



INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN
SOBRE POLÍTICAS ALIMENTARIAS

soluciones sostenibles para acabar con el hambre y la pobreza

Con el apoyo del CGIAR

**POLÍTICAS
ALIMENTARIAS**
INFORME

REDUCIR EL HAMBRE A LA MITAD: CONSECUCIÓN DEL
PRIMER OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO

MEDIANTE

**UN ENFOQUE
INUSUAL**

POR
SHENGGEN FAN

Reducir el hambre a la mitad:

Consecución del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio mediante un enfoque inusual

Shenggen Fan

Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
Washington, D.C.

Junio 2010
(Traducido en Octubre 2010)

ACERCA DEL IFPRI

El Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés) fue establecido en 1975 y es uno de los 15 centros de investigación agrícola que recibe financiamiento principalmente de diversos gobiernos, fundaciones privadas y organismos internacionales y regionales, muchos de los cuales son miembros del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional.

Traducido de la versión inglesa: *Halving hunger: Meeting the First Millennium Development Goal through "Business as Unusual"*. Fan, Shenggen. 16 p. Washington, D.C. International Food Policy Research Institute (IFPRI) 2010

Diseño de la portada: Per Arnoldi. Formato de página: Joan Stephens, JKS Design.

Identificador de Objeto Digital (DOI): <http://dx.doi.org/10.2499/0896295419>

Copyright © 2010 International Food Policy Research Institute. Todos los derechos reservados. Se pueden reproducir secciones de este informe para propósitos no comerciales y sin fines de lucro, sin necesidad de obtener un permiso expreso y por escrito, pero con el debido reconocimiento al Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias. Para obtener permiso para su reimpresión, por favor envíe un mensaje a ifpri-copyright@cgiar.org.

ISBN 10-digit: 0-89629-541-9
ISBN 13-digit: 978-0-89629-541-4

Contenido

Reconocimientos	vi
Resumen ejecutivo	vii
Hacia un rumbo equivocado	I
Una tarea cada vez más complicada	3
Un nuevo enfoque en la lucha contra el hambre: Hacer las cosas en forma inusual	4
Siguiendo el enfoque 'inusual' a mayor escala	13
Referencias bibliográficas	14

Cuadro y Figuras

C1. El enfoque tradicional comparado con el enfoque inusual	4
<hr/>	
F1. Número de personas que padecen hambre, 1990–2015	2
F2. El gasto agrícola como proporción del PIB agrícola, 1980–2005	5
F3. Ayuda de China a África, 2001–2009	9
F4. El gasto agrícola como proporción del gasto total	12

Recuadros

R1. El Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al hambre: Haciendo los cálculos	2
R2. El programa Red de Seguridad Productiva en Etiopía	6
R3. La lucha contra la desnutrición y la ceguera mediante la producción familiar de alimentos en Bangladesh	8
R4. Experimentos de políticas en China	11

Reconocimientos

Se reconoce con especial agradecimiento la excelente asistencia en investigación que prestaron Bella Nestorova y Tolulope Olofinbiyi, al igual que el respaldo editorial de Heidi Fritschel. También se agradecen los comentarios y las útiles aportaciones recibidas de parte de diversos colegas del IFPRI, especialmente de Rajul Pandya-Lorch, Klaus von Grebmer, Maximo Torero, Mark Rosegrant, Marie Ruel, Kwadwo Asenso-Okyere y Ousmane Badiane.

Contribuidores y socios financieros

El IFPRI agradece especialmente el generoso financiamiento incondicional proveniente de Alemania, Australia, Banco Mundial, Canadá, China, Dinamarca, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, India, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia, y Suiza.

Resumen ejecutivo

En el año 2000, los líderes del mundo establecieron la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas con hambre entre 1990 y 2015. Esta meta más bien modesta forma parte del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, el cual también hace un llamado a reducir a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza y a lograr que todas tengan empleo. Sin embargo, los esfuerzos orientados a lograr esta meta se han desviado y el mundo está cada vez más lejos de alcanzar este objetivo. Todavía es posible lograr la meta de reducir el hambre a la mitad para el 2015, pero para ello no será suficiente hacer las cosas como de costumbre. Lo que se necesita es cambiar la forma de hacerlas, aplicando un enfoque más inteligente, innovador, rentable y mejor encauzado para reducir el hambre. Los cinco elementos de este nuevo enfoque son:

Invertir en dos pilares fundamentales: agricultura y protección social

El primer paso para reducir la pobreza y el hambre en los países en desarrollo es invertir en la agricultura y en el desarrollo rural. La mayoría de las poblaciones pobres y hambrientas del mundo viven en las zonas rurales de África y de Asia, y dependen de la agricultura para sus medios de subsistencia. Sin embargo, en muchos países en desarrollo continúa existiendo una subinversión en la agricultura. Las investigaciones en África y Asia han mostrado que la inversión en investigación agrícola y servicios de extensión genera grandes impactos en la productividad agrícola y en la pobreza, y la inversión en infraestructura rural puede originar beneficios aún mayores.

El aumento de la inversión en una protección social que se centre en la nutrición y la salud también es crucial para mejorar la vida de los más pobres. A pesar de que los encargados de formular las políticas ven cada vez más la importancia de gastar en la protección social, todavía hay muy pocos programas productivos de este tipo que estén bien encauzados hacia los hogares más pobres y hambrientos, y que aumenten la capacidad productiva.

Hacer partícipes a los nuevos actores

Los nuevos actores en el campo del desarrollo global—el sector privado, las organizaciones filantrópicas y los donantes de las economías emergentes—tienen un papel importante que desempeñar en la reducción del hambre en los países en desarrollo. Sin embargo, las oportunidades que estos socios ofrecen para el desarrollo no se han aprovechado plenamente. Por ejemplo, con los incentivos adecuados, el sector privado podría aportar innovaciones e inversiones eficaces y sostenibles para ayudar a luchar contra el hambre. No obstante, en muchos países, las empresas privadas tienen pocos incentivos y operan dentro de un entorno de negocios deficiente, donde la protección de los derechos de propiedad es inadecuada. Actualmente, los donantes de las economías emergentes desempeñan un papel creciente en el campo de la asistencia al desarrollo, pero todavía no se han integrado plenamente a la agenda de trabajo para alcanzar la seguridad alimentaria global.

Adoptar un enfoque desde la base, encabezado por los propios países

La aplicación de políticas eficaces, eficientes y sostenibles, que se adapten bien al contexto local, puede ayudar a los países a maximizar el impacto local del plan de acción mundial y aprovechar la asistencia externa al desarrollo, la cual requiere cada vez más de enfoques encabezados por los propios países. Para ser exitosas, las reformas tienen que ser no sólo lideradas por los países mismos, sino también de índole local, y las poblaciones pobres deben actuar como elemento impulsor del proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, algunas de las problemáticas—tales como las referentes al cambio climático, el comercio y el control de enfermedades—deben abordarse en el ámbito global. Por consiguiente, la tarea de cada país es asimilar e integrar estos temas globales al elaborar sus propias estrategias en el ámbito nacional.

Diseñar políticas con base en la evidencia y la experimentación

Los proyectos piloto y la experimentación de políticas tienen el potencial de mejorar la formulación de políticas al ofrecer información sobre lo que sí funciona a los encargados de la toma de decisiones antes de aplicar las políticas de forma general. La experimentación puede mejorar el índice de éxito de las reformas, conforme se amplía la escala de los proyectos piloto exitosos y se descartan las políticas que no dan buenos resultados. Para que este enfoque funcione, los encargados de formular políticas deben permitir el monitoreo imparcial de los experimentos y transformar rápidamente las lecciones aprendidas en reformas a gran escala. Estos cambios pueden crear un entorno propicio para someter las políticas a prueba, ajustarlas, y volverlas a probar en forma continua antes de implementarlas más ampliamente.

Practicar lo que se predica

Los encargados de formular las políticas en el ámbito mundial, regional y nacional se han comprometido con las políticas y las inversiones dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria, pero por lo general no han logrado cumplir con esos compromisos. Por ejemplo, en 2003, los jefes de estado africanos prometieron que sus gobiernos asignarían el 10 por ciento de los presupuestos públicos nacionales al sector agrícola para 2008. No obstante, los datos correspondientes a 2007 muestran que sólo unos cuantos países lograron esa meta del 10 por ciento. Estos compromisos financieros necesitan estar respaldados por instituciones sólidas y una gobernanza adecuada en el plano

mundial, regional y nacional, y ser monitoreados de forma oportuna y transparente.

Cambios progresivos en la forma de hacer las cosas

Algunos aspectos de este enfoque inusual en la forma de hacer las cosas han dado ya buenos resultados en unos cuantos países, pero necesitan ampliarse y extenderse a otros países a fin de generar un verdadero impacto en la reducción del hambre a nivel mundial.

En general, el propio sistema de gobernanza alimentaria mundial debe reformarse para que funcione mejor. Entre las reformas se deben incluir: (1) la mejora de las instituciones existentes y la creación de una estructura rectora para la agricultura y la alimentación; (2) la conformación de sistemas de gobierno a gobierno para la toma de decisiones sobre la agricultura, la alimentación y la nutrición; y (3) el involucramiento explícito de los nuevos actores del sistema alimentario mundial—es decir, el sector privado y la sociedad civil—con los gobiernos nacionales, para la creación o reorganización de acuerdos y organismos internacionales. Es necesario contar con una combinación de estas tres opciones y que las economías emergentes desempeñen un papel preponderante.

Finalmente, si bien los actores mundiales y nacionales deben desempeñar papeles distintos, es importante que trabajen conjuntamente y combinen sus esfuerzos para luchar contra el hambre y la pobreza. Un sistema más sólido para la mutua rendición de cuentas entre estos dos grupos ayudaría a avanzar en la dirección correcta.

Hacia un rumbo equivocado

En el año 2000, cuando los líderes mundiales se reunieron para instituir una serie de objetivos dirigidos a mejorar la vida de las personas más pobres, establecieron la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas con hambre entre 1990 y el 2015. Esta meta, relativamente modesta, forma parte del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, el cual también hace un llamado a reducir a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza y a lograr que todas tengan empleo. Sin embargo, los esfuerzos encaminados a lograr esta meta se han desviado y el mundo está cada vez más lejos de poder alcanzar ese objetivo. Todavía es posible lograr la meta de reducir el hambre a la mitad para el 2015, pero para ello no será suficiente hacer las cosas como de costumbre.

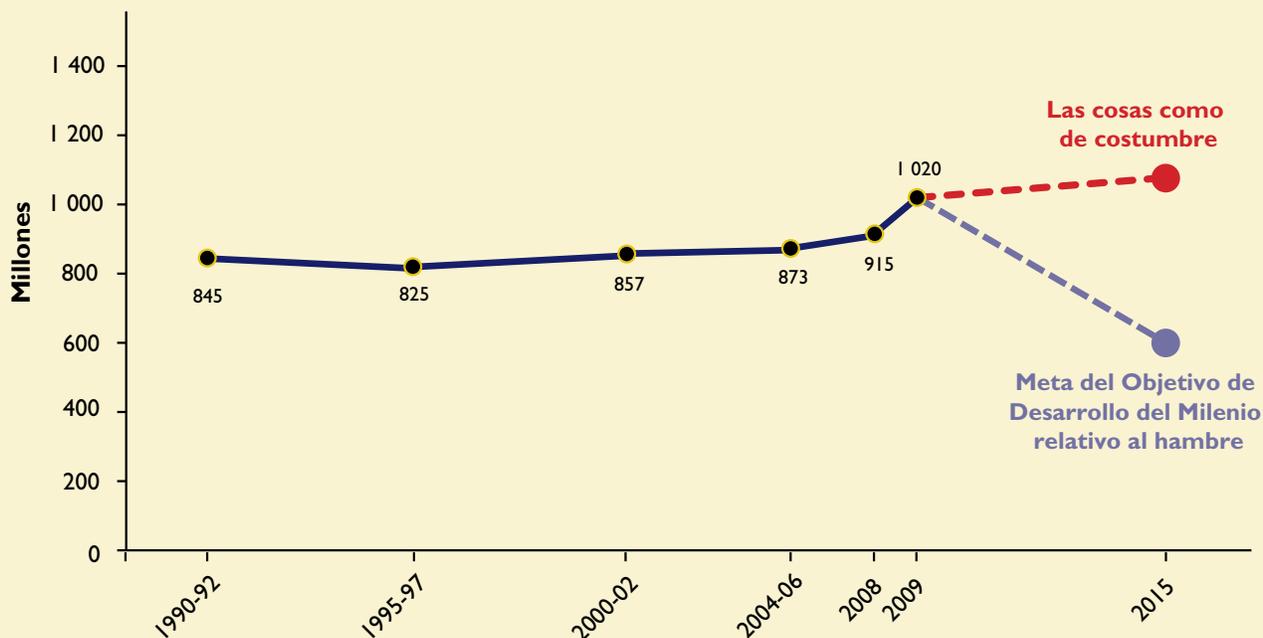
El avance hacia la reducción del hambre durante las últimas décadas ha sido desalentador. Si bien la proporción de personas con hambre en el ámbito mundial ha disminuido lentamente, su número ha seguido aumentando, ascendiendo a más de 1,000 millones en 2009. La mayoría de las personas que padecen hambre viven en el sur de Asia y en el África Subsahariana. El hambre ha sido mucho más persistente que la pobreza, ya que por lo general un aumento en los ingresos no se ha traducido en una mejor nutrición para todos los miembros del hogar. Si estas tendencias continúan, se deteriorará aún más la seguridad alimentaria mundial y se desviará por un amplio margen el progreso necesario para lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al hambre (véase la Figura 1 en la página siguiente).

Si todavía queda alguna esperanza de que se pueda lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al hambre, habrá que acelerar drásticamente el avance hacia su consecución en los próximos años. En el ámbito mundial, el número de personas desnutridas se debe reducir en 436 millones entre 2009 y 2015—unos 73 millones por

año—para poder lograr la meta establecida (véase el Recuadro 1). Pero el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al hambre también debe lograrse en cada país. Por consiguiente, tendrá que agilizarse el progreso en algunos de los países donde, en términos absolutos, se encuentra el mayor número de personas que padecen hambre: Bangladesh, India, Indonesia, Pakistán y la República Democrática del Congo.

Además, aun si se logra en 2015 el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al hambre, todavía padecerán hambre casi 600 millones de personas en el mundo en desarrollo. Y las cifras mundiales pueden ocultar las enormes diferencias que existen entre los países. Por ejemplo, debido a su gran tamaño, el notable progreso de China representa gran parte de los avances alcanzados a la fecha para reducir el hambre a nivel mundial. Pero muchos países en África y en el sur de Asia continúan presentando altos niveles de hambre. El fin último debe ser eliminar el hambre por completo—ello constituye una obligación moral de la humanidad.

Figura 1—Número de personas que padecen hambre, 1990–2015



Fuente: FAO 2009 y cálculos del autor.

Nota: La línea roja punteada es una extrapolación lineal de la tendencia en el número de personas que padecían hambre entre 1990 y 2009. La línea morada punteada muestra la tendencia que debería alcanzarse para lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la proporción de esas personas.

Recuadro 1—El Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al hambre: Haciendo los cálculos

El primer Objetivo de Desarrollo del Milenio incluye la meta de reducir a la mitad la proporción de personas subnutridas entre 1990 y 2015. En 1990, el 16 por ciento de la población mundial estaba desnutrido. Por consiguiente, la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al hambre supone reducir esa proporción a un 8 por ciento para el año 2015. Desde luego, la población mundial ha venido creciendo desde 1990. Según las Previsiones Demográficas Mundiales de las Naciones Unidas, la población mundial alcanzará la cifra de 7,300 millones en el año 2015. Por lo tanto, 584 millones de personas representarán el 8 por ciento de la población en 2015. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) calcula que, en 2009, el número de personas subnutridas alcanzó los 1,020 millones, por lo que habrá que reducir esta cantidad en 436 millones en el plazo de seis años (entre 2009 y 2015), o sea unos 73 millones por año.

Los investigadores necesitan un método más adecuado para calcular el número de personas subnutridas a fin de poder ofrecer cifras precisas y actualizadas a los formuladores de políticas. Los cálculos actuales se basan en datos del balance nacional de alimentos, y en consecuencia reflejan más la disponibilidad de alimentos a nivel nacional que el acceso a los mismos al nivel de los hogares. El uso de encuestas sobre el gasto familiar podría ayudar a resolver este problema (Smith 1998). Sin embargo, aunque mejore la metodología, seguirá siendo válido afirmar que el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al hambre no va por buen camino y que el número de personas subnutridas es alarmantemente alto.

Una tarea cada vez más complicada

Reducir el hambre va a ser aun más difícil—no más fácil—pues la seguridad alimentaria depende cada vez más de factores no agrícolas, tales como la energía, el comercio y las finanzas. Las fuerzas que originaron el aumento repentino de los precios en 2007-08 (los altos precios del petróleo, el aumento en la producción de biocombustibles y las restricciones a la exportación para proteger los suministros internos de alimentos) permanecerán durante mucho tiempo. Persisten al día de hoy las nuevas tendencias en cuanto a vínculos, concesiones mutuas y competencia entre el sector agrícola y el energético. En el primer trimestre de 2010, los precios del petróleo alcanzaron su punto máximo de los últimos 19 meses y continúan siendo altos y volátiles. Asimismo, la producción de biocombustibles continúa aumentando aunque a un ritmo más lento. Algunas de las nuevas restricciones a la exportación, causantes de la reducción del comercio global de cereales, han sido ampliadas. Como resultado de la disminución de la demanda de alimentos y el auge de la producción en países como China, India y Estados Unidos, los precios mundiales ya no se encuentran actualmente en sus puntos álgidos, pero siguen siendo altos. En algunos países de África Subsahariana, como Burundi, la República Democrática del Congo y Ruanda, los precios aumentaron en dos dígitos durante 2009 (Banco Mundial 2010).

Debido a la crisis financiera, la disponibilidad de crédito agrícola y las finanzas comerciales todavía no han recuperado los niveles anteriores a la crisis, lo cual está ejerciendo una gran presión en la agricultura, especialmente entre los pequeños productores. La seguridad alimentaria de los grupos vulnerables y la productividad de los pequeños agricultores podrían verse aun más amenazadas a medida que disminuye la percepción de la crisis y se van diluyendo la ayuda alimentaria, las medidas de protección social y los paquetes de estímulos.

De cara al futuro, los agricultores del mundo tendrán que alimentar a más personas con una variedad más amplia de alimentos. Se prevé que, para el año 2050, la población mundial habrá alcanzado los 9,000 millones, con un crecimiento predominante en las zonas urbanas y los países en desarrollo (FAO 2009). Se espera que la población urbana crezca a un ritmo aún más rápido que la población en general y que aumente a casi el doble entre 2007 y 2050 (ONU 2007). La emigración de las zonas rurales hacia las urbanas y el aumento de los ingresos no sólo están incrementando la demanda de alimentos, sino que también están cambiando la calidad, diversidad y composición de los alimentos que se demandan. En las zonas urbanas, la canasta de consumo está cambiando de alimentos básicos a otros de alto valor, tales como carne, productos lácteos, frutas y verduras (Gulati *et al.* 2007; Pingali 2007). Los consumidores también demandan una mayor cantidad de

alimentos procesados y listos para comer, y se preocupan cada vez más por la calidad y la inocuidad de los alimentos (Swinnen 2007).

El crecimiento demográfico también aumentará la presión sobre los suelos y el agua. Por ejemplo, se prevé que la disponibilidad per cápita de agua a nivel mundial disminuirá en un tercio entre 2000 y 2050 tan sólo a causa del crecimiento demográfico (Rosegrant *et al.* 2009). El cambio climático ejercerá una presión adicional en los recursos naturales y la seguridad alimentaria a causa de las temperaturas más altas y volátiles, los cambios en los patrones de precipitación y la mayor incidencia de eventos extremos, tales como inundaciones y sequías. Lo más preocupante es que, sin un verdadero esfuerzo por mitigar y adaptarse al cambio climático, otros 25 millones de niños estarán subnutridos en el año 2050 como consecuencia del mismo (Nelson *et al.* 2009).

Estas nuevas presiones representarán una carga adicional para la seguridad alimentaria de los grupos más vulnerables—las personas más pobres y hambrientas, que generalmente pertenecen a grupos socialmente excluidos, tienen muy pocos bienes y viven en zonas rurales remotas con poco acceso a las vías de comunicación, los mercados, la educación y los servicios de salud (von Braun, Hill, y Pandya-Lorch 2009). Para mejorar los medios de vida de los grupos más vulnerables del mundo, es necesario tomar acciones nuevas y diferentes con carácter de urgencia.

Un nuevo enfoque en la lucha contra el hambre: Hacer las cosas en forma inusual

Se han aplicado muchas políticas y se han suscrito muchos acuerdos como parte de los esfuerzos orientados a reducir drásticamente la pobreza y el hambre. Si bien se han logrado ciertos avances, el número cada vez mayor de personas que padecen hambre muestra claramente que las estrategias actuales no son adecuadas para la tarea a realizar. Para la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al hambre, no será suficiente hacer las cosas como de costumbre. Lo que se necesita es cambiar la forma de hacerlas—adoptar un enfoque más ingenioso, innovador, rentable y mejor encauzado para reducir el hambre. Los elementos de este nuevo enfoque se resumen en el Cuadro 1 y se describen con más detalles en las secciones siguientes. Parte de este enfoque ya ha tenido éxito en algunos países, pero éste debe ampliarse y extenderse gradualmente a otros países, para así generar un verdadero impacto en la reducción global del hambre.

Cuadro 1—El enfoque tradicional comparado con el enfoque inusual

LAS COSAS COMO DE COSTUMBRE	LAS COSAS DE FORMA INUSUAL
No se invierte lo suficiente en la agricultura y se presta poca atención a las inversiones complementarias.	<p>Invertir en dos pilares fundamentales: agricultura y protección social</p> <p>Se invierte más en la agricultura, pero también en la protección social, poniendo especial atención a la nutrición y la salud, así como a una mayor productividad agrícola.</p>
En los esfuerzos por mejorar la seguridad alimentaria se deja al margen la participación efectiva del sector privado, de las organizaciones filantrópicas y de los donantes de economías emergentes	<p>Hacer partícipes a los nuevos actores</p> <p>Se eliminan los obstáculos que impiden que el sector privado, las organizaciones filantrópicas y los donantes de economías emergentes asuman un papel cada vez más activo en el mejoramiento de la seguridad alimentaria.</p>
Se sigue una visión jerárquica del desarrollo regida por los donantes.	<p>Adoptar un enfoque desde la base y encabezado por los propios países</p>
Se aplican políticas y programas a gran escala sin haberlos sometido a prueba; no se monitorea ni se evalúa en forma oportuna el progreso alcanzado.	<p>Diseñar políticas con base en la evidencia y la experimentación</p> <p>Se utiliza la evidencia y la experimentación innovadora en pequeña escala para diseñar políticas y programas, monitorear y evaluar los avances y ampliar rápidamente el alcance de las intervenciones exitosas.</p>
Se deja que los compromisos establecidos caduquen y se implementan soluciones lentamente, sin responsabilidades, rendición de cuentas o autoridades claras.	<p>“Practicar lo que se predica”</p> <p>Se honran los compromisos y aplican las políticas en forma oportuna. Las personas e instituciones rinden cuentas de los éxitos o fracasos que surgen bajo su autoridad.</p>
Fuente: Ideado por el autor.	

Invertir en dos pilares fundamentales: agricultura y protección social

Un estudio tras otro señalan la importancia de invertir en la agricultura y en el desarrollo rural como primer paso para reducir la pobreza y el hambre en los países en desarrollo— (Diao *et al.* 2007; Banco Mundial 2007). La mayoría de las poblaciones pobres y hambrientas del mundo viven en las zonas rurales de África y Asia, y dependen de la agricultura para vivir. Millones de estos agricultores pobres luchan por aumentar la producción de sus pequeñas parcelas de suelo degradado, lejos del mercado más cercano. Lo poco que cultivan no puede proporcionarles ni a ellos ni a sus familias una dieta saludable. Una inversión sostenida en la agricultura podría significar una gran diferencia para los agricultores pobres, al brindarles acceso a insumos tales como semillas de alta calidad, fertilizantes a precio asequible y sistemas de riego, a la vez que se construye la infraestructura necesaria para vincularlos con los mercados. No obstante, muchos países en desarrollo siguen invirtiendo poco en la agricultura. En el sur de Asia y en el África Subsahariana—las regiones con las mayores cantidades de personas subnutridas—los gobiernos invierten menos en la agricultura que los del este de Asia (véase la Figura 2).

Según estudios realizados en África y Asia, la inversión en investigación y servicios de extensión agrícola genera grandes impactos en la productividad agrícola y la pobreza. En China, por cada 10,000 yuanes adicionales (unos US\$1,200) invertidos en investigación agrícola en el año 2000, 11 personas de las zonas rurales salieron de la pobreza (Fan, Zhang y Zhang 2004). En Uganda, por cada millón

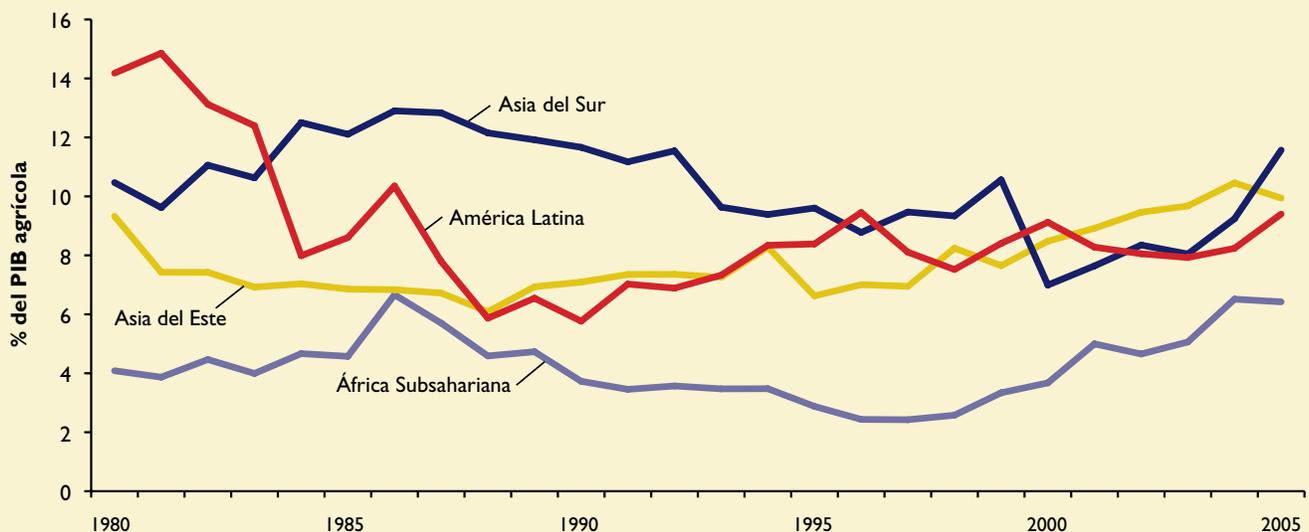
adicional de chelines (unos US\$920) que se invirtió en 1999, 58 personas salieron de la pobreza (Fan y Chan-Kang 2005). En Etiopía, una sola visita de los extensionistas redujo la pobreza en un 9.8 por ciento e incrementó el consumo en más del 7 por ciento (Dercon *et al.* 2009).

Las inversiones en infraestructura rural pueden originar beneficios aun mayores. Por ejemplo, entre 1960 y 1990, India logró una reducción significativa y estable de la pobreza gracias a las grandes inversiones públicas en infraestructura rural. La evidencia muestra que por cada millón adicional de rupias (unos US\$23,200) que India invirtió en caminos rurales en los años 90, 881 personas lograron salir de la pobreza; y por cada millón adicional de rupias que se invirtió en investigación agrícola, 436 personas en las zonas rurales salieron de la pobreza (Fan, Gulati y Thorat 2008).

Además de las inversiones en agricultura, una mayor inversión en protección social, centrada en la nutrición y la salud es también esencial para mejorar la vida de las poblaciones más pobres. A pesar de que los formuladores de políticas ven cada vez más la importancia de gastar en protección social, aún hay muy pocos programas de redes de seguridad productiva que estén bien focalizados hacia los hogares más pobres y hambrientos (Coady y Fan 2008). Hay indicios de que los programas sociales padecen también de altos costos administrativos, corrupción y una cantidad excesiva de elementos programáticos duplicados y sin coordinación—en otras palabras, los gobiernos gastan dinero, pero no logran los resultados esperados (Coady y Fan 2008).

Aun así, se han logrado ciertos éxitos. Existen programas de protección focalizados y a gran escala,

Figura 2—El gasto agrícola como proporción del PIB agrícola, 1980–2005



Fuente: Cálculos basados en datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Financial Statistics Yearbook* (varios volúmenes).

tales como el programa mexicano de transferencias condicionadas en efectivo, PROGRESA (llamado actualmente “Oportunidades”), que han logrado fomentar la salud, la nutrición y la educación infantil, y que constituyen una poderosa herramienta para reducir la pobreza. El objetivo de PROGRESA fue lograr el desarrollo del capital humano de los hogares pobres mediante la combinación de intervenciones en materia de educación, salud y nutrición que se integraron en un solo paquete. Las transferencias de efectivo se condicionaron a la asistencia regular a clases y a las visitas a los centros de salud. Las evaluaciones del impacto muestran que PROGRESA ha logrado reducir en un 45 por ciento la severidad de la pobreza entre los beneficiarios (Skoufias 2005), ha aumentado el consumo medio de calorías en un

7 por ciento y reducido la probabilidad de crecimiento infantil retardado. En Nicaragua, el programa de transferencias condicionadas en efectivo de la Red de Protección Social logró una disminución del 5.5 por ciento en el número de niños con retraso en el crecimiento (Maluccio y Flores 2005).

Más importante aún es la existencia de programas que operan en forma intersectorial para abordar el círculo vicioso de la pobreza, la inseguridad alimentaria, la desnutrición y la mala salud. La agricultura tiene consecuencias considerables en la nutrición y la salud, y a su vez, la nutrición y la salud son importantes para la productividad y el crecimiento agrícola. No obstante, los profesionales dentro de cada sector continúan trabajando de forma aislada, con lo cual se desaprovecha cualquier posible sinergia. Un buen ejemplo

Recuadro 2—El programa Red de Seguridad Productiva en Etiopía

El programa Red de Seguridad Productiva en Etiopía, que atiende a más de siete millones de personas de las zonas rurales, es el programa de protección social más grande en el África Subsahariana, omitiendo a la República Sudafricana. Como parte del Programa de Seguridad Alimentaria de Etiopía, el programa Red de Seguridad Productiva se centra hacer transferencias de efectivo a los hogares pobres de dos formas: (1) mediante pagos por concepto de obras públicas, y (2) mediante ayudas o transferencias directas a los hogares escasos en mano de obra, incluidas las familias con ancianos y discapacitados. Dentro del componente de obras públicas del programa se paga a los beneficiarios saludables seleccionados unos seis Birr diarios—equivalentes a unos US\$0.75—para que contribuyan a la construcción de bienes comunitarios. Cada año se da inicio a unos 34,000 proyectos de obra pública centrados en la conservación del agua y los suelos, la infraestructura social y las vías de comunicación. Los proyectos se ejecutan durante los meses en los que las familias rurales no están ocupadas en las actividades agrícolas. Los beneficiarios reciben dinero en efectivo o un pago equivalente en alimentos y se espera que permanezcan en el programa durante tres años.

El programa Red de Seguridad Productiva no es una iniciativa independiente, sino que forma parte de una gama de programas complementarios. A menudo va de la mano con el otro Programa de Seguridad Alimentaria de Etiopía, que está diseñado para ayudar a las familias a aumentar sus ingresos agrícolas e incrementar sus bienes. Este programa incluye transferencias o servicios para mejorar la productividad agrícola, tales como crédito, servicios de extensión agrícola, tecnología y riego. Por ejemplo, el Programa para la Adquisición de Bienes Familiares, un componente del otro Programa de Seguridad Alimentaria, ofrece a las familias, por única vez, un crédito subsidiado para restablecer su base de activos o para adquirir paquetes de extensión doméstica—una combinación de insumos agrícolas agrupados con base en un plan de negocios elaborado con el apoyo del servicio de extensión.

Los resultados han sido positivos y considerables. Comparados con los no-beneficiarios, los hogares que recibieron transferencias consumieron un 19 por ciento más de calorías y lograron un mayor crecimiento en su posesión de ganado. Las familias que tuvieron acceso tanto al programa Red de Seguridad Productiva como al otro Programa de Seguridad Alimentaria, pudieron adquirir más bienes, mejorar su seguridad alimentaria y lograr un mayor rendimiento de sus cultivos de maíz y de trigo, que las familias que sólo participaron en uno de los componentes. Todo parece indicar que las intervenciones combinadas pueden generar un mayor impacto y ofrecer soluciones eficaces para superar la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Fuente: Con base en Gilligan, Hoddinott y Taffesse (2008), y el Banco Mundial (2009).

de esfuerzo intersectorial es el programa Red de Seguridad Productiva en Etiopía, el cual se ejecutó como parte de un programa más amplio de seguridad alimentaria y recibió el respaldo de otras intervenciones complementarias (véase el Recuadro 2 en la página anterior). En Brasil, las políticas públicas en materia de equidad y crecimiento económico, tales como las políticas para acceder a los servicios de salud, educación, agua y saneamiento, tuvieron un impacto impresionante en la subnutrición infantil. Entre 1974 y 2007, la prevalencia del crecimiento infantil retardado en Brasil se redujo de 37 a 7 por ciento (Monteiro *et al.* 2010).

Hacer partícipes a los nuevos actores

Los nuevos actores dentro del desarrollo mundial—el sector privado, las organizaciones filantrópicas y los donantes de las economías emergentes—tienen un importante rol por cumplir en la reducción del hambre en los países en desarrollo. Pero todavía no se han aprovechado plenamente las oportunidades que se han abierto con estos socios para el desarrollo. Por ejemplo, con los incentivos adecuados el sector privado puede aportar innovaciones e inversiones eficaces y sostenibles para ayudar a combatir el hambre. Sin embargo, en muchos países, las empresas privadas se enfrentan a una ausencia de incentivos y a un entorno operativo pobre para los negocios, donde la protección de los derechos de propiedad es inadecuada. Asimismo, muchas empresas continúan involucrándose en actividades filantrópicas de corto plazo para cumplir con requisitos de responsabilidad social empresarial. El impulso para ir más allá de las actividades filantrópicas y desarrollar iniciativas comerciales inclusivas—que integren al mundo en desarrollo en la cadena de valor global—apenas está cobrando fuerza y de manera muy lenta.

A pesar de ello, están surgiendo algunos modelos prometedores de participación del sector privado. Existen nuevos modelos comerciales que están empezando a integrar mejor a los pequeños productores en los mercados de alto valor. Hay por ejemplo concesionarios agrícolas en Ghana, Kenia, Malawi, Malí, Nigeria, Tanzania y Zambia que facilitan el acceso de los pequeños productores a insumos tales como nuevas semillas de alto rendimiento y a fertilizantes, así como a las tecnologías (AGRA 2009). Los Centros de Negocios Rurales de la India, puestos en marcha por el Ministerio de Panchayati Raj y la Confederación de Industrias de la India como una alianza entre los sectores público, privado y de gobierno local o *panchayat* (consejo del poblado), ofrecen una variedad de intervenciones, tales como la provisión de tecnologías, mejores insumos agrícolas, capacitación y vínculos con los mercados, y ayudan también a los empresarios rurales a diversificar sus productos, estandarizar la calidad y utilizar empaques novedosos (Confederación de Industrias de la

India, 2010). En África, una nueva alianza público-privada—la Alianza Comercial contra el Hambre Crónica—busca específicamente soluciones basadas en el mercado para la reducción del hambre, fortaleciendo para ello las cadenas de valor alimentarias y facultando a los pobres. En Kenia, país en el que la Alianza Comercial contra el Hambre Crónica lanzó su primer programa piloto, más de 30 empresas privadas se han afiliado y se han comprometido a tomar acciones (BAACH 2010). Otra sociedad público-privada es la Alianza de Semillas de África Occidental, que busca establecer una industria sostenible de semillas comerciales para asegurar que los pequeños productores cuenten con un acceso oportuno, confiable y asequible a semillas de alta calidad (CNFA 2010). Aunque la evidencia empírica de su impacto es escasa, estas iniciativas constituyen un primer paso importante hacia una mejor participación del sector privado en el desarrollo.

Las organizaciones filantrópicas son cada vez más importantes en la promoción de la agenda de la seguridad alimentaria, porque están dispuestas a tomar riesgos para llegar a los pobres y a respaldar iniciativas empresariales de carácter social. Por ejemplo, la Fundación de Bill y Melinda Gates financia iniciativas que ayudan a los pequeños productores a salir del ciclo del hambre y la pobreza, con énfasis en las mujeres agricultoras. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales con sede en países industrializados se centran en el establecimiento de alianzas, la innovación, la toma de riesgos y los resultados, en el trabajo que realizan en los países en desarrollo. En alianza con las ONG y los gobiernos locales, la organización Helen Keller International ha hecho grandes aportes a la mejora de la nutrición a gran escala (véase el Recuadro 3 en la página siguiente). Entre las ONG situadas en el sur, la Fundación M.S. Swaminathan para la Investigación, en la India, contribuye por ejemplo a la reducción del hambre mediante la aplicación de ciencias y tecnologías modernas, y de un enfoque de base, para abordar las complejidades de la reducción de la pobreza, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental (Lele y Gandhi 2009). La ONG más grande del sur, el Comité para el Fomento Rural de Bangladesh (BRAC), ha desarrollado un enfoque holístico singular para mitigar la pobreza que hace énfasis en facultar a los pobres—incluidas las mujeres rurales—mediante un modelo centrado en las organizaciones rurales, las cuales ofrecen servicios de apoyo social y micro financiamiento. Los voluntarios de salud comunitaria y los extensionistas agrícolas del BRAC colaboran con las organizaciones rurales para ampliar el alcance y el impacto del programa (BRAC 2010).

Actualmente, los donantes de las economías emergentes asumen un papel cada vez mayor en la asistencia al desarrollo. Diez países que no son miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Recuadro 3—La lucha contra la desnutrición y la ceguera mediante la producción familiar de alimentos en Bangladesh

Para millones de madres y niños en Bangladesh, las deficiencias de vitamina A y de otros nutrientes esenciales tienen graves consecuencias, incluyendo mala salud, ceguera, desnutrición y mortalidad. Una dieta más diversa, especialmente si incluye frutas, vegetales y alimentos de origen animal, puede ayudar a evitar las deficiencias de micronutrientes. A principios de los años 90, Helen Keller International y algunas ONG locales desarrollaron un modelo de producción familiar de alimentos basado en un exitoso proyecto piloto de horticultura y educación sobre nutrición, dirigido a combatir la desnutrición y la ceguera en Bangladesh. El programa combina el cultivo de huertos familiares, la cría de animales pequeños, la educación sobre nutrición y otras actividades orientadas al desarrollo comunitario y la facultación de las mujeres. Docenas de ONG locales y el gobierno de Bangladesh participaron de forma activa en el diseño y la ejecución del programa. Los costos de la producción familiar de alimentos se comparten entre los hogares y las ONG participantes.

Durante sus primeros 20 años, el programa mejoró la seguridad alimentaria para casi cinco millones de personas. La adopción de sistemas mejorados para la producción doméstica de alimentos, la producción de una mayor cantidad y diversidad de alimentos, y la accesibilidad y la disponibilidad de alimentos de mayor calidad durante todo el año, han conducido a un aumento en el consumo de vitamina A, tanto entre las madres de familia como entre los niños.

Fuente: Iannotti, Cunningham y Ruel (2009).

(OCDE)—Arabia Saudita, Brasil, China, los Emiratos Árabes Unidos, India, Kuwait, la República de Corea, Sudáfrica, Turquía y Venezuela—proporcionan más de US\$100 millones anuales cada uno en ayuda al desarrollo (ECOSOC 2008). El volumen total de la ayuda sur-sur alcanzó entre 7.8 y 9.8 por ciento de la afluencia total de ayuda en 2006 (siendo éstos los datos disponibles más recientes) (ECOSOC 2008) y hay indicios de que, desde entonces, esta proporción ha aumentado aun más. Se calcula que la ayuda total de China a África casi se ha cuadruplicado, pasando de US\$684 millones en 2001 a US\$2,500 millones en 2009 (véase la Figura 3 en la página siguiente). La mayor parte de la asistencia al desarrollo va más allá de la ayuda tradicional y se describe mejor como parte de una alianza económica y política mutuamente provechosa. Esta ayuda se relaciona estrechamente con la promoción del comercio, la inversión y la prestación de asistencia técnica. Por ejemplo, la asistencia de China a la agricultura africana se hizo experimentando con métodos nuevos que combinan la asistencia con la cooperación económica, incluyendo empresas conjuntas, contratos de cooperación y alianzas público-privadas (Brautigam y Tang 2009).

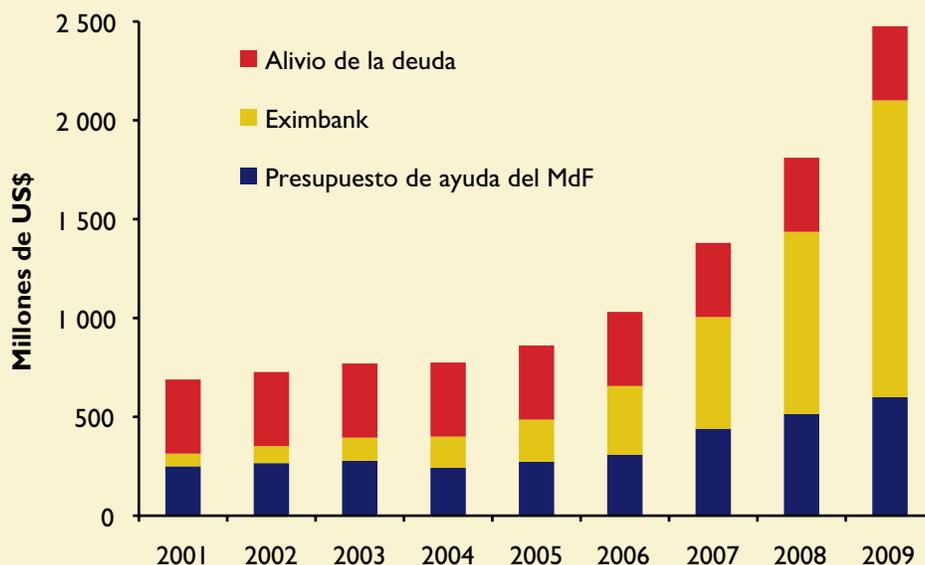
Adoptar un enfoque desde la base, encabezado por los propios países

Al establecer condiciones e imponer reformas de ajuste estructural, los donantes internacionales han incidido

durante mucho tiempo en la formulación de estrategias de desarrollo en los países de ingresos bajos y medios. Estas reformas—centradas en la estabilización, la liberalización y la privatización—fueron adoptadas en diferentes grados en todo el mundo durante las décadas de los 80 y los 90 (Rodrik 2004), pero en muchos casos no lograron generar los resultados esperados porque no se tradujeron con éxito en políticas concretas adaptadas a las circunstancias locales (Delgado 1997). En África, el hecho de buscar soluciones de políticas más allá de la región misma ha limitado tanto el rango de reformas posibles como la exploración de políticas nacionales innovadoras (Ochieng 2007), puesto que muchas reformas impulsadas externamente han encontrado resistencia por parte de los gobiernos nacionales y han sido adoptadas de forma incompleta.

Además, en muchos países las reformas han sido impuestas desde arriba y, por tanto, los gobiernos nacionales han desempeñado un papel predominante. En algunas ocasiones, las acciones gubernamentales han desembocado en situaciones políticas que sólo benefician a las élites y obstaculizan la amplitud del desarrollo del país. Aún en las sociedades democráticas, los gobiernos locales desempeñan un papel mínimo en la formulación de políticas y, por lo tanto, quedan a veces al margen de los programas del gobierno central (Iyoha 2008). Incluso en los países que han logrado una amplia participación en la formulación de estrategias agrícolas y de desarrollo rural, puede resultar difícil transformar los resultados de esa participación en políticas nacionales factibles (Resnick y Birner 2008).

Figura 3—Ayuda de China a África, 2001–2009



Fuente: Brautigam 2009.

Nota: MdF se refiere al Ministerio de Finanzas de China.

Los mayores éxitos que se han logrado en el mejoramiento de la seguridad alimentaria han sido primordialmente impulsados por los propios países o catalizados mediante estrategias encabezadas por éstos, tales como la Revolución Verde en los países asiáticos desde mediados de los años 60 hasta mediados de los 80, la reforma agraria en China desde finales de los años 70 hasta mediados de los 80, y el fin de la agricultura colectiva en Vietnam entre finales de los años 80 y mediados de los 90.

Por ejemplo, la Revolución Verde en India fue encabezada por una amplia estrategia gubernamental orientada a aumentar la producción de granos. La estrategia combinó la distribución de insumos subsidiados (tales como fertilizantes y semillas de alto rendimiento, disponibles internacionalmente) con inversiones en infraestructura (caminos y sistemas de riego), reforma agraria, inversiones en investigación y desarrollo, extensión agrícola e intervenciones de políticas de comercialización. La disponibilidad de variedades de trigo semi-enano generadas por los centros internacionales de investigación agrícola fue fundamental para el éxito de la Revolución Verde, pero fue India la que adaptó las variedades al ambiente local e invirtió en sistemas de riego y fertilizantes, indispensables para el buen desempeño de estas variedades. A lo largo de la reforma, el gobierno de India desempeñó un papel activo en la coordinación de las intervenciones de los donantes y de los socios inversionistas. Como resultado de la Revolución Verde en Asia, el número de personas subnutridas se redujo en un tercio entre 1975 y 1995,

mientras que en ese mismo período la población creció en un 60 por ciento (Hazell 2009).

A partir de finales de los años 80, el gobierno de Vietnam desarticuló la agricultura colectiva, asignó derechos de uso de la tierra a los agricultores y liberalizó los mercados agrícolas, además de efectuar reformas económicas más amplias (Kirk y Nguyen 2009). Al aumentar los incentivos para invertir en agricultura, las reformas impulsaron el crecimiento agrícola hasta alcanzar un promedio del 5 por ciento anual entre 1991 y el año 2000. Los efectos en la pobreza y la desnutrición fueron asombrosos. La proporción de niños con retardo en el crecimiento cayó del 53 al 33 por ciento entre 1993 y 1998, y la incidencia de la pobreza se redujo del 58 al 29 por ciento entre 1993 y 2002.

El éxito de las reformas puede atribuirse en gran medida a la aplicación de políticas no ortodoxas, como la liberalización parcial, algo que donantes y foráneos no habrían recomendado (Rodrik 2004). Aun en aquellos casos en que las políticas fueron muy influenciadas por reformas propuestas externamente, una “desviación positiva” ha sido esencial para generar buenas soluciones de política (Ochieng 2007). Las políticas eficaces, eficientes, sostenibles y que se adaptan bien al contexto local pueden ayudar a los países a maximizar el impacto local de los esfuerzos globales y a aprovechar la asistencia externa al desarrollo, la cual requiere cada vez más de planes dirigidos por los propios países. Recientemente, mediante el Programa General para el Desarrollo Agrícola en África (CAADP por

sus siglas en inglés), los gobiernos africanos han adoptado iniciativas de desarrollo prometedoras que pertenecen a África y son encabezadas por África. Un total de 18 países ya han firmado convenios con el CAADP, con lo cual se alinean las políticas, las estrategias y los programas de inversión del sector agrícola nacional con los principios, los pilares y las metas del CAADP.

Un enfoque encabezado por el propio país va más allá de la acción dirigida por el gobierno. Las reformas exitosas no sólo han sido impulsadas por los países, sino que también han sido de naturaleza local, y los pobres han actuado como fuerza motora en el proceso de desarrollo. La participación comunitaria ha sido el fundamento de las reformas pro mejora de la producción agrícola y la seguridad alimentaria, tal como la intensificación de la agricultura de secano del Sahel. Surgida de las innovaciones de los productores en las prácticas tradicionales agroforestales y de gestión del agua y el suelo, esta iniciativa mejoró la seguridad alimentaria de más de tres millones de personas (Reij, Tappan y Smale 2009). Prácticas tales como el cultivo en hoyos mejorados y los pequeños diques de piedra aumentaron el rendimiento de los cultivos de cereales de 40 a más de 100 por ciento.

Al mismo tiempo, algunos problemas, tales como el cambio climático, el comercio y el control de enfermedades, deben abordarse a nivel mundial. Por consiguiente, la tarea de los países individuales es asimilar e integrar estas temáticas globales en la elaboración de sus propias estrategias nacionales.

Diseñar políticas con base en la evidencia y la experimentación

Con frecuencia, los países aplican políticas a toda la economía nacional con base en el “criterio experto” de los principales tomadores de decisiones, en vez de realizar una cuidadosa experimentación. Muchas reformas, tales como las experiencias de transición de la mayoría de los países post-comunistas, han instituido cambios rápidos y masivos tipo “big-bang” en las políticas, con resultados mixtos. En cambio, las pruebas y experimentaciones—por ejemplo, bajo forma de proyectos piloto y experimentos de políticas—tienen el potencial de mejorar la formulación de políticas al ofrecer a sus responsables la información pertinente sobre lo que sí funciona antes de que dichas políticas sean aplicadas en forma generalizada. La experimentación puede mejorar el índice de éxito de las reformas, en la medida en que se expandan los proyectos piloto que funcionan y se eliminen las políticas que no dan buen resultado. Pero este tipo de enfoques basados en la evidencia han estado confinados en gran medida a las innovaciones técnicas y científicas. De hecho, aun cuando se ejecutan proyectos piloto en los países

en desarrollo, éstos por lo general son monitoreados de forma inadecuada o, si tienen éxito, no se extienden lo suficiente para que tengan un impacto a nivel nacional (Simmons, Fajans y Ghiron 2007).

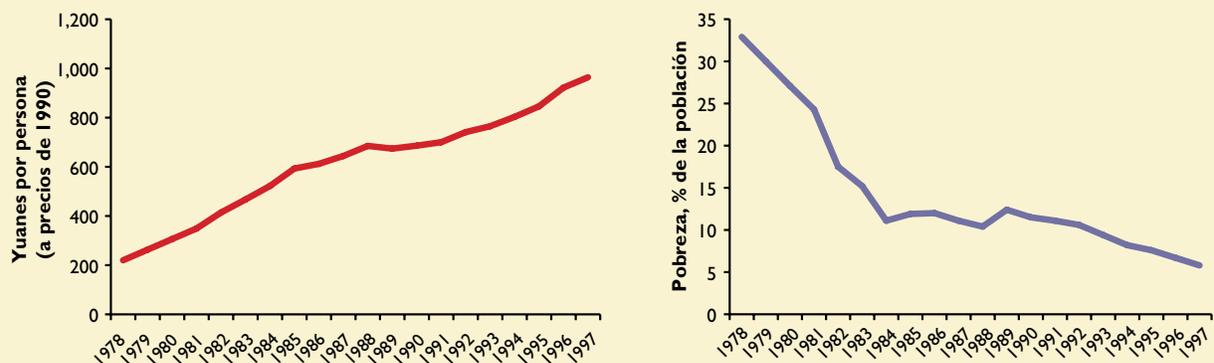
Los experimentos pueden diseñarse de forma tal que provean evidencia sobre cómo diseñar, secuenciar y ejecutar reformas en áreas tales como infraestructura agrícola y rural, protección social, seguros, mano de obra y política fiscal. Para tener éxito con este enfoque, los formuladores de políticas deben diseñar un marco adecuado para evaluar los experimentos, agilizar el proceso de creación del espacio político y jurídico necesario para la experimentación local, y fomentar una cultura que valore la adaptación y el cambio. Asimismo, deben permitir el monitoreo imparcial de los experimentos y transformar rápidamente las lecciones aprendidas en reformas a gran escala. Estos cambios pueden crear un entorno propicio para que las políticas puedan ser sometidas a prueba, ajustadas y probadas nuevamente en forma continua. El proceso de reforma en países como China destaca los beneficios de una experimentación cuidadosa que se traduce rápidamente en reformas a gran escala (véase el Recuadro 4 en la página siguiente).

En áreas tales como la agricultura, la salud y la educación, puede ser difícil evaluar el vínculo causal entre una intervención y su impacto. Los investigadores han comenzado a efectuar pruebas controladas y aleatorias como parte de la experimentación con las políticas, sin comprometer la complejidad del mundo real, a fin de acumular un conocimiento verosímil sobre lo que funciona y lo que no, y por qué. Recientemente, se han conducido pruebas controladas y aleatorias en el campo de la agricultura—centradas, por ejemplo, en cómo motivar a los agricultores para que usen fertilizantes (Duflo, Kremer y Robinson 2008a, b). Se han utilizado también experimentos de laboratorio para tratar de explicar por qué fracasan a veces los acuerdos de agricultura por contrato, y para identificar formas de favorecer la apertura de mercados a los pequeños agricultores (Wu y Roe 2007). De manera más amplia, la evidencia surgida de la experimentación puede ofrecer una valiosa perspectiva sobre las preferencias de las personas, lo cual puede ayudar a mejorar el diseño de las políticas. Por ejemplo, los experimentos para averiguar cómo las personas toman decisiones en situaciones de incertidumbre en los países en desarrollo pueden conducir a intervenciones más eficaces, tales como los seguros para los agricultores pobres. Debido a que los resultados dependen en gran medida de los supuestos teóricos y estadísticos de los experimentos, es esencial una colaboración estrecha entre los investigadores y los encargados de formular políticas en los países en desarrollo, a fin de traducir los resultados de los experimentos en políticas (Harrison, Humphrey y Verschoor 2009).

Recuadro 4—Experimentos de políticas en China

En China, las reformas agrícolas comenzaron después de dos décadas de experiencias desalentadoras con la agricultura colectiva. En 1978, unas cuantas brigadas de producción en Anhui, una provincia pobre, experimentaron con el regreso a la agricultura familiar. Como resultado de los mejores incentivos para la producción, los agricultores rápidamente lograron aumentos impresionantes de productividad. Los funcionarios locales hicieron suyo el experimento y, después de dos años, el gobierno nacional también lo adoptó. El nuevo sistema de arrendar la tierra a las familias se propagó rápidamente bajo el nombre de Sistema de Responsabilidad Familiar. Se calcula que este sistema contribuyó al 60 por ciento del rápido crecimiento que experimentó China a principios de los años 80 (Lin 1992). A dicho sistema le siguieron otras reformas, tales como la liberalización de los mercados de cultivos sujetos y no sujetos a cuotas; la introducción, en poblados y pequeñas villas, de empresas del sector público guiadas por el mercado, las cuales dieron origen a la industrialización rural; y la aplicación parcial de la liberalización del comercio. Para aprender de esas experiencias, los líderes políticos chinos recibieron el apoyo de instituciones sólidas de investigación, auspiciadas por el Estado y a la vez relativamente autónomas, tales como el Grupo de Investigación para el Desarrollo de China, la Academia China de Ciencias Sociales, y el Centro de Investigación para el Desarrollo (del Consejo Estatal). Como consecuencia de las reformas, los ingresos rurales se duplicaron entre 1978 y 1984 y la pobreza disminuyó vertiginosamente (véase la figura siguiente). Las reformas también aumentaron considerablemente la producción agrícola y el acceso a los alimentos tanto para las familias rurales como las urbanas.

Ingreso per cápita e incidencia de pobreza en las zonas rurales de China, 1978–1997



Fuente de la figura: Fan, Zhang y Zhang (2002).

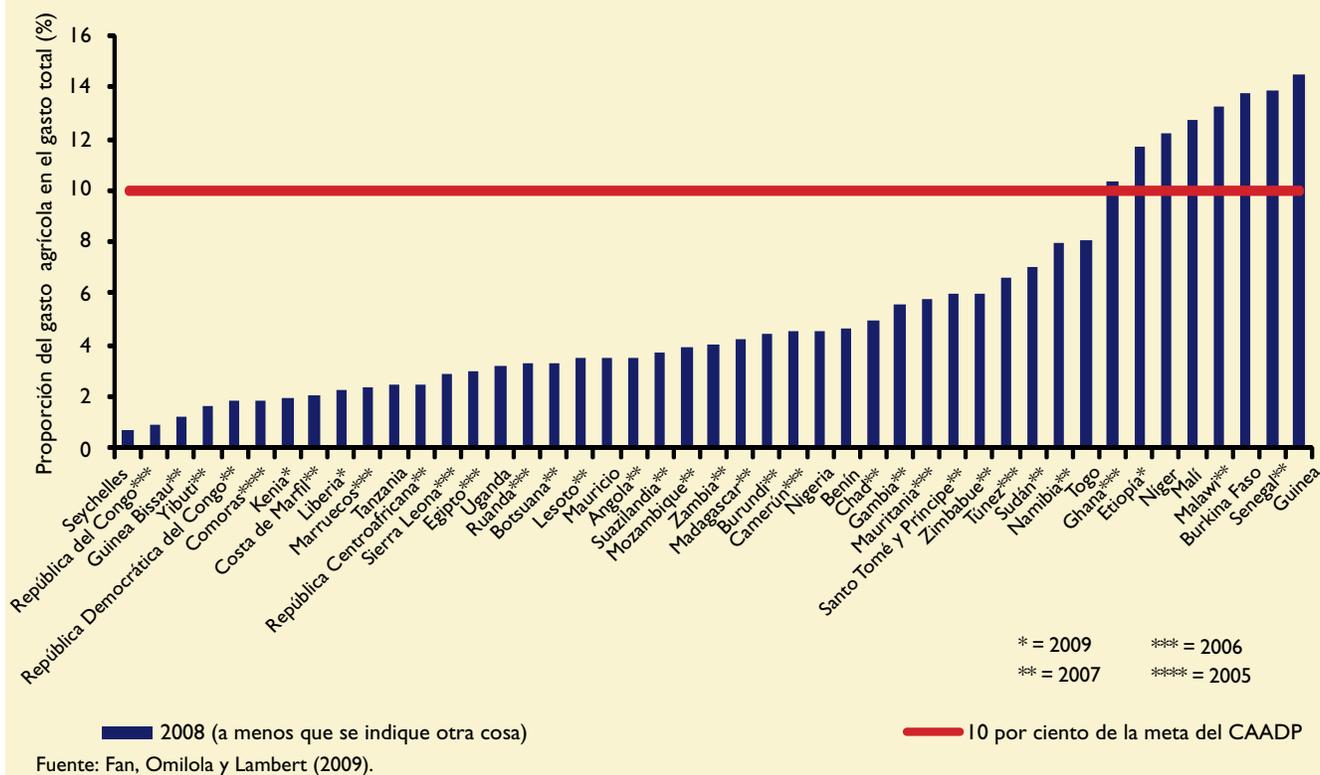
Fuente: Este recuadro se basa parcialmente en Bruce y Li (2009).

Practicar lo que se predica

Si bien los responsables de la toma de decisiones en el ámbito mundial, regional y nacional se han comprometido a promover políticas y a hacer inversiones destinadas a mejorar la seguridad alimentaria, ellos con frecuencia no han honrado tales compromisos. En el año 2003, los jefes de estado africanos prometieron que sus gobiernos asignarían el 10 por ciento de los presupuestos públicos nacionales al sector agrícola en el año 2008. No obstante,

los datos correspondientes a 2007 muestran que sólo unos cuantos países lograron esa meta del 10 por ciento (véase la Figura 4 en la página siguiente). Muchos países fracasaron también en movilizar la voluntad política o los recursos necesarios para efectuar inversiones oportunas a fin de hacer frente a las crisis alimentaria y financiera. Desde el momento en que se reconoce un problema, pueden pasar años antes de que los decisores determinen la forma de enfrentarlo y lleven a cabo una intervención.

Figura 4—El gasto agrícola como proporción del gasto total



En el año 2005, los donantes mundiales adquirieron el compromiso de aumentar considerablemente la ayuda al desarrollo durante la Cumbre del G-8 en Gleneagles y la Cumbre del Milenio+5. Sin embargo, las últimas proyecciones muestran un déficit de US\$18,000 millones en 2010, lo cual afectará principalmente a África (OCDE 2010). En 2008 y 2009, los líderes mundiales hicieron nuevos ofrecimientos ambiciosos para abordar la inseguridad alimentaria. En seguimiento de dichas promesas, en abril de 2010 se creó un nuevo fideicomiso—el Programa Mundial de Agricultura y Seguridad Alimentaria—respaldado por diversos donantes, con el propósito de lograr que esos compromisos entraran en vigor lo más pronto posible. No obstante, tal como ha sucedido en el pasado, no hay ningún mecanismo global para asegurar eficazmente la rendición de cuentas ni para medir el progreso alcanzado.

La asignación de recursos y la ejecución oportuna pueden sin embargo dar origen a políticas eficaces. En respuesta a la crisis alimentaria mundial, algunos países adoptaron y aplicaron políticas e inversiones integrales con rapidez. Por ejemplo, entre 2007 y 2009, India aumentó sus inversiones en agricultura y protección social en un 37 por ciento, mientras que China las incrementó en un 67 por ciento (Ministerio de Finanzas de India, 2009; Sitio Web Oficial del Gobierno Chino 2009). Además, el gobierno de India estableció en 2007 una Misión Nacional de Seguridad Alimentaria, a fin de realizar mejoras en esta área al impulsar la producción

y la productividad agrícolas. India también amplió sus redes de protección social, mediante mecanismos tales como el Esquema Nacional de Garantía del Empleo Rural.

Los compromisos financieros a nivel global, regional y nacional, deben recibir el respaldo de instituciones sólidas y una gobernabilidad adecuada. El seguimiento oportuno y transparente de la ejecución añade la obligación de rendir cuentas al compromiso moral que tienen los gobiernos y los donantes de cumplir con sus promesas. El Sistema Regional de Análisis Estratégico y de Apoyo al Conocimiento (ReSAKSS)—una iniciativa de reciente creación entre el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional y diversas comunidades económicas regionales de importancia en África—asumió la función de rendición de cuentas para las metas fijadas por el CAADP. El ReSAKSS sigue de cerca los avances en la ejecución del CAADP en cada país, centrándose en el gasto público, la calidad de las políticas que se aplican y la inclusión de todas las partes interesadas en los diálogos sobre políticas. En el ámbito mundial, en abril de 2008, el Secretario General de las Naciones Unidas estableció el Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria para ayudar a las organizaciones internacionales a brindar apoyo a los gobiernos nacionales en su lucha contra la inseguridad alimentaria. A la fecha, este grupo de trabajo ha coordinado los esfuerzos de los donantes en más de 60 países, con un mayor grado de coordinación en 33 (Naciones Unidas 2009).

Siguiendo el enfoque ‘inusual’ a mayor escala

El número de personas que padecen hambre va en aumento, en vez de disminuir. El mundo corre el riesgo de fracasar por completo en la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al hambre. Actualmente, 1,000 millones de personas siguen padeciendo hambre y las acciones en curso a nivel mundial y nacional no muestran el avance necesario para alcanzar la meta de reducir ese número a 584 millones para el año 2015—y mucho menos para erradicar el hambre en su totalidad.

Para reducir la pobreza y el hambre, los actores mundiales, nacionales y locales deben cambiar la forma de hacer las cosas, según se describió anteriormente: mayores inversiones en agricultura y protección social, una vigorosa participación por parte de los nuevos actores para atacar el problema desde varios frentes, un desarrollo desde la base y conducido por los propios países que responda al contexto y las condiciones locales, un método de formulación de políticas basado en la evidencia, y un fuerte compromiso seguido de su cumplimiento. Algunos países ya han logrado reducir la pobreza y el hambre mediante la aplicación de estas estrategias y sus experiencias marcan la ruta para otros.

Muchas de las temáticas apremiantes trascienden las fronteras nacionales y, por tanto, también deben abordarse al nivel mundial. Entre éstas se incluyen el cambio climático, la investigación agrícola, el control de enfermedades y el comercio. Los esfuerzos internacionales y regionales dirigidos a reducir el hambre deben continuar y el propio sistema mundial de gobernabilidad alimentaria debe ser reformado para que funcione mejor. Entre las opciones para reformar dicho sistema se incluyen: (1) mejorar las instituciones existentes y crear una estructura rectora para la agricultura y la alimentación; (2) crear una red gubernamental innovadora que refuerce los sistemas de gobierno a gobierno para la toma de decisiones sobre agricultura, alimentación y nutrición; y (3) ampliar el sistema actual para involucrar, en forma explícita, a los nuevos actores del sistema alimentario mundial—el sector privado y la sociedad civil, incluidas las grandes fundaciones privadas—junto con los gobiernos nacionales, en el marco de acuerdos y organismos internacionales nuevos

o significativamente reorganizados (von Braun e Islam 2008). Es necesario contar con una combinación de estas tres opciones y que las economías emergentes, tales como Brasil, China e India, desempeñen un papel preponderante a fin de abordar los retos existentes y emergentes que enfrenta la seguridad alimentaria mundial.

Si bien los actores globales y nacionales tienen roles distintos a jugar, es importante que trabajen conjuntamente y unan sus esfuerzos para luchar contra el hambre y la pobreza. Por ejemplo, deben tratar de alinear las acciones de los donantes y de los gobiernos nacionales, a fin de que éstas se complementen en vez de competir entre sí.

Un sistema más sólido de rendición mutua de cuentas entre estos dos grupos ayudaría a mantener el rumbo del progreso. Es difícil mantener enfocados los esfuerzos para lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al hambre para el año 2015—no se diga los esfuerzos orientados a erradicar el hambre por completo. Las crisis alimentarias hacen que el hambre se incluya en la agenda mundial, pero por lo general el fin de una crisis también significa el fin de la atención prestada a la situación apremiante de las personas desnutridas. Los actores nacionales y mundiales pueden mantener su mutuo sentido de responsabilidad prestando atención a las promesas cumplidas y las quebrantadas, así como a los progresos, a medida que éstos avanzan o se estancan. Trabajando juntos con este “enfoque inusual”, los actores que operan tanto a nivel nacional como mundial deben lograr una reducción del hambre y la pobreza a gran escala lo más pronto posible, porque en el momento en que se haya reducido el hambre a la mitad, quedará todavía la mitad de la labor por hacer.

Referencias bibliográficas

- AGRA (Alianza para una Revolución Verde en África). 2009. *A uniquely African Green Revolution*. Nairobi, Kenya.
- Banco Mundial. 2007. *World development report 2008: Agriculture for development*. Washington, D.C.
- . 2009. *Project appraisal document for Productive Safety Net APL III Project in support of the third phase of the Productive Safety Net Program*. Washington, D.C.
- . 2010. *Food price watch*. Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, D.C.
- Brautigam, D. 2009. *The dragon's gift: The real story of China in Africa*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Brautigam, D., y X. Tang. 2009. China's engagement in African agriculture: "Down to the countryside." *China Quarterly* 199: 686–706.
- BAACH (Alianza Comercial contra el Hambre Crónica). 2010. The Business Alliance Against Chronic Hunger (BAACH) Kenya. <http://www.weforum.org/en/initiatives/AgricultureandFoodSecurity/TheKenyaPilotDistrict/index.htm>
- BRAC (Comité para el Fomento Rural de Bangladesh). 2010. Overview. <http://www.brac.net/index.php?nid=69>.
- Bruce, J.W., y Z. Li. 2009. "Crossing the river while feeling the rocks": Incremental land reform and its impact on rural welfare in China. Documento de Discusión del IFPRI. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- CNFA (Alianza de Semillas del África Occidental). 2010. Building the seed industry and fighting food insecurity in West Africa. <http://www.cnfa.org/our-work/our-programs/65-west-african-seed-alliance-wasa>.
- Coady, D., y S. Fan. 2008. Introducción. En *Public expenditures, growth, and poverty*, editor S. Fan. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, para el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Confederación de Industrias Indias. 2010. Rural business hubs. <http://www.rbh.in/default.aspx>.
- Delgado, C. 1997. Africa's changing agricultural development strategies: Past and present paradigms as a guide to the future. *Food, Agriculture, and the Environment*. Documento de Discusión 3. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Dercon, S., D. O. Gilligan, J. Hoddinott, y T. Woldehanna. 2009. The impact of agricultural extension and roads on poverty and consumption growth in fifteen Ethiopian villages. *American Journal of Agricultural Economics* 91 (4): 1007–21.
- Diao, X., P. Hazell, D. Resnick, y J. Thurlow. 2007. *The Role of Agriculture in Development: Implications for Sub-Saharan Africa*. Informe de Investigación 153. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Duflo, E., M. Kremer, y J. Robinson. 2008a. How high are rates of return to fertilizer? Evidence from field experiments in Kenya. *American Economic Review* 98 (2): 482–88.
- . 2008b. *Nudging farmers to use fertilizer: Theory and experimental evidence from Kenya*. NBER Working Paper No. 15131. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- ECOSOC (Consejo Económico y Social de la ONU). 2008. *Background study for the Development Cooperation Forum: Trends in South-South and triangular development cooperation*. Nueva York.
- Fan, S., y C. Chan-Kang. 2005. Returns to investment in less-favored areas in developing countries: A synthesis of evidence and implications for Africa. *Food Policy* 29 (4): 431–44.
- Fan, S., A. Gulati, y S. Thorat. 2008. Investment, subsidies and pro-poor growth in rural India. *Agricultural Economics* 39 (2): 163–70.
- Fan, S., B. Omilola, y M. Lambert. 2009. *Public spending for agriculture in Africa: Trends and composition*. Working Paper No. 28. Washington, D.C.: Regional Strategic Analysis and Knowledge Support Systems (ReSAKSS).
- Fan, S., L. Zhang, y X. Zhang. 2002. *Growth, inequality, and poverty in rural China: The role of public investments*. Informe de Investigación 125. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- . 2004. Investment, reforms, and poverty in rural China. *Economic Development and Cultural Change* 52 (2): 395–421.

- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2008. *An introduction to the basic concepts of food security*. Roma.
- . 2009. *How to feed the world in 2050*. Roma.
- Gilligan, D. O., J. Hoddinott y A. S. Taffesse. 2008. *The impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and its linkages*. Documento de Discusión del IFPRI. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Gulati, A., N. Minot, C. Delgado y S. Bora. 2007. Growth in high-value agriculture in Asia and the emergence of vertical links with farmers. En *Global supply chains, standards and the poor*, ed. J. Swinnen. Wallingford, RU: CABI Publishing.
- Harrison, G., S. Humphrey y A. Verschoor. 2009. Choice under uncertainty: Evidence from Ethiopia, India and Uganda. *Economic Journal* 120 (543): 80–104.
- Hazell, P. 2009. *The Asian Green Revolution*. Documento de Discusión del IFPRI. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Iannotti, L., K. Cunningham y M. Ruel. 2009. *Improving diet quality and micronutrient nutrition: Homestead food production in Bangladesh*. Documento de Discusión del IFPRI. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Iyoha, M. 2008. *Leadership, policy making, and economic growth in African countries: The case of Nigeria*. Washington, D.C.: Banco Mundial, en nombre de la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo.
- Kirk, M., y T. Nguyen. 2009. *Land-tenure policy reforms: Decollectivization and the Doi Moi system in Vietnam*. Documento de Discusión del IFPRI. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Lele, U. y K. Gandhi. 2009. *M. S. Swaminathan Research Foundation at 21: Report of the Independent Program Review*. M. S. Swaminathan Research Foundation.
- Lin, J. 1992. Rural reforms and agricultural growth in China. *American Economic Review* 82 (1): 34–51.
- Maluccio, J. A. y R. Flores. 2005. *Impact evaluation of a conditional cash transfer program: The Nicaraguan Red de Protección Social*. Informe de Investigación 141. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Ministerio de Finanzas de India. 2009. Union budget 2009–2010. <http://indiabudget.nic.in/>.
- Monteiro, C. A., M. H. D. A. Benicio, W. L. Conde, S. Konno, A. L. Iovadino, A. J. D. Barros y C. G. Victora. 2010. Narrowing socioeconomic inequality in child stunting: The Brazilian experience (1974–2007). *Boletín de la Organización Mundial de la Salud* 88 (4): 305–11.
- Naciones Unidas. 2007. *World urbanization prospects: The 2007 revision*. Nueva York.
- . 2009. *High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis: Informe de Avances, abril 2008–octubre 2009*. Roma, Ginebra y Nueva York.
- Nelson, G. C., M. W. Rosegrant, J. Koo, R. Robertson, T. Sulser, T. Zhu, C. Ringler, S. Msangi, A. Palazzo, M. Batka, M. Magalhaes, R. Valmonte-Santos, M. Ewing, and D. Lee. 2009. *Climate change: Impact on agriculture and costs of adaptation*. Informe sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.: Instituto Internacional sobre Políticas Alimentarias.
- Ochieng, C. 2007. Development through positive deviance and its implications for economic policy making and public administration in Africa: The case of Kenyan agricultural development, 1930–2005. *World Development* 35 (3): 454–79.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2010. Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets. Comunicado de prensa, 14 de abril, París.
- Página oficial de Internet del gobierno chino. 2009. Report on China's central, local budgets. http://www.gov.cn/english/2009-03/15/content_1259811_3.htm.
- Pingali, P. 2007. Westernization of Asian diets and the transformation of food systems: Implications for research and policy. *Food Policy* 32 (3): 281–98.
- Reij, C., G. Tappan y M. Smale. 2009. *Agroenvironmental transformation in the Sahel: Another kind of "Green*

-
- Revolution.” Documento de Discusión del IFPRI. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Resnick, D. y R. Birner. 2008. *Agricultural strategy development in West Africa. The false promise of participation?* Documento de Discusión del IFPRI. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Rodrik, D. 2004. Rethinking growth policies in the developing world. Elaborado para la presentación de Luca d’Agliano en Economía del Desarrollo, Turín, Italia. Mimeo.
- Rosegrant, M.W., C. Ringler, T. Sulser, M. Ewing, A. Palazzo, T. Zhu, G.C. Nelson, J. Koo, R. Robertson, S. Msangi y M. Batka. 2009. *Agriculture and food security under global change: Prospects for 2025/2050*. Notas básicas para la elaboración de la estrategia y del marco de resultados del CGIAR.
- Simmons, R., P. Fajans y L. Ghiron, eds. 2007. *Scaling up health service delivery: From pilot innovations to policies and programmes*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Skoufias, E. 2005. *Progreso and its impacts on the welfare of rural households in Mexico*. Informe de Investigación 139. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Smith, L. 1998. *Can FAO’s measure of chronic undernourishment be strengthened?* División de Consumo de Alimentos y Nutrición. Documento de Discusión No. 44. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Swinnen, J. 2007. *Global supply chains, standards and the poor*. Wallingford, RU: CABI Publishing.
- von Braun, J. y N. Islam. 2008. Toward a new global governance system for agriculture, food, and nutrition: What are the options? *Foro del IFPRI*, marzo. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- von Braun, J., R.v. Hill y R. Pandya-Lorch. 2009. *The poorest and hungry: Assessments, analyses, and actions*. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Wu, S.Y. y B. Roe. 2007. Contract enforcement, social efficiency, and distribution: Some experimental evidence. *American Journal of Agricultural Economics* 89 (2): 243–58.

Sobre el autor

Shenggen Fan es el director general del IFPRI.

**INTERNATIONAL FOOD
POLICY RESEARCH INSTITUTE**

2033 K Street, NW

Washington, D.C. 20006-1002 USA

Teléfono: +1-202-862-5600

Fax: +1-202-467-4439

Email: ifpri@cgiar.org

www.ifpri.org



Food Policy Report 22.es

ISBN 978-0-89629-541-4



9 780896 295414 >