latina y el Caribe – Inversiones públicas incrementales anuales necesarias para alcanzar las metas de la Cumbre Mundial de la Alimentación (millones de dólares)	
Mejora de la productividad agrícola en la pequeña agricultura	150
Desarrollo y conservación de los recursos naturales	1.330
Expansión de la infraestructura rural y el acceso a los mercados	370
Fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica	420
Subtotal desarrollo agrícola y rural	2.270
Asegurar el acceso de los más necesitados a la alimentación	350
TOTAL	2.620

Cabe subrayar que si se persigue una meta más ambiciosa, como la de eliminar el hambre en 2025, los gastos requeridos probablemente deberán ser más que duplicados. En efecto, el costo incremental de reducir el hambre a cero aumentaría más que proporcionalmente cuando se enfrenten las últimas zonas donde habitan los desnutridos.

Gasto público en el sector rural

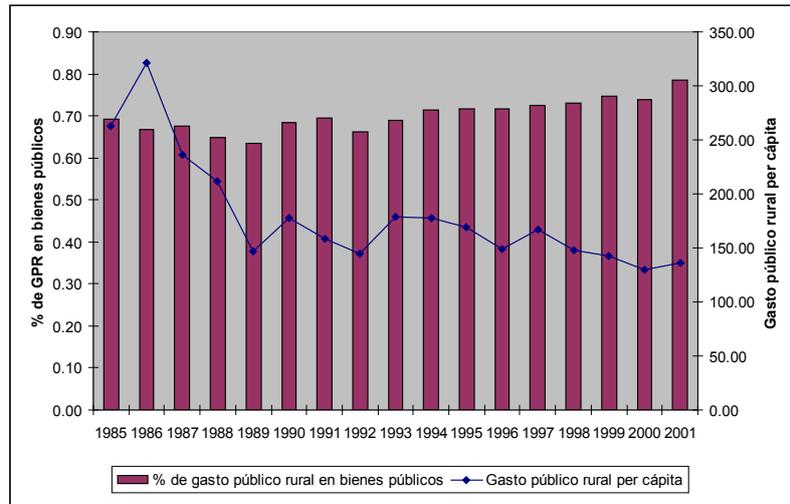
Los países de América Latina y el Caribe han utilizado dos líneas principales de acción dirigidas a facilitar el acceso de la población a la alimentación. Por un lado, se han impulsado diversos programas de ayuda social, principalmente, transferencias directas condicionadas y no condicionadas, buscando aumentar el poder adquisitivo de los más pobres y de esta manera darles mayores posibilidades de acceso a alimentos. La cooperación internacional y los gobiernos han comenzado a darse cuenta que para romper el círculo vicioso de la pobreza crónica hay que subsidiarla inicialmente (Dorward *et al.* 2004, Ford-Runge *et al.* 2003). Para los pobres extremos que pasan hambre, una forma de ayuda es subvencionar su capacidad de llenar la canasta básica alimentaria todos los días. A cambio, el beneficiario se compromete a enviar sus niños a la escuela, o a aprender a leer y escribir¹⁷. De alguna manera, el beneficiario también paga, pero invirtiendo en su propio capital humano para tener mañana más oportunidades de desarrollo. Como ejemplos de estos programas tenemos el Bolsa Familia en Brasil, Oportunidades en México y Familias en Acción en Colombia.

Por otro lado, iniciativas que buscan el incremento de la productividad de los factores productivos, orientadas a lograr una mayor disponibilidad de alimentos al interior de los países. Sin embargo, la contribución rural al desarrollo de la región se ha visto entorpecida por una inversión insuficiente en servicios públicos en áreas rurales, tales como carreteras, agua potable, comunicaciones y salud (de Ferranti *et al.* 2004). Entre 1985 y 2000, más de la mitad del gasto rural fue asignado en su mayoría a medianos y grandes productores a través de subsidios, una proporción mayor a lo invertido en la provisión de servicios públicos a la población rural.

Desafortunadamente, no existe información estadística que detalle el volumen de recursos que los países han invertido para facilitar el acceso a alimentos de los más pobres de las áreas rurales. Sin embargo, la base de datos de Gasto Público Rural de la Oficina Regional de FAO para América Latina (GPRural), puede entregar información acerca de aquellas intervenciones que han influido directamente sobre el aumento de la productividad rural.

¹⁷ Estos programas se denominan genéricamente Transferencias Condicionadas de Efectivo

GRÁFICO 2: Gasto Público Rural en América Latina (1985-2001), en porcentaje y per cápita.



Fuente: Base de datos de Gasto Público Rural - GPRural, 2006.

Tal como se puede ver en el gráfico 2, en el promedio de la región hay un descenso del gasto público rural per cápita, aunque la porción de este gasto dirigido a bienes públicos ha ido aumentando paulatinamente¹⁸. Esto sugiere que, a pesar de que la estructura del gasto ha mejorado a favor del gasto en bienes públicos, en términos de volumen de recursos los países han empeorado, lo que puede tener consecuencias negativas sobre el acceso de la población rural a la alimentación. A modo de conclusión, en términos de recursos públicos dirigidos a mejorar la seguridad alimentaria de la población rural (extensión agraria, salud y nutrición, educación, infraestructura, agua potable, etc.), se necesita aumentar no solamente el volumen de recursos a estas áreas, sino también mejorar la estructura del gasto a favor de aquellas acciones que tienen influencia directa sobre la productividad agrícola y también sobre el ingreso de la población rural.

Nueva Ruralidad en América Latina

Como ya se ha mencionado anteriormente, el campo Latinoamericano y Caribeño está experimentando una serie de transformaciones y “modernizaciones” de carácter social, económico, tecnológico y estratégico (por ejemplo, su reposicionamiento como motor de crecimiento) lo que está llevando a varios autores de la región a definir una “Nueva Ruralidad” en la región (IICA 2000, Giarraca 2001, FAO & Banco Mundial 2003).

Esta nueva ruralidad viene definida por una serie de cambios en la estructura social de los trabajadores rurales, como es la feminización y el envejecimiento de la población, proceso generalizado en toda la región (Guzmán 2002). Los procesos simultáneos de transición demográfica y urbanización que actualmente tienen lugar en América

¹⁸ Las cifras de gasto público promedio de la región han sido calculadas en forma ponderada, de manera que estos valores pueden diferir de cálculos realizados utilizando un promedio simple.

Latina y el Caribe están generando un importante fenómeno de envejecimiento de la población rural, situación que ponen en evidencia el sustancial aumento de la proporción de “personas mayores” (60 años o más) en la población rural (González 2005) y de mujeres. Este fenómeno está afectando a la estructura de la fuerza laboral y a la oferta de mano de obra agrícola. Además, aunque el sector rural sigue teniendo un peso importante en las economías nacionales, cada vez tienen más importancia las actividades rurales no-agrícolas como generadoras de ingresos para hogares rurales. Estas actividades comprenden a todas aquellas iniciativas que generan empleos e ingresos y que no están relacionadas directamente con la producción agropecuaria (por ejemplo, un pequeña empresa de ladrillos, un aserradero de madera del bosque, un garaje en un pueblo, la realización y venta de productos típicos y artesanías, el turismo rural, etc). Los hogares rurales reciben más del 40% e incluso 50% del total de sus ingresos de actividades no-agrícolas¹⁹ (Dirven 2004, de Ferranti *et al.* 2005). Y, como ya se mencionó anteriormente, América Latina y el Caribe es la región con la mayor tasa de urbanización y con una elevada emigración rural, bien a las ciudades importantes bien a otros países como EEUU o Europa. Estos flujos están cambiando el paisaje rural, y determinan unas nuevas relaciones entre el medio rural y el urbano, que no están tan diferenciados como antaño.

Otro aspecto que vale la pena mencionar es el despegue de las comunicaciones, especialmente los teléfonos móviles y el internet, que facilitan el flujo de la información y que ya no permiten que las catástrofes debidas al hambre permanezcan ocultas y olvidadas. Ahora las noticias corren y la gente sabe, aumentando la presión sobre los gobiernos por parte de la opinión pública de todo el mundo frente a catástrofes naturales o conflictos civiles. La opinión pública, especialmente de los países avanzados, opina que es inaceptable que en un mundo que produce suficiente alimento para todos, siga albergando a más de 850 millones de personas que pasan hambre, sin esperanza de cambiar la situación en toda su vida.

Los programas de seguridad alimentaria tienen que tomar en cuenta y adaptarse a la nueva ruralidad latinoamericana y a las fuerzas de la globalización, lo que incluye un progresivo empoderamiento de la nueva institucionalidad descentralizada (departamentos o estados federales, alcaldías, consejos de desarrollo, comunidades, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de mujeres e indígenas, iglesias, etc.), la libre competición en un mercado no protegido y no apoyado por el estado, la creciente incidencia de las actividades rurales no agrícolas, la pobreza urbana que se nutre constantemente de nuevos pobres rurales, el nuevo rol de los supermercados como intermediarios entre productores y consumidores, las tecnologías de la información y comunicación y la participación en las organizaciones económicas regionales y los tratados de libre comercio, que determinan unas nuevas reglas de competición. En este nuevo ámbito rural se van extendiendo fenómenos “nuevos” para los habitantes rurales, tales como la emigración, la feminización y el envejecimiento de la población, que ven salirse de las comunidades los hombres jóvenes y adultos más preparados y emprendedores. Éstos enviarán las remesas a la familia, pero dejarán un agro desestructurado que los ancianos, los niños y las mujeres no estarán en condiciones de disfrutar como antes lo hacían en el ámbito de sus sistemas de vida tradicionales. El sistema rural tradicional, tradicionalista y productor primario, contrapuesto totalmente al medio urbano y moderno, está cambiando rápidamente, y a los hogares rurales les está costando adaptarse a esta nueva ruralidad.

¹⁹ 68% en Haití; 59% en Costa Rica; 55% en México; 50% en Colombia, Panamá y Perú; 41% en Chile; y 39% en Brasil.

5.- APOYANDO POLÍTICAS PÚBLICAS Y MANTENIÉNDOLAS EN EL TIEMPO: LA INICIATIVA “AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE 2025”

La revisión de los avances de América Latina y el Caribe en relación a la meta de la CMA 1996 y el ODM 1 indican que esas metas serían alcanzadas sólo por una parte de los países. Por otro lado, la reducción del hambre a sólo la mitad parece un objetivo poco ambicioso y moralmente dudoso en una región que tiene la capacidad económica, humana, técnica y de recursos naturales para que toda su población pueda al menos comer suficiente en cantidad y calidad. Las proyecciones de la FAO (FAO 2006) indican que de mantenerse sin cambios la tendencia actual, la subnutrición en América Latina en 2015 y 2025 afectaría respectivamente a 41 millones y 31.2 millones de personas, o sea el 7% y 5% del total de la población. Las variaciones son también muy amplias de subregión a subregión y de país a país, lo que muestra que el esfuerzo para erradicar el hambre será mayor de un país a otro y requerirá enfoques diferenciados para cada uno. La mayor incidencia de la subnutrición en 2015 y 2025 se encontraría en América Central (respectivamente 13% y 9%) y en el Caribe (15% y 11%), aunque con enormes variaciones por países. En América del Sur, la incidencia a nivel subregional sería del 6% y 4%, con menor fluctuación de país a país (FAO 2006).

Es esencia, si todos los países de la región cumplieran con el ODM 1 en el 2015 todavía nos quedarían 41 millones de personas subnutridas, lo cual parece una cifra escandalosamente alta como para que nos sintamos satisfechos. En vista de esta perspectiva, los gobiernos de Guatemala y Brasil lanzaron en septiembre de 2005 la iniciativa “*América Latina sin Hambre 2025*”, durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica celebrada en Guatemala (Septiembre 2005). Esta iniciativa, consciente de la capacidad de América Latina de erradicar el hambre, plantea un desafío mayor pero más específico que el de los ODM (marco general en el cual se inserta y al cual complementa). Poniendo un esfuerzo suplementario en un periodo de tiempo un poco más largo, podemos conseguir que todo el mundo en la región pueda comer tres veces al día todos los días del año. Esta Iniciativa complementará la labor de los Gobiernos en el desarrollo nacional y el combate al hambre y a la pobreza, poniendo en práctica (y manteniendo) políticas públicas que promuevan la erradicación del hambre en América Latina y el Caribe para 2025.

La iniciativa, una vez presentada, fue posteriormente apoyada por los Presidentes de los países de América Central que son miembros del Sistema de Integración Centroamericano y por Brasil (Declaración 13 Septiembre 2005). También fue mencionada por el Vicepresidente de Guatemala durante la Cumbre ONU (Nueva York, 16 Septiembre 2005) y por el Presidente de Brasil durante la celebración del 60 aniversario de la FAO (Roma, 17 Octubre 2005). Recientemente, la Iniciativa ha sido aprobada por los Ministros de Agricultura en la Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (Caracas, 24-28 de Abril 2006) y le han añadido el Caribe al título, llamándose ahora oficialmente “*América Latina y Caribe sin Hambre 2025*” (ALCSH 2025).

Según la FAO (FAO 2006), se podría agrupar los países de la región en cuatro grupos. El primero estaría compuesto por aquellos países que no tienen necesidad de esfuerzos y recursos adicionales para lograr la erradicación del hambre en 2025: Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador y Uruguay. El segundo grupo comprende

países que requieren esfuerzos adicionales modestos: México, El Salvador, Jamaica, Trinidad y Tobago, Brasil, Guyana y Suriname. El tercer grupo son los países con necesidades medias de inversión y un esfuerzo político importante: Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela. Finalmente, el cuarto grupo, donde para alcanzar la meta se requieren esfuerzos e inversiones masivas, pues están bastante lejos de cumplir la meta para el 2025 (en muchos casos incluso se están alejando del objetivo), comprende a Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Haití. Cabe subrayar en este contexto que la subnutrición ya ha sido virtualmente erradicada en Argentina (nivel de incidencia igual o menor al 2.5% de la población).

A fin de lograr esta meta, indispensable y ambiciosa pero posible, es fundamental un decidido compromiso político no sólo de los gobiernos sino también de la sociedad en su conjunto, en todos y cada uno de los países en la Región. Asimismo, es esencial traducir ese compromiso en políticas públicas y programas que apunten a la solución de los principales problemas identificados. La Conferencia Regional de Caracas le dio a la FAO el mandato de contribuir a las acciones que resulten del compromiso político de los países a través de cinco ejes de apoyo: fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad alimentaria y la nutrición en cada país; cooperación sur-sur entre los países de la región y entre éstos y países de otros continentes; formación en seguridad alimentaria y sensibilización y comunicación sobre la problemática del hambre; apoyo a las redes iberoamericanas y al marco político regional; y monitoreo e investigación aplicada para dar seguimiento a la seguridad alimentaria. A continuación se desarrollan los cinco ejes de acción de la Iniciativa.

a) Fortalecimiento institucional, mediante el cual se busca promover y fortalecer los Sistemas Nacionales de Seguridad Alimentaria, entendidos como un grupo de *instituciones* regidas por un *marco legislativo y estratégico* y que cuentan con un *presupuesto asignado* para llevar a cabo una serie de acciones contempladas en *documentos de política, estrategia y planes de acción*, con objetivos claros e indicadores que permitan dar seguimiento al proceso. El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria deberá estar apoyado por el gobierno respectivo y constar de un Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) que replique las buenas prácticas ²⁰ a millones de personas desnutridas en un plazo de tiempo concreto y con bajos costos de inversión por familia. La elaboración de Planes Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional para cumplir con el objetivo de la Iniciativa ALCSH 2025 requerirá, entre otros aspectos, del apoyo técnico necesario para su desarrollo.

b) Cooperación Sur-Sur, para el intercambio entre pares, involucrando técnicos nacionales, campesinos emprendedores, empresarios, funcionarios gubernamentales y políticos, a fin de facilitar el intercambio de experiencias a varios niveles, tanto en visitas cortas como en periodos de tiempo prolongados. Las acciones en este ámbito podrían beneficiarse del programa de Cooperación Sur-Sur que la FAO ha venido promoviendo para fomentar el apoyo mutuo entre países en desarrollo. La Cooperación Sur-Sur debería tener un formato flexible para poder adaptarse a las diferentes modalidades solicitadas por los países. Las visitas de intercambio entre políticos y funcionarios de la región tendrían como objetivo examinar las mejores

²⁰ Actividades o procesos que hayan sido probados y que puedan replicarse a gran escala.

prácticas de cada país e intercambiar experiencias en aspectos tales como estrategias nacionales y legislación sobre seguridad alimentaria y nutricional, coordinación entre sector público y privado y sociedad civil, nutrición infantil, transferencias condicionadas, financiación rural, acceso a la tierra, actividades rurales no agrícolas y servicios de extensión. Otro aspecto relacionado con la cooperación entre países de la región consiste en la realización de estancias prolongadas de técnicos en el terreno y de consultorías de apoyo para preparar documentos y planes de acción. Gran parte de los técnicos de apoyo deberían proceder de países de la región. Las agencias de cooperación técnica, instituciones financieras internacionales y otras instituciones colaborarían a través de su apoyo técnico y mediante su apoyo financiero para facilitar los intercambios.

c) Formación y sensibilización, para conseguir una masa crítica de profesionales y líderes con las herramientas y conocimientos necesarios para planificar, gestionar y coordinar políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional o subnacional. En ese contexto se prevén dos áreas de intervención: capacitación técnica de funcionarios, técnicos, profesores y gestores locales en materia de seguridad alimentaria; y sensibilización y comunicación sobre la problemática del hambre a diversos niveles (ministros, políticos y diputados; técnicos, empresarios, formadores de opinión; iglesias, ONG y sociedad civil en general). La capacitación técnica se realizaría con base en actividades de formación a distancia y presencial en curso en los países o realizadas por instituciones internacionales de cooperación. La sensibilización se podría realizar inicialmente mediante un grupo formado por políticos e investigadores de la región, que visitarían los países al más alto nivel para presentar la iniciativa, recabar apoyos y compromisos nacionales para llevarla adelante. Posteriormente, se podrían desarrollar planes de sensibilización a varios niveles dentro de cada país, dirigidos a políticos, diputados, periodistas, empresarios, universidades, ONG, etc.

d) Redes Iberoamericanas y marco político regional, para apoyar a los gobiernos en la articulación y la promoción de las iniciativas de seguridad alimentaria, a fin de establecer redes entre ellas y articularlas con otras iniciativas en curso en la región. El desarrollo de una red de esfuerzos nacionales y subregionales debería respaldarse especialmente en el proceso y compromisos de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, recabando la colaboración y el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana. A fin de afianzar su anclaje institucional, la iniciativa ALCSH debería articularse con otras iniciativas, acciones, grupos y reuniones regulares existentes en la región, como las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres de las Américas, así como con la Alianza Internacional contra el Hambre.

e) Monitoreo e investigación aplicada para vigilar la evolución de la seguridad alimentaria en la región, a través del Observatorio Latinoamericano de Hambre y Pobreza, un organismo multi-institucional con diversas sedes destinado a promover y articular iniciativas conjuntas de investigación aplicada sobre diversos aspectos del hambre en la región. El Observatorio podría además evaluar los resultados de programas nacionales y de la Iniciativa ALCSH 2025 en general. En ese sentido, se podrá contar con la experiencia y mecanismos desarrollados por la FAO y el PMA para monitorear la situación de seguridad alimentaria y nutricional, y se producirá un informe anual sobre el estado de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe, que podría contar con la participación de otras instituciones regionales.

6.- CONCLUSIONES

La panorámica esbozada en este texto sobre actualidad y tendencias de la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y su contextualización en América Latina y el Caribe permite concluir con algunas consideraciones sobre los aspectos que parecen jugar un papel importante para orientar las líneas futuras de acción. Estas líneas pasan por un posicionamiento del hambre como un tema económico y político, y no sólo social o técnico, lo que implica un cambio en la concepción de esta problemática y de sus posibles soluciones (Lewin 2005). Además, hay un posicionamiento fuerte del sector rural en las agendas políticas de muchos países de la región y de muchas agencias de desarrollo internacional y agencias bilaterales (Banco Mundial 2002, BID 1998, DFID 2003, European Commission 2001, IFAD 2001, IFPRI 2002, Khan 2001, TGIFM 2004, UN HTF 2005, World Bank & IFPRI 2006). Entre las propuestas de intervención que sustentan esta percepción del hambre como tema de la agenda nacional de los países se presenta la Iniciativa ALCSH 2025.

El panorama político en gran parte de América Latina y el Caribe se encuentra hoy en una situación de cambio que podría evolucionar en opciones y alternativas sociales que se alejan notablemente de la tendencia general de los años noventa. El tipo de liderazgo que se está afirmando en la región deja entrever que muchos países seguirán adoptando o adoptarán en un futuro próximo políticas de inversión social que prestarán una mayor atención a las capas sociales históricamente discriminadas que sufren marginalización social. La voluntad política es un elemento previo al logro de resultados apreciables tanto en seguridad alimentaria como en otros temas. Sin embargo, para conseguir dichos resultados, la voluntad política tiene que sustanciarse en medidas concretas como la aprobación de leyes y políticas de estado que permitan acciones coherentes de mediano y largo plazo, sin depender de las orientaciones del gobierno del momento. Así mismo, se requiere una fuerte acción de coordinación de esfuerzos y recursos a nivel nacional que involucre a todos los actores sociales; una adecuada inversión en las áreas rurales y en agricultura y la formación de capital humano que valore, gestione y difunda la cultura y las iniciativas de seguridad alimentaria.

Recientes propuestas conceptuales de FAO (MacMillan 2004, FAO 2005b) proponen que para incidir sobre el hambre hay que cambiar el enfoque de los programas de desarrollo, que suelen invertir ingentes capitales y concentrar muchos recursos y asistencia técnica en pocos centenares de hogares. La nueva concepción propone invertir el concepto, y empezar a hacer “poco para muchos” en vez de “mucho para pocos”, rompiendo el círculo vicioso de las experiencias piloto. En este sentido, son especialmente prometedoras para superar la dimensión “micro” de muchos programas de desarrollo, las estrategias de ampliación a escala nacional que, difundiendo buenas prácticas con bajos costos de inversión por familia y gran cobertura nacional, puedan permitir a los pobres sin ningún activo dar el primer paso para convertirse en pobres con activos (Uvin *et al.* 2000). Esto les permitirá acceder a otros programas no centrados en la seguridad alimentaria, sino en el desarrollo rural. A nivel territorial, la ampliación apunta a replicar, en la mayor cantidad posible de comunidades necesitadas, una serie de buenas prácticas agrícolas, utilizando una metodología participativa y grupal con un enfoque territorial de planificación (Shejtman & Berdegú 2003).

La contribución del campo al desarrollo en América Latina y el Caribe es mayor de lo que comúnmente se creía. La mayoría de los países de la región no ha logrado ofrecer una combinación adecuada de políticas públicas en el campo como sería lo deseable tanto desde una perspectiva de reducción de la pobreza como de crecimiento (de Ferranti *et al.* 2005). El gasto público todavía tiende a beneficiar más a las actividades urbanas que a las rurales, y que el gasto público en el sector agropecuario es inferior a su aporte al desarrollo general, por lo que hay que incrementar el gasto público en áreas rurales (Sachs & MacArthur 2005) y mejorar su calidad, para que se invierta en bienes públicos que benefician el desarrollo (carreteras rurales, riego, educación, investigación agrícola y agua potable) y no se pierdan en subvenciones que suelen beneficiar a los agricultores con más recursos. Hay que mejorar la focalización de intervenciones, para llegar verdaderamente a los más pobres y desnutridos, asignando mayores recursos e inversiones públicas en las áreas donde hay más concentración y cantidad de pobres extremos y hambrientos (Sachs 2005, Perry *et al.* 2006)

La descentralización y la mayor participación comunitaria en las decisiones hacen que los programas sean más eficaces al adaptarlos a las condiciones de la región y las necesidades de los grupos vulnerables residentes allá (Gordillo 2004). Aun así, tradicionalmente las instituciones públicas locales en las zonas rurales de América Latina y el Caribe han sido débiles y carecían de la capacidad analítica y financiera necesaria para asumir mayores responsabilidades. Es por ello que la educación y la capacitación constituyen un eje esencial para mejorar la equidad. Las tasas de pobreza son inferiores entre 25 puntos porcentuales y 40 puntos porcentuales en familias encabezadas por egresados de la educación secundaria en comparación con aquellas cuyo jefe de hogar no ha completado la educación primaria (Perry *et al.* 2006).

Entre los factores de éxito en el combate al hambre en la región, basándose en algunos elementos recogidos de diversos países de la región, podemos citar los siguientes: crecimiento económico elevado, con un gran crecimiento del sector agropecuario con base en pequeños agricultores (Perú), gasto creciente en educación y en salud (Chile y Costa Rica), instrumentación de redes de protección social con transferencia directa de efectivo a los más pobres (Chile, Colombia, México, Brasil), programas de alimentación escolar (Guatemala, Brasil, Perú) y énfasis en políticas de educación y salud pública (Uruguay, Argentina, Costa Rica).

Al adoptar el objetivo de erradicar totalmente el hambre (o reducirlo a valores no significativos), América Latina y el Caribe se pone a la cabeza del esfuerzo mundial. Ello exige que todos y cada uno de los gobiernos hagan suyo ese compromiso e involucren a toda la sociedad, aplicando tanto sus recursos humanos y técnicos como financieros, con políticas y programas que permitan canalizar el importante incremento anual de inversiones adicionales que se requieren. La FAO se propone aportar su amplia capacidad técnica y su experiencia para definir y ayudar a ejecutar los enfoques flexibles para cada país que exigen las diferentes situaciones y condiciones de cada uno. Al participar activamente en la puesta en marcha de los arreglos institucionales y los ejes de intervención prioritarios previstos en la iniciativa "*América Latina y Caribe sin Hambre 2025*", la FAO intenta cumplir con la misión que le encomendaron los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 y que reiteraron en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 2002: acabar con el hambre en el mundo.

7.- BIBLIOGRAFÍA

Arcand, J.L. (2001): Undernourishment and economic growth. The efficiency cost of hunger. *FAO Economic and Social Development paper* No 147. FAO, Roma.

Arias, J., S. Vallejo y R. Trejos (2006): *La real contribución de la agricultura a la economía de Ecuador*. ComunIIICA online, cuarta edición. (<http://www.iica.int/prensa/comuniica/2005/n4-esp/n4.asp>)

Ashley, C. y S. Maxwell (2003): Rethinking rural development. *Development Policy Review* 19 (4).

Banco Mundial (2002): *Alcanzando a los pobres rurales. Nueva estrategia de Desarrollo Rural*. Banco Mundial, Washington D.C.

Barahona, M., Sauma, P. y E. Torres-Rivas (2004): *Democracia, pobreza y desigualdades en Centroamérica*. PNUD, Guatemala.

Belik, W. (ed.) (2004): *Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina*. Ed. Hucitec, FAO-FODEPAL, Sao Paulo.

Berhman, J.R., H. Alderman y J. Hoddinott (2004): Nutrition and hunger. En: B. Lomborg, ed. *Global crises, global solutions*. Cambridge University Press, Cambridge.

Bhagwati, J., R. Fogel, B. Frey y otros (2004): Ranking the opportunities. En: B. Lomborg, ed. *Global crises, global solutions*. Cambridge University Press, Cambridge.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998): *Estrategia para la Reducción de la Pobreza Rural*. Washington DC.

Binswanger, H.P. y S.S. Aiyar (2003): Scaling up Community-driven Development. Theoretical underpinnings and programme design implications. *Policy Research Working Paper 3039*, World Bank, Washington D.C.

CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano) (2002): *Seguridad Alimentaria en Centroamérica*, Nota estratégica. Costa Rica.

CEPAL y PMA (Comisión Económica para América Latina y Programa Mundial de Alimentos) (2003): *Erradicando el hambre en Centroamérica: trabajando juntos para alcanzar la meta de hambre del milenio*. Panamá, 16-17 de diciembre 2003.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2005a): *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile.

_____ (2005b): *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

Cohen, M.J. y M. Ashby-Brown (2005): Access to justice and the right to adequate food: implementing Millennium Development Goal One. *Sustainable Development Law & Policy* 6(1): 54-56.

de Clementi, L. y J.L. Vivero (2006): La nueva Seguridad Alimentaria en América Latina y la lucha contra el hambre en Guatemala. En: I. Trueba, ed. *El fin del hambre en el 2025: un desafío para nuestra generación*. Cátedra Alfonso Martín Escudero, Universidad Politécnica de Madrid.

de Ferranti, D., G.E. Perry, F.H.G. Ferreira y M. Walton (2004): *Inequality in Latin America: Breaking with History?* World Bank Latin American & Caribbean Studies, Washington, DC.

de Ferranti, D., G.E. Perry, D. Lederman, W. Foster y A. Valdes (2005): *Mas allá de la ciudad: el aporte del campo al desarrollo*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington, DC.

de Janvry, A. y E. Sadoulet (2000): Rural poverty in Latin America. Determinants and exit paths. *Food Policy* 25: 389-409.

de Soysa, I. y N.P. Gleditsch (1999): *To cultivate peace: agriculture in a world of conflict*. PRIO Report 1. International Peace Research Institute, Oslo.

DFID (Department for International Development) (2003): *Agriculture and poverty reduction: unlocking the potential*. DFID Policy Paper. London, UK.

Dirven, M. (2004): El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina. *Revista de la CEPAL* 83: 49-69.

Dorward, A., S. Fan y otros (2004): Rethinking Agricultural Policies for Pro-Poor Growth. *Natural Resource Perspectives* n° 94, September 2004, London.

European Commission (2001): *Fighting rural poverty. EC policy and approach to rural development*. European Commission, Brussels.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2003a): *Focus on Food Insecurity and Vulnerability: a review of the UN System Common Country Assessments and World Bank Poverty Reduction Strategy Papers*. FAO, Rome and Wageningen University, The Netherlands.

_____ (2003b): *Programa de Lucha contra el Hambre. Enfoque de doble componente para reducción del hambre: prioridades para actuación a nivel nacional e internacional*. FAO Roma.

_____ (2004a): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. FAO, Roma.

_____ (2004b): *Eradicating hunger. Moving from Pilot Projects to National Programmes*. TCOS, Food and Agriculture Organization, Roma.

_____ (2005a): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. FAO Roma.

_____ (2005b): *Estrategia para extender a escala nacional el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en América Central 2005-2009*. PESA Centroamérica, Tegucigalpa, Honduras.

_____ (2006): *América Latina y el Caribe sin Hambre 2025: aportes para un marco de acción*. Documento técnico de trabajo presentado y aprobado en la 29 Conferencia Regional de FAO para América Latina y el Caribe, 24-29 Abril 2006, Caracas, Venezuela.

FAO-Banco Mundial (2003): *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. FAO Roma.

Ford Runge, C., B. Senauer, P.G. Pardey y M. Rosegrant (2003): *Ending Hunger by 2050. Crucial investments and policies*. IFPRI and John Hopkins University Press, Washington, DC.

Fuentes, M.R., J. van Etten, A. Ortega y J.L. Vivero (2005): *Maíz para Guatemala. Propuesta para la reactivación de la cadena agroalimentaria del maíz blanco y amarillo*. FAO Guatemala, Guatemala.

Garrett, J.L. (1997): *Desafíos para la Visión 2020 en América Latina: la alimentación y la agricultura desde 1970*. Documento de trabajo n 21. Serie Visión 2020. IFPRI, Washington, DC.

Giarraca, N. (comp.) (2001): *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. CLACSO, Buenos Aires.

González, G. (2005): *Population ageing, sustainable development and food security in rural areas of Bolivia and Chile*. Paper prepared for Population and Development Service, Sustainable Development Division, FAO Rome. http://www.fao.org/sd/dim_pe3/pe3_050901_en.htm

Gordillo, G. (2004): Seguridad Alimentaria y agricultura familiar. *Revista de la CEPAL*, 83: 71-84.

Guzmán, J.M. (2002): *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Serie Población y Desarrollo No 28, CEPAL/CELADE, Santiago, Chile.

Hammond, A.L. y C.K. Prahalad (2004): Selling to the poor. *Foreign Policy* May/June, Washington, D.C.

Herrera, J., M. Razafindrakoto y F. Roubaud (2005): *Governance, democracy and poverty reduction: lessons drawn from household surveys in Sub-Saharan Africa and Latin America*. Document de travail. DIAL, Paris.

Horton, S. y J. Ross (2003): The economics of iron deficiency. *Food Policy* 28: 51-75.

Hunt, J.M. (2005): The potential impact of reducing global malnutrition on poverty reduction and economic development. *Asia Pac. J. Clin. Nutr.* 14: 10-38.

IFAD (International Fund for Agricultural Development) (2001): *Rural Poverty Report 2001. The Challenge of Ending Rural Poverty*. IFAD, Rome.

IFPRI (International Food Policy Research Institute) (2002): *Achieving sustainable food security for all by 2020. Priorities and Responsibilities*. International Food Policy Research Institute, Washington D.C.

IICA (Inter-american Institute for Cooperation in Agriculture) (2000): *Nueva Ruralidad. El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad*. Serie Documentos Conceptuales, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Panamá.

Johnston, B.F. y J.W. Mellor (1961): The role of agriculture in economic development. *American Economic Review* 51: 566-593.

Khan, M.H. (2001): *La pobreza rural en los países en desarrollo. Su relación con la política pública*. Temas de Economía 26. Fondo Monetario Internacional, Washington DC.

Koning, N.B.J., P.S. Bindraban y A.J.A. Essers, eds. (2002): *Wageningen views on food security*. Plant Research International, Wageningen UR, The Netherlands.

Lewin, P. (2005): América Latina: hambre y alimentos en abundancia. En: E. Pérez y M. A. Farah (eds). *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. pp: 275-293. Pontificia Universidad Javerina y CIRAD. Bogotá.

MacMillan, A. (2004): *Eradicating hunger: moving from pilot projects to national programmes*, FAO, Roma.

Maxwell, S. (1996): Food security: a post-modern perspective. *Food Policy* vol. 21, n°2:

Maxwell, S. y R. Slater (2003): *Food policy old and new*. ODI Briefing paper, November. Overseas Development Institute, London, UK.

Mechlem, K. (2004): Food security and the right to food in the discourse of the United Nations. *European Law Journal* 10(5): 631-648.

Messer, E., M.J. Cohen y J. D'Costa (1998): *Los Alimentos como fruto de la paz: Ruptura de los vínculos entre el conflicto y el hambre*. Documento de trabajo n 24. Serie Visión 2020. IFPRI, Washington, DC.

Mora, J. y J.M. Sumpsi (2004): *Desarrollo Rural: nuevos enfoques y perspectivas*. FAO-FODEPAL, Santiago de Chile.

ODI (Overseas Development Institute) (2003): *Options for rural poverty reduction in Central America*, ODI Briefing Paper, Enero, Londres.

Pelletier, D.L., E.A. Frongillo y otros (1994): A methodology for estimating the contribution of malnutrition to child mortality in developing countries. *J. Nutr.* 124: 2106-2122.

Perry, G.E., O.S. Arias y otros (2006): *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. World Bank Latin American & Caribbean Studies, Washington, DC.

Pogge, T.W. (2004): The first UN Millennium Development Goal: a cause for celebration? *Journal of Human Development* 5 (3): 377-397.

Prahalad, C.K. (2004): *The fortune at the bottom of the pyramid: Eradicating poverty through profits*. Wharton School Publishing, University of Pennsylvania.

Reardon, T., J. Berdegú y J. Farrington (2002): Supermarkets and farming in Latin America: pointing directions for elsewhere? *Natural Resource Perspectives* 81, December. ODI, London, UK.

Richards, M. (2004): *Hacia un mayor entendimiento de la pobreza rural en América Central: lecciones de la literatura en desarrollo rural*. Documento de trabajo 10. RUTA, ODI, DFID, FIDA, San José.

Robinson, M. (1999): The human right to food and nutrition. *Standing Committee on Nutrition News* 18: 17-18.

Sachs, J.D. (2005): *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Penguin Book, NY.

Sachs, J.D. y J.W. McArthur (2005): The Millennium Project: a plan for meeting the Millennium Development Goals. *The Lancet* 365: 347-353.

Sauma, P. (2004): *La pobreza en Centroamérica en los noventa*. Documento de trabajo 11. RUTA, ODI, DFID, FIDA, San José.

Schejtman, A. y J. Berdegú (2003): Desarrollo Territorial Rural. En: Echeverría, R. (ed.), *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe*. BID, Washington, DC.

SNU (Sistema de Naciones Unidas) (2003): *Situación de la seguridad alimentaria y nutricional de Guatemala*. Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Sistema de Naciones Unidas, Guatemala.

Stiglitz, J.E. (2002): *El malestar en la globalización*. Taurus Santillana, Madrid.

Timmer, C.P. (1988): The agricultural transformation. En H. Chenery y T.N. Srinivasan, eds., *Handbook of development economics*, vol. I: pp. 275-331. Amsterdam.

Trejos, R.; Arias, J. y otros (2004): *Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía*. IICA, San José, Costa Rica.

TGIFM (Technical Group on Innovative Financing Mechanisms) (2004): *Action against hunger and poverty*, Septiembre, Brasilia. www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/temas/acfp/index.asp

UN HTF (United Nations Hunger Task Force) (2005): *Invirtiendo en el desarrollo: un plan practico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio*, Millennium Project, PNUD, Nueva York.

Uvin, P., P.S. Jain y L.D. Brown (2000): Think large and act small: toward a new paradigm for NGO scaling up. *World Development* vol. 28, n° 8: 1409-1419.

Valdez, J.F. (2003): *El ocaso de un liderazgo. Las elites empresariales tras un nuevo protagonismo*. FLACSO, Guatemala.

Vivero, J.L. y E. de Loma-Ossorio (2005): Propuesta de actuación para la lucha contra el hambre en Centroamérica: enfoque nacional-regional y enfoque territorial-rural. *Revista Española de desarrollo y cooperación*, No 15:

Wang, X. y K. Taniguchi (2003): Does better nutrition enhance economic growth? The economic cost of hunger. En: Taniguchi, K. & X. Wang (eds.), *Nutrition intake and economic growth. Studies on the cost of hunger*. FAO, Rome.

World Bank (2006): *Repositioning nutrition as central to development. A strategy for large-scale action*. World Bank, Washington, DC.

World Bank y IFPRI (International Food Policy Research Institute) (2006): *Agriculture and achieving the Millennium Development Goals*. Agriculture and Rural Development Department, World Bank and IFPRI, Washington, DC.

World Economic Forum (2006): *Harnessing private sector capabilities to meet public needs: The potential of partnerships to advance progress on hunger, malaria and basic education*. World Economic Forum, Geneva, Switzerland.