

INT-1841



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

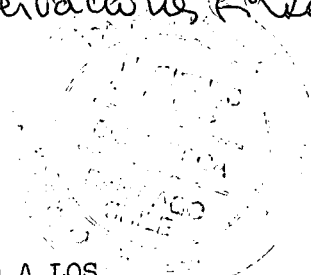
Las Ilpesses figuran

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento PA-31

*Aliud Benim
Schejman*

*Introducción y
Observaciones Finales*



MEDIDAS DIRECTAS E INDIRECTAS PARA ASEGURAR EL ACCESO A LOS
SUMINISTROS ALIMENTARIOS *

Nora Lustig

* El presente documento que se ha tomado de La seguridad alimentaria mundial: algunos temas y problemas, FAO, Estudio FAO Desarrollo Económico y Social, 53, 1985.

(I/5-0730)
MG/CP

85-7-1123

INTRODUCCION

En los últimos 10 a 15 años, ha cambiado radicalmente la interpretación de las causas del hambre y la malnutrición endémica. La interpretación, aplicando el sentido común, de esas causas solía relacionarse con la escasez de alimentos. Esta se debía a las malas condiciones climáticas, a otros desastres naturales o a la realización de la predicción maltusiana de que el crecimiento demográfico rebasaría el aumento de la productividad agrícola. Especialmente a raíz de los resultados increíbles obtenidos en lo concerniente a la productividad, ha caído en descrédito la noción de que la malnutrición endémica obedece a una carestía constante de alimentos. Se puede ahora prever con cierto grado de seguridad que los suministros de alimentos del mundo al presente (y aún más su potencial futuro) bastan para alimentar a toda la población. Después del instructivo estudio de Sen (1981) sobre varias situaciones de hambre (en Bengala, Etiopía, el Sahel y Bangladesh), ni siquiera los brotes esporádicos de hambruna pueden atribuirse meramente a la escasez de alimentos. Se considera que la causa de la malnutrición y el hambre es la incapacidad de la población de que se trate para adquirir una cantidad suficiente de alimentos.

Si la disponibilidad total de alimentos no constituye un problema, por qué no pueden adquirir algunos sectores de la población cantidades suficientes de ellos? Para contestar a esta pregunta hay que hacer una diferencia entre la unidad familiar en conjunto y sus distintos miembros. Incluso si esa unidad dispone de suficientes ingresos para garantizar un abastecimiento alimentario suficiente para todos sus miembros, debido al proceso de adopción de decisiones dentro del hogar y a las prioridades existentes en él, algunos de sus miembros pueden no estar debidamente alimentados (por ejemplo, los niños, los ancianos o los enfermos). Sin embargo, a un cierto nivel de ingresos desaparece este problema, independientemente de la estructura de poder en el hogar. El presente trabajo trata de la incapacidad de los hogares para adquirir suficientes productos alimenticios; en él no se examinará la cuestión de la distribución de ellos dentro del hogar.

/Según Sen,

Según Sen, la incapacidad para comprar alimentos puede deberse a uno o a ambos de los factores siguientes: pueden ser exiguos los bienes que posee la unidad familiar y/o la "estructura de valor de cambio" (véase Sen, 1981: 45-47) del hogar puede suponer una insuficiencia de poder adquisitivo.

Ninguna de las dos causas tiene necesariamente carácter permanente. Por ejemplo, un campesino suele producir bastante para alimentarse y cumplir sus obligaciones en efectivo a los precios vigentes. No obstante, un período de sequía o un cambio repentino en los precios relativos puede alterar esos bienes en el primer caso, y su "estructura de valor de cambio" en el segundo, de tal manera que la familia campesina entra en lo que Sen denomina la "clase de los hambrientos". Sen ilustró esto con el sencillo diagrama que figura a continuación:

/Inicialmente los

Inicialmente los bienes de la familia están en la situación correspondiente al punto A y la capacidad de valor de cambio está representada por el segmento CD; en este caso la familia está fuera de la clase de los hambrientos. Sin embargo, supóngase que una sequía hace que el valor de los bienes disminuya hasta el punto B; incluso si permanece invariable la relación del valor de cambio entre los productos, la familia padecerá hambre (es decir, pasará a la clase de los hambrientos definida por el triángulo OCD). Supóngase ahora que no cambia el valor de los bienes, pero sí la estructura del valor de cambio (es decir, que los alimentos se hacen más caros), la cual queda ahora definida por la línea de trazos; también en este caso la familia pasará a formar parte de la clase de los hambrientos. En el caso de un trabajador sin tierra se planteará un problema análogo si pasa a estar desempleado o si disminuye su salario real.

Algunos hogares pueden estar en el límite entre el hambre y la supervivencia, en forma crónica, y no de manera temporal a causa de una adversidad repentina. La forma de intervención dependerá de la naturaleza del problema, es decir, de si es permanente o temporal. Si el problema se debe a una crisis repentina, la intervención debe ser rápida y terminante. Por ejemplo, habrá que traer alimentos de otras zonas si el problema es de escasez relativa a causa de una sequía o de la especulación causada por un aumento del poder adquisitivo de un sector de la población.^{1/}

En el presente trabajo no se aboradarán las medidas de carácter temporal es decir, las que deben aplicarse en casos de urgencia. Solamente se analizará la política que puede seguir un gobierno para hacer frente a un problema de carácter más permanente: cómo combatir la malnutrición más o menos endémica que no se manifiesta en una mortandad masiva, si no más bien en una tasa elevada de mortalidad y morbilidad, especialmente de los niños, en un desarrollo físico deficiente y en un mal desarrollo intelectual. El análisis abarcará las intervenciones de política más comunes que se han hecho hasta la fecha para reducir la malnutrición, inclusive los costos y beneficios de las mismas, las dificultades logísticas para llevarlas a cabo y sus efectos al nivel macroscópico. Para ese análisis se utilizarán los estudios en los que se comparan los resultados de esas políticas en la práctica, así como los criterios más teóricos.

^{1/} Según Sen, este tipo de especulación fue el origen de la gran hambruna de Bengala de 1943; Sen, 1981, Capítulo 6.

INTERVENCIONES DE POLITICA PARA COMBATIR LA MALNUTRICION

Si en el diagrama que figura más arriba, el triángulo OCD se definió como el "sector afectado por la malnutrición", y no la "clase de los hambrientos", todo hogar que esté situado en ese triángulo o que puede fácilmente pasar a él (por ejemplo, a causa de unas condiciones inestables de empleo) debe incluirse en la población que las autoridades responsables de las políticas deben incluir entre los beneficiarios de las intervenciones. Como la malnutrición puede clasificarse según su intensidad, el diagrama podrá reflejar grupos con distinta intensidad de ella. Así pues, los hogares pueden clasificarse según el grado de malnutrición actual o potencial en el caso de que el valor de sus bienes o la estructura de su valor de cambio les haga pasar a un nivel distinto de malnutrición.

Si la malnutrición es el resultado de que los bienes de la unidad familiar sean insuficientes o de una estructura desfavorable del valor de cambio, podría ser erradicada alterando los bienes iniciales o su estructura de valor de cambio en un sentido más favorable, modificando ambos elementos. Esos cambios no tienen que venir necesariamente de "arriba"; por ejemplo, los trabajadores pueden lograr un aumento de sus salarios reales (es decir, su base de valor de cambio) a través de los sindicatos; los campesinos también pueden ejercer presión para que se haga una reforma agraria o introducir nuevas tecnologías para aumentar sus bienes. En ambos casos, la intervención del gobierno puede haber sido nula. Sin embargo, queremos analizar a este respecto cuáles son las opciones que tienen los responsables de las políticas para alterar las condiciones que hacen pasar a las personas al sector de los malnutridos. Para hacerlo examinaremos distintas opciones de política con referencia a su costo y sus beneficios, a las dificultades de aplicación y a las consecuencias a largo plazo. Como veremos, esos hechos no son muy instructivos a causa de los múltiples resultados contradictorios que se han obtenido hasta la fecha en diferentes contextos.

¿Cuáles son las opciones de política al alcance de los gobiernos para asegurar un acceso suficiente a los alimentos por parte de la población más pobre? Por supuesto, dependerán primordialmente de la organización política y social. Algunos gobiernos ya pueden estar promoviendo un proceso de

/redistribución de

redistribución de ingresos (volviendo a definir con ello los conjuntos individuales de bienes); en otros casos, las medidas pueden no ser ni siquiera aceptables desde el punto de vista ideológico. Muchos gobiernos han aplicado políticas cuya finalidad es aumentar los ingresos de los grupos que padecen malnutrición o su poder adquisitivo, tratando al mismo tiempo de reducir al mínimo los conflictos políticos con otros grupos sociales del país.

POLITICAS DE CARACTER GENERAL FRENTE A POLITICAS CON OBJETIVOS PREVISTOS

Al analizar las opciones de política de que disponen los gobiernos, la primera distinción que suele hacerse es entre la aplicación de políticas que pueden beneficiar a la población en general (es decir, las políticas de carácter general), y dentro de ésta la población malnutrida en particular, y las políticas destinadas a asegurar un acceso suficiente a los alimentos para la población malnutrida exclusivamente (es decir, políticas con objetivos previstos).

La política alimentaria de carácter general más corriente es la de la subvención de los precios al consumidor de un producto determinado que suele poder obtenerse en el mercado. Otra política de carácter general con mayores repercusiones macro-económicas es mantener un tipo de cambio sobrevalorado para que los precios de los alimentos importados permanezcan bajos.

Aunque hay muy diversas opiniones en la literatura especializada con respecto a las cuestiones de política alimentaria, se está en general de acuerdo en que los subsidios globales de precios son poco eficaces en relación con su costo e implican un uso regresivo de los recursos fiscales (véase, por ejemplo, Taylor et. al., 1980; Timmer et. al., 1983; Kennedy y Pinstrup-Andersen, 1983). Para dar una idea de cuánto más costoso es utilizar una subvención general de precios, en lugar de una de carácter concreto para aumentar el consumo de alimentos de la población prevista, el autor ha calculado que el costo unitario de una subvención general de precios en relación con las tortillas de maíz era el doble que el correspondiente a una subvención de los precios orientada hacia un grupo concreto (véase Lustig, 1983). La razón de esta diferencia es muy simple: una subvención de carácter general supone una "fuga" institucionalizada de recursos fiscales

a la población no prevista. Utilizando la terminología introducida anteriormente, una subvención general significa que mejorará la situación económica de toda la población.

Así pues, no debería haber controversias en lo que se refiere a la conclusión de que las subvenciones de carácter general no son una buena opción para garantizar a los pobres el acceso a los alimentos. La verdadera cuestión se plantea cuando hay que elegir entre todas las formas posibles de políticas dirigidas. El criterio de selección debe incluir varios aspectos; por ejemplo, el costo fiscal y administrativo de las distintas políticas, su éxito por lo que se refiere a aumentar el consumo de alimentos y mejorar la nutrición, las dificultades logísticas de aplicarlas y vigilarlas, sus efectos a largo plazo, la medida en que mejoran la condición de los pobres en forma más permanente y el grado en que esta mejora depende estrictamente de la política de que se trate.

MEDIDAS DIRIGIDAS A GRUPOS CONCRETOS: VALES PARA OBTENER ALIMENTOS, TRANSFERENCIAS DE INGRESOS, SUBVENCIÓN DISCRIMINATORIA DE PRECIOS Y ALIMENTACIÓN COMPLEMENTARIA

Las medidas dirigidas de uso más común son las siguientes: los proyectos de alimentos por trabajo, los vales de alimentos expedidos después de verificar los ingresos de que dispone el beneficiario, la alimentación complementaria, las tiendas a precios económicos con mecanismos de selección (bien explícitos con tarjetas de identidad o autoselectivos sobre la base de la ubicación geográfica o los tipos de productos); los programas de raciones alimentarias para determinados beneficiarios, y la subvención de precios de los alimentos de calidad inferior. Otra medida dirigida podría ser la transferencia directa de ingresos (una especie de impuesto negativo sobre la renta) a los hogares beneficiarios.

Desde un punto de vista puramente teórico se ha demostrado que la medida con una mejor relación costo-eficacia es el programa de vales de alimentos, seguida por la subvención discriminatoria de precios y, en tercer lugar, la transferencia de ingresos (véase Reutlinger y Selowsky, 1976). La transferencia de ingresos implica que el consumidor tiene derecho a utilizar los ingresos adicionales para adquirir artículos alimenticios y no alimentarios,

/en la

en la proporción que prefiera; en vista de la ley de Engel, cabe esperar que parte de los ingresos adicionales se dediquen a la adquisición de productos no alimentarios, y por ellos tenemos la "fuga". En la subvención discriminatoria de precios se produce un efecto de sustitución; a medida que disminuya el precio relativo de los alimentos respecto de los demás productos, el consumidor probablemente sustituirá los artículos no alimentarios por productos alimenticios. Un programa de vales de alimentos de carácter óptimo elimina totalmente la "fuga" del mayor poder adquisitivo hacia productos no alimentarios. Así pues, si la teoría tradicional del consumo es una indicación correcta, y aparte de las diferencias por lo que se refiere a la dificultad relativa de aplicación, vigilancia, etc., en el caso de un volumen dado de gastos fiscales la mejor opción será la introducción de un programa de vales de alimentos.

Por las razones citadas, los que se ocupan de cuestiones nutricionales se han mostrado más favorables a las medidas dirigidas o concretas cuya finalidad es lograr que la transferencia de ingresos se traduzca totalmente en un mayor consumo de alimentos, como en el caso de los vales, la alimentación complementaria, etc. Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto esa teoría permite hacer previsiones satisfactorias. ¿Estarán los ingresos complementarios provenientes de esas transferencias sujetos a las mismas normas de comportamiento aplicables al aumento de los ingresos por medios más tradicionales? Las pruebas empíricas obtenidas de estudios monográficos muy diversos no parecen confirmar esta hipótesis. Sin embargo, el problema es que el sentido del cambio no es el mismo en todos los estudios disponibles. Boehm, et. al. (1980) comprobaron que la propensión marginal a consumir alimentos era, como se indicaba en la encuesta de Taylor et. al. (1980), de 0,86 en el caso de los ingresos procedentes de subvenciones, frente a 0,05 en el caso de los ingresos ordinarios. Esta encuesta también incluye los datos de otros estudios. Así, West y Price (1976) comprobaron, en el caso del Estado de Washington, que esa propensión marginal respecto de los ingresos totales era 0,05, respecto de los vales de alimentos 0,3, y aún mayor en el caso de las comidas escolares. En un estudio relativo a Sri Lanka, Gavan y Chandrasekara (1979) citan las estimaciones de una propensión marginal total a consumir que

/iba de

iba de 0.58 en el caso del decil de la población más pobre a 0,22 en el caso del decil de la más rica. La cifra correspondiente a la propensión a consumir en el caso de las subvenciones es 0,85, también en este caso una diferencia significativa (Taylor, et. al., págs. 16 y 17).

Sin embargo, Taylor et. al., se muestran escépticos en cuanto al significado de estos resultados. A causa del sesgo inherente en el proceso de autoselección puede suceder que los hogares que se preocupan menos por los alimentos dejen de participar en los programas. Así pues, habría un sesgo automático hacia el aumento de la propensión al consumo de los hogares participantes. Además, Kennedy y Pinstруп-Andersen (1983) indican que los niños que participan en el programa de racionamiento de leche CONASUPO "obtuvieron un porcentaje considerablemente más elevado de calorías y proteínas de la leche que los niños no participantes. Sin embargo, no existían en general diferencias en el consumo de calorías y proteínas entre los niños participantes y no participantes, lo cual indicaba que la leche subvencionada sustituía a otros elementos que normalmente se habrían consumido" (Kennedy y Pinstруп-Andersen, pág. 31).

Así pues, las ventajas relativas de un programa de vales de alimentos respecto de la transferencia de ingresos pueden no existir al nivel empírico. En tal caso, el costo fiscal de un aumento equivalente del consumo alimentario podría ser idéntico en el caso de un programa de vales de alimentos, de una subvención discriminatoria de precios y de una transferencia directa de ingresos. No obstante, es preciso hacer más estudios empíricos antes de poder dar una respuesta más concluyente. Tal vez no haya una norma general porque los resultados dependan en gran parte de las características concretas de cada situación.

Si la relación costo-eficacia de un programa de vales de alimentos, de un sistema de subvención discriminatoria de precios y de la transferencia directa de ingresos es aproximadamente la misma, la selección del programa tendrá que basarse en otros criterios, a saber, las dificultades administrativas para ejecutarlo y vigilar su funcionamiento, y sus efectos a largo plazo. Los aspectos esquemáticos de las ventajas y desventajas de distintos programas ofrecen una imagen aún más borrosa que en el caso de la relación

/costo-eficacia. Las

costo-eficacia. Las encuestas del tipo de las realizadas por Taylor et. al (1980) y Kennedy y Pinstrup-Andersen (1983) no son muy útiles, no por causas intrínsecas, sino porque la información de que se dispone dificulta mucho la realización de comparaciones entre programas. Así pues, la mayoría de los juicios que se hacen en esos estudios son cualitativos y es prácticamente imposible clasificar las diversas políticas con arreglo a su relevancia.

Con todo, hay una serie de elementos que deben tenerse presentes al decidir el tipo de programas que hay que seleccionar. Por ejemplo, un programa de vales de alimentos y uno de transferencia de ingresos pueden tener las siguientes desventajas: la realización de una comprobación eficaz de los medios económicos de que disponen los posibles beneficiarios puede requerir muchos recursos en países donde no hay inspección oficial de los recursos económicos de las personas físicas a causa del carácter precario del sistema impositivo. Por ello, puede ser sumamente elevado el costo burocrático de poner en práctica esos programas. Por ejemplo, Taylor et. al. (1980) calcularon que el programa de vales de alimentos de Colombia requería un gasto de 420 pesos por familia al mes para lograr un aumento teórico de los gastos de alimentos de 300 pesos. Además, cuanto más dependa el programa de la burocracia, mayor será la posibilidad de la corrupción en pequeña escala, abuso de poder, etc. Todos estos problemas se traducirán en "fugas" de los beneficiarios a la población no beneficiaria o harán que los presuntos beneficiarios sufran efectos negativos si se ven sometidos a presiones morales o materiales por parte de los funcionarios públicos.

En conjunto, parece que un programa de vales de alimentos sería más fácil de ejecutar en un medio urbano y si sólo abarcara un pequeño número de productos alimenticios. Con ello las dificultades burocráticas y administrativas se podrían mantener dentro de ciertos límites. Si el objetivo del gobierno es beneficiar a los subsectores más vulnerables de la población malnutrida (por ejemplo, niños, mujeres embarazadas y madres lactantes), podría ser útil la alimentación suplementaria en las escuelas, en las maternidades y los hospitales, especialmente si va acompañada por asesoramiento (Taylor, et. al. pág. 49). Empero, aun cuando la alimentación suplementaria produce efectos positivos sobre la nutrición, éstos son exiguos.

/Ello podría

Ello podría deberse sobre todo a las "fugas", especialmente a los miembros de la familia no beneficiarios del programa (Kennedy y Pinstруп-Andersen, 1983, págs. 38 y 39).

La comprobación de los medios económicos de los beneficiarios es una tarea sumamente difícil y las dificultades burocráticas son grandes si el objetivo es abarcar a una gran proporción de la población. En lugar de ejecutar un programa de vales de alimentos o de transferencia de ingresos, tal vez la mejor solución sería utilizar una subvención de precios que fuera automáticamente discriminatoria. Ello se puede lograr al menos de dos maneras, a saber: la instalación de tiendas públicas especiales en las zonas más pobres de un país y/o elegir el producto "apropiado" objeto de subvención. Hay al menos tres criterios fundamentales que deben tenerse en cuenta al escoger ese producto, a saber: que sea relativamente pequeña la parte correspondiente a la población no prevista como beneficiaria en el consumo total del producto; que la elasticidad precio en el caso de la población prevista como beneficiaria en relación con ese producto sea relativamente alta, y que se pueda reducir al mínimo la desviación del producto para fines no previstos, como la alimentación de animales.

El primer criterio garantizaría que los recursos fiscales no se utilizaran en forma regresiva y, a estos efectos, se podría emplear el coeficiente de intensidad de consumo (CIC). En un diagrama de tipo Lorenz, y clasificando a la población de acuerdo con sus ingresos, desde los más bajos hasta los más elevados, en el eje de abscisas x , y la proporción del consumo del producto en cuestión en el eje de ordenadas y , el CIC es igual al coeficiente del área definida por la relación entre la proporción de la población y la proporción del consumo y el área del triángulo de igualdad perfecta. Si el CIC es mayor de uno, dicho producto lo consumen en mayor medida los pobres. La situación es la inversa si el CIC es menor de uno (para un examen más detallado, véase Lustig, 1984). El segundo criterio, es decir, que la elasticidad precio en el caso de la población prevista del producto indicado sea relativamente grande, hace que la subvención sea más eficaz en relación con su costo. Para lograr un aumento dado del consumo, cuanto mayor sea la elasticidad menor

/debe ser

debe ser la reducción del precio, y menor también el costo fiscal de conseguir ese consumo adicional de alimentos. La finalidad del tercer criterio es reducir al mínimo la utilización indebida del producto y, por lo tanto, reducir al mínimo las fugas de la subvención a la población no prevista como beneficiaria.

Los beneficios de los cuatro tipos de programas mencionados más arriba (vales de alimentos, alimentación suplementaria, transferencias de ingresos y la subvención de precios), la demanda efectiva de otros productos, el efecto multiplicador podría generar más producción y crecimiento en otros sectores. Sin embargo, también es posible que este incremento de la demanda alimente asimismo un proceso inflacionario en el caso de los productos con una oferta relativamente rígida o dé lugar a presiones sobre la balanza de pagos. Así pues, estas medidas, como toda política redistributiva que incremente la demanda efectiva, deben ir acompañadas por disposiciones apropiadas en el sector de la oferta; de otro modo, el proceso redistributivo puede ser contraproducente y dar lugar a un ajuste macroeconómico con "ahorro forzoso" o a una crisis de balanza de pagos. Al nivel microeconómico, se ha sostenido que, como un mayor volumen de alimentos significa casi siempre una mejor nutrición, ello resultará en una mayor productividad y, por lo tanto, en una capacidad para obtener, a la larga, mayores ingresos. Evidentemente, se trataría de un resultado sumamente deseable. Sin embargo, no hay pruebas de que la realidad confirme esta tesis. Los indicios de que se dispone acerca del aumento de la productividad de los trabajadores como consecuencia de un programa de subvención de alimentos no son concluyentes; algunos estudios indican la ausencia de efectos y otros ponen de manifiesto algunas correlaciones positivas (véase Taylor et. al., pág 32). Quizá el efecto más importante de una subvención alimentaria otorgada a un grupo concreto pueda verse en los niños pequeños, ya que su capacidad para sobrevivir y desarrollarse aumenta considerablemente cuando se les alimenta en forma apropiada. Con todo, si durante el resto de su vida permanecen sin educación, con mala salud y malnutridos, las posibilidades son de que los efectos positivos a largo plazo sobre la productividad sean relativamente exigüos. Si la subvención de los alimentos produce efectos positivos, si

/bien reducidos,

bien reducidos, sobre la productividad en los países con un subempleo masivo, mercados fragmentados y desigualdad de oportunidades ¿qué garantías hay, ante todo, de que las personas en cuestión encontrarán empleo y, en segundo lugar, de que la mayor productividad dará lugar a salarios más altos?

PROYECTOS DE ALIMENTOS POR TRABAJO

Precisamente a causa del interés por las repercusiones a largo plazo de la subvención de alimentos y porque en los últimos veinte años se ha relacionado la erradicación de la pobreza con la creación de empleo, se ha formulado y puesto en práctica un tipo distinto de intervención en algunas partes del mundo, a saber, los programas de alimentos por trabajo. En principio, con ellos se presta apoyo a los proyectos del sector público que proporcionan empleo con una remuneración que, al menos parcialmente, se paga en especie (alimentos). Esos proyectos se refieren en realidad a obras públicas de infraestructura en las zonas rurales.

Como señala Taylor et. al. (1980), es muy difícil examinar los efectos de estos proyectos, y ello por las razones siguientes: abarcan una amplia gama de actividades; el componente de alimentos puede variar desde el importe total del salario hasta una cifra nula; -el salario va desde uno simbólico hasta el salario mínimo, y muchos de los proyectos se han ejecutado con ayuda alimentaria proporcionada por los países desarrollados; por lo tanto, las observaciones sobre estos proyectos se aplican también a la ayuda alimentaria. Por otra parte, según Taylor et. al. (1980), los efectos a corto y largo plazo de dichos proyectos no parecen ser muy satisfactorios. En algunos casos se comprobó que el salario era demasiado bajo para atraer a un número suficiente de trabajadores (Afganistán), y en otros demasiado alto, lo cual dio lugar a que los pequeños propietarios cesaran de cultivar sus tierras, con lo cual se redujo el empleo total (Lesotho).

Estos autores sostienen que, a la larga, las repercusiones sobre la distribución de los ingresos son, en el mejor de los casos nulas y, en el peor, negativas. Ello se debe a que los proyectos rurales suelen aumentar el

/valor de

valor de las tierras y la productividad y, con ello, los beneficios van a parar a los que ya poseían más bienes inicialmente. Además, como los proyectos de alimentos por trabajo han estado vinculados con la ayuda alimentaria, pueden haber producido un efecto negativo global sobre la producción y la productividad agrícolas, aumentando así la dependencia alimentaria y rompiendo el vínculo fundamental entre la demanda y la producción en las zonas rurales. Todo ello hace que no se tenga muy buena opinión de esos proyectos. Con todo, no parecen ser tan malos en todos los casos. Tal vez su importancia resida en la capacidad para potenciar los beneficios a los destinatarios primarios, de manera que los efectos a largo plazo significan un mayor nivel de ingresos para ellos y no para los terratenientes ricos. A fin de lograr esa potenciación hay que asegurar que los proyectos actúen simultáneamente en los sectores de la oferta (prestando especial atención a los pequeños agricultores) y del consumo.

OBSERVACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

Los recursos adicionales proporcionados a un hogar a través de la subvención de los alimentos pueden dedicarse a adquirir éstos en menor proporción de lo previsto porque las familias sustituyen en cierta medida la cantidad comprada anteriormente por los alimentos subvencionados. Ello indica que debe haber unas modalidades de asignación del presupuesto doméstico cuando las familias se encuentran por debajo del "nivel de subsistencia" distintas de las previstas en la teoría básica sobre el comportamiento de los consumidores, es decir, que con un nivel muy bajo de ingresos y una elevada malnutrición la propensión marginal a consumir alimentos debe ser alta. A continuación se formula una hipótesis que podría explicar ese comportamiento. Por debajo de un cierto nivel de ingresos, las familias establecen "límites mínimos" de consumo de las distintas clases de productos. Es muy probable que el primer límite corresponda a los alimentos, pero una vez alcanzado éste, la familia puede destinar todo ingreso adicional a alcanzar los demás límites (por ejemplo, para vestido o vivienda). El problema lo plantea el hecho de que el límite correspondiente al consumo de alimentos es demasiado bajo desde el punto de vista nutricional. No obstante, como las deficiencias, tal como las percibe la familia, son mucho mayores en relación con otros productos, los ingresos adicionales se destinarán a artículos no alimentarios pese a

/las deficiencias

las deficiencias nutricionales. Ello significa que la propensión marginal a gastar en la compra de alimentos será elevada hasta que se llegue al límite mínimo correspondiente a éstos. Después disminuirá, porque los ingresos adicionales se destinarán a alcanzar otros límites mínimos. Sin embargo, puede aumentar de nuevo después que la familia llegue al umbral de ingresos al cual se alcancen todos los límites (este incremento puede reflejar un cambio en la cantidad y/o calidad de los alimentos). En ese caso (y para sostener esta tesis se necesitarían extensos estudios empíricos), todo programa de subvención de alimentos destinado a los hogares con unos ingresos de un nivel situado entre el mínimo para alimentos y el nivel general de satisfacción de necesidades producirá efectos relativamente pequeños sobre la ingesta de alimentos y la nutrición. Así pues, la malnutrición no puede erradicarse sin satisfacer al mismo tiempo otras necesidades básicas, no sólo a causa de la sincronidad que puede existir entre ellas (por ejemplo, entre la salud y la nutrición), sino también porque los hogares no utilizarán los ingresos adicionales para eliminar la malnutrición sino para satisfacer otras necesidades.

Si ello es así, la erradicación de la malnutrición requiere asimismo la erradicación de la pobreza. Por lo tanto, los gobiernos tendrán que encontrar los medios de asegurar que los bienes y/o el poder adquisitivo de la población malnutrida cambien de forma que todo el mundo perciba ingresos por encima del nivel global de subsistencia. Esto es fácil de decir, pero no tanto de poner en práctica. Significa que la estrategia global de desarrollo de un gobierno tiene que orientarse hacia el logro de esas condiciones lo antes posible. Sin embargo, incluso si existe la voluntad de hacerlo, las limitaciones con que tropieza un gobierno en la práctica son numerosas (como lo demuestra lo que sucede o ha sucedido en los países socialistas). Este estado de cosas pone de relieve la importancia de analizar las mejores opciones de política para subvencionar los alimentos cuando no se ha alcanzado un nivel de ingresos que permita la satisfacción general de las necesidades básicas.

El examen que antecede sobre las distintas medidas de política para garantizar el acceso por los pobres a los alimentos puede haber desalentado a más de un lector. Por una parte, si los objetivos de los responsables de las /políticas es

políticas es asegurar suficientes alimentos a toda la población de su país, la tarea no puede dejarse en manos de las fuerzas libres del mercado, especialmente cuando la desigualdad económica es demasiado grande, cuando un sector de la población no recibe los beneficios del crecimiento, o durante épocas de crisis.

Sin embargo, sobre la base de las pruebas de que se dispone cabe afirmar que ninguna política puede ser perfecta. Empero, lo más decepcionante es nuestra incapacidad para determinar cuán imperfecta es una política en comparación con otra. Así pues, una tarea fundamental que debemos realizar es elaborar y producir un "índice" que nos permita clasificar las políticas en distintas circunstancias. El experimento que se realizará en breve a cabo en México para llevar a cabo una vigilancia alimentaria nutricional (denominado "sistema de vigilancia alimentaria nutricional" o SISVAN) podría utilizarse para hacer ese índice. En el marco del proyecto SISVAN se vigilarán los diversos programas de subvención de alimentos y sus efectos sobre la población, y también será objeto de estudio la cadena de producción de alimentos, para determinar y anticipar los problemas de escasez de alimentos, especulación, uso indebido de las subvenciones, etc. Un proyecto de ese tipo es una novedad pues no se ha ejecutado en ninguna parte. Cabe esperar que se obtendrá suficiente información para ayudarnos a determinar qué tipos de políticas son apropiados para diferentes situaciones (para la población urbana frente a la rural, para los productores frente a los trabajadores, etc.), y a elaborar un sistema de verificación que funcione más o menos automáticamente. Con esta información se podría sugerir una metodología para idear y producir un "índice de ensayo" que podría utilizarse en otras partes del mundo para evaluar los resultados de los experimentos de política en forma más congruente.

/REFERENCIAS

REFERENCIAS

- Bohem, N. Y., P. E. Nelson and K. A. Longen (1980) "Progress Toward Eliminating Hunger in America" USDA ESCS AER N° 446.
- Gavan and Chandrasekara (1979) "The impact of public foodgrain distribution on food consumption and welfare in Sri Lanka", IFPRI, Research Report N° 13.
- Kennedy E. and P. Pinstrip-Andersen (1983) Nutrition Related Policies and Programmes: Past Performances and Research Needs, IFPRI, febrero.
- Lustig, N. (1983) "Distribution of income, food consumption and fiscal cost of alternative policy options", en Aspe y Sigmund, The political economy of income distribution in Mexico. Holmes y Meier.
- Lustig, N. (1984) "Fiscal Cost and Welfare Impact of the Corn Subsidy Scheme in Mexico", report submitted to IFPRI, junio.
- Reutlinger, S. and M. Selowsky (1976) Malnutrition and Poverty: Magnitude and Policy Options, Johns Hopkins University Press.
- Sen, A. (1981) Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation, Oxford University Press.
- Taylor, Horto and Raff (1980) "Food Subsidy Programmes: A Survey". Mimeo, Massachusetts Institute of Technology, diciembre.
- Timmer, C.P., W.P. Falcon and S.R. Pearson (1983) Food Policy Analysis, Johns Hopkins University Press.

