



Serie de Documentos de Discusión sobre la
Protección Social

**Redes de protección alimentaria y
programas relacionados**

Beatrice Lorge Rogers y Jennifer Coates

Septiembre de 2002

Unidad de la Protección Social
Red de Desarrollo Humano
El Banco Mundial

Los documentos de discusión sobre la protección social no son publicaciones formales del banco mundial. Presentan los resultados preliminares y análisis sin pulir, que circulan para animar la discusión y para comentar; la citación y el uso de tal documento debe considerarse de carácter provisional. Los resultados, las interpretaciones, y las conclusiones expresadas en este documento son enteramente del autor (es) y no deben atribuirse de ninguna manera ni al banco mundial, ni a sus organizaciones afiliadas, ni a los miembros del consejo de directores ejecutivos o a los países a los cuales representan.

Para copias gratuitas de este documento, póngase en contacto con el servicio consultivo de la protección social, el banco mundial, calle H, numero 1818, N.W., Washington, dc 20433 los E.E.U.U. llamen por teléfono: (202) 458-5267, fax: (202) 614-0471, E-mail: socialprotection@worldbank.org. O visite el website de la protección social en: <http://www.worldbank.org/sp>.

Serie de informes sobre redes de protección social

Redes de protección alimentaria y programas relacionados

Beatrice Lorge Rogers, Ph.D., y Jennifer Coates, M.S.

WORLD BANK INSTITUTE
Promoting knowledge and learning for a better world



Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este estudio son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores y de ninguna manera pueden ser atribuidos al Banco Mundial, sus organizaciones afiliadas o miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan.

Serie de informes sobre redes de protección social

El informe sobre Redes de Protección Social del Banco Mundial busca servir de recurso práctico a las personas e instituciones que participan en el diseño y la aplicación de programas de redes de protección en todo el mundo. Los lectores encontrarán información sobre prácticas óptimas en diversos tipos de intervenciones, escenarios de países, temas y grupos beneficiarios, al igual que sobre el actual parecer de los especialistas y profesionales acerca del papel de las redes de protección social en la agenda de desarrollo más general. Los compendios buscan reflejar un alto nivel de calidad y cierto grado de consenso entre el equipo de redes de protección del Banco Mundial y los profesionales generales respecto de las prácticas y políticas óptimas. Los temas del compendio primero son revisados por un comité consultivo compuesto por especialistas externos y del Banco Mundial y luego los borradores de los documentos son sometidos al análisis de colegas revisores para fines de control de calidad. Sin embargo, el formato de la serie es lo suficientemente flexible para reflejar de manera oportuna las evoluciones importantes que ocurran en el área.

La serie de informes es un aporte a los materiales de enseñanza cubiertos en el curso anual sobre Redes de Protección Social ofrecido en Washington DC, al igual que a otros diversos cursos auspiciados por el Banco. El Compendio de Redes de Protección Social y el curso anual cuentan con el respaldo conjunto de la unidad de Protección Social de la Red de Desarrollo Humano y el Instituto del Banco Mundial. Este último también imparte cursos regionales personalizados y periódicos a través de Aprendizaje a Distancia.

Para obtener más información acerca de la serie de informes y documentos sobre otros temas relacionados con las redes de protección social, comuníquese con el Servicio Asesor en Protección Social, teléfono (202) 458-5267, fax (202) 614-0471, correo electrónico socialprotection@worldbank.org. Copias de documentos relacionados con las redes de protección, incluida la serie de Compendios de Redes de Protección Social, se encuentran disponibles en forma electrónica en www.worldbank.org/safetynets. El sitio Web también contiene versiones traducidas de los documentos cuando éstos quedan disponibles. Se está llevando a cabo un ambicioso plan de traducción (en especial, al español, francés y en parte, al ruso). Si desea obtener más información acerca de los cursos sobre redes de protección social del Instituto del Banco Mundial, visite el sitio www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets.

Documentos recientes y en preparación del Informe de Redes de Protección Social en agosto de 2002¹

<i>Tema</i>	<i>Autor</i>
<i>Intervenciones de programas</i>	
Transferencias en efectivo	Tabor
Programas alimentarios	Rogers y Coates
Subsidios tributarios y a los precios	Alderman
Exenciones de tarifas en salud	Bitrán y Giedion
Exenciones de tarifas en vivienda	Katsura y Romanik
Obras públicas	Subbarao
Microcrédito y seguro informal	Sharma y Morduch
<i>Temas transversales interrelacionados</i>	
Panorama general	Grosh, Blomquist y Ouerghi
Instituciones	de Neubourg
Focalización	Coady, Grosh y Hoddinott
Evaluación	Blomquist
Economía política	Graham
Género	Ezemenari, Chaudhury y Owens
Focalización comunitaria	Conning y Kevane
<i>Escenario del país / Grupo beneficiario</i>	
Países de ingresos muy bajo	Smith y Subbarao
Economías en transición	Fox
Pensiones no contributivas	Grosh y Schwarz

1. Es posible que cada cierto tiempo se agreguen o eliminen documentos de la serie.

Resumen

Los programas de alimentos de la red de protección social proporcionan apoyo para mantener un consumo adecuado y permiten garantizar el sustento. Se diferencian de otros programas de la red de protección en que están vinculados a la entrega de alimentos, ya sea en forma directa o a través de instrumentos con características de efectivo (sellos y cupones para alimentos) que se pueden usar para comprar alimentos. Puesto que los alimentos entregados a través de un programa de la red de protección pueden reemplazar el consumo actual de un hogar y por ende liberar ingresos para otros usos, las transferencias en alimentos representan una contribución al ingreso o poder adquisitivo real de un hogar. Por otra parte, dado que con mucha frecuencia se considera que los alimentos son del dominio de las mujeres, que se puede presumir que las mujeres de un hogar controlarán el uso de las transferencias de alimentos y de los instrumentos con características de efectivo ligados a los alimentos. Este control de parte de las mujeres a su vez podría explicar el hecho ampliamente documentado de que las transferencias en forma de alimentos o ligadas a éstos tienen mayores posibilidades de aumentar el consumo neto de alimentos de los hogares que las transferencias de un valor equivalente, pero realizadas en efectivo.

Los programas de alimentos se pueden diseñar para que por su propia índole lleguen a los pobres, lo que se denomina autofocalización. Dado que los cupones o sellos vinculados a alimentos tienen un uso restringido, es probable que sean menos apetecidos que el efectivo y que, si se limitan a alimentos de categoría inferior y de menor preferencia, este efecto de autofocalización será mayor. La entrega de alimentos puede ser de esta característica debido a una limitada variedad de productos básicos, porque los alimentos podrían ser inferiores en términos de los hábitos de consumo (aunque no inferiores nutricionalmente) y porque la recepción de productos voluminosos puede conllevar ciertas incomodidades. Aunque habitualmente se prefiera el efectivo en lugar de alimentos, en situaciones de crisis en que se interrumpe el suministro de alimentos, éstos podrían ser preferibles. La entrega de efectivo o sellos con características de efectivo en situaciones de escasez de suministro y de imposibilidad de responder a la mayor demanda (en el corto plazo) sólo provocaría un incremento en los precios. Por otra parte, la entrega de alimentos por parte del sector público suele ser políticamente más aceptable que las transferencias en efectivo, porque los alimentos son bienes de interés social.

Los tipos más comunes de transferencias de alimentos son los programas de *alimentación complementaria*, *alimentos por trabajo* y *sellos para la compra de alimentos*. Los programas de alimentación complementaria proporcionan una transferencia directa de alimentos a los hogares o individuos beneficiarios. Las formas más comunes son la alimentación materna e infantil y la alimentación escolar. Los alimentos se pueden preparar y consumir *in situ* (por ejemplo, en los centros de alimentación infantil o en los programas de alimentación escolar) o se pueden entregar como "raciones secas" para llevar a casa. Aun cuando los alimentos suplementarios están orientados hacia un individuo (niño, embarazada o madre en período de lactancia), se comparten entre los miembros del hogar. En el caso de la alimentación *in situ*, la comida consumida en el lugar se podría reemplazar

por una comida preparada en casa. La alimentación complementaria con cierta frecuencia se entrega como incentivo para participar en determinados servicios públicos, como la atención de salud primaria (atención pre y postnatal y control del niño sano) y la educación. Para lograr beneficios nutricionales, los alimentos suplementarios se deben entregar en el marco de un programa de atención de salud y de educación para la salud y nutrición más integral. En los programas de alimentación escolar, los alimentos entregados en el lugar podrían contribuir a mejorar el aprendizaje al aliviar el hambre en el corto plazo, además de sus efectos como suplemento alimenticio y como incentivo para asistir a la escuela.

Los programas de alimentos por trabajo proporcionan salarios en forma de alimentos a cambio de trabajo en obras públicas. Dado que entregan una fuente de empleo garantizado, constituyen una verdadera red de protección, pero sólo los hogares con miembros físicamente aptos se pueden beneficiar de ellos. Un programa de alimentos por trabajo que sea eficaz puede crear infraestructura que contribuya a la seguridad en la alimentación en el largo plazo.

Los programas de sellos para la compra de alimentos entregan cupones o sellos que se pueden usar para comprar alimentos generales o alimentos específicos. Los sellos pueden estar denominados en términos de valores o de cantidades de alimentos específicos y se pueden usar en las tiendas locales, de modo que son más fáciles de utilizar que los productos a granel. Por otra parte, son menos distorsionadores que la distribución directa de alimentos y pueden fortalecer los establecimientos minoristas locales. Para usar los sellos, se requiere un sistema de impresión y distribución confiable y un sistema bancario eficaz que garantice que los minoristas puedan canjear los sellos por efectivo. Al igual que con la alimentación complementaria, los sellos para la compra de alimentos a menudo se entregan conjuntamente con la atención de salud primaria o asistencia a la escuela para incentivar la participación, aunque también existen programas de sellos para alimentos independientes que funcionan de manera más similar a las transferencias en efectivo.

Las transferencias de alimentos en situaciones de emergencia incluyen la entrega directa de raciones familiares, la alimentación complementaria de grupos vulnerables como lactantes, niños y embarazadas o mujeres en período de lactancia y la alimentación terapéutica de personas con desnutrición aguda en un entorno hospitalario. En varias situaciones de emergencia, como en campos de refugiados o de personas desplazadas internamente, las transferencias de alimentos son la única fuente de alimentación y podrían ser los únicos recursos que reciba un hogar.

Los programas de transferencias de alimentos pueden perseguir un amplio espectro de objetivos, como apoyar los ingresos, garantizar un nivel de consumo mínimo, incrementar la participación en programas beneficiosos en términos sociales y mejorar el estado nutricional. Los costos también fluctúan ampliamente de acuerdo a la magnitud de la transferencia, el tamaño del grupo beneficiario y la dificultad logística de la distribución. La eficacia en función de los costos depende de el o los objetivos específicos, pero es difícil de comparar debido a los múltiples objetivos que a menudo se esperan lograr con un único programa. Más que alternativas, los diversos tipos de programas de transferencia de alimentos se deben considerar como complementos entre sí, puesto que sirven a diferentes poblaciones y tienen objetivos distintos.

Índice

I. Introducción.....	1
Transferencias de alimentos a modo de redes de protección.....	1
Funcionamiento de las transferencias basadas en alimentos	4
Responsabilidades del sector público versus sector privado	9
Consideraciones de economía política.....	9
II. Temas transversales interrelacionados en el diseño de los programas.....	10
Programas en efectivo versus alimentarios.....	10
Focalización.....	11
Sustitución versus complementariedad.....	13
III. Programas de alimentación complementaria	14
Fundamento económico de los programas de alimentación complementaria	15
Eficacia de los programas de alimentación complementaria.....	17
Circunstancias adecuadas para usar los programas de alimentación complementaria	21
Problemas de diseño de los programas	23
Criterios para evaluar los programas	29
IV. Programas de alimentos por trabajo	30
Fundamento económico del programa de alimentos por trabajo	31
Diseño de los programas.....	31
Criterios para evaluar los programas	34
V. Programas de sellos para la compra de alimentos	35
Fundamento económico de los programas de sellos para la compra de alimentos	35
Circunstancias adecuadas para usar los sellos para la compra de alimentos	39
Problemas de diseño	40
Idoneidad para casos de crisis.....	43
Implementación de los programas de sellos para la compra de alimentos	43
Criterios para evaluar los programas	47
Recuadros	
1: La eficacia en función de los costos de las transferencias de efectivo o de alimentos depende del objetivo del programa	Error! Bookmark not defined.
2: No siempre es más difícil manejar los productos alimenticios que el efectivo	Error! Bookmark not defined.
3: Las transferencias vinculadas a los alimentos son más aceptables en términos políticos que las transferencias de efectivo	Error! Bookmark not defined.

Redes de protección alimentaria y programas relacionados

*Beatrice Lorge Rogers, Ph.D., y Jennifer Coates, M.S.
Tufts University School of Nutrition Science and Policy,
Medford, Massachusetts¹*

I. Introducción

Según el Banco Mundial, las redes de protección son “mecanismos formales e informales que protegen a la gente contra las consecuencias adversas de la pobreza. En su aspecto de política social, las redes de protección se relacionan principalmente con programas formales destinados a proporcionar o sustituir el ingreso y entre otros incluyen programas de transferencias en efectivo y en especie, subsidios y programas de obras públicas con uso intensivo de mano de obra. También incluyen mecanismos para garantizar el acceso a servicios públicos esenciales, como vales o becas escolares y exoneración de pagar tarifas de servicios como atención de salud o calefacción en climas fríos” (Instituto del Banco Mundial, fecha no disponible). Por lo general, estos instrumentos buscan beneficiar a los hogares e individuos que se ven imposibilitados de trabajar en forma crónica, al igual que a aquellos que experimentan descensos repentinos y transitorios en su poder adquisitivo (Subbarao y otros, 1997).

Haddad y Zeller (1996) distinguen entre las funciones de “asistencia social” y “previsión social” de los programas de redes de protección. Cuando su función es de asistencia, intentan *aumentar* los medios de sustento de aquellos que carecen de recursos y aliviar su privación, ya sea que tengan o no el objetivo de influir en el largo plazo en el capital físico, humano o social y, por consiguiente, en el desarrollo. En cambio, cuando la función de las redes es la de previsión, tratan de proteger a las personas contra los riesgos garantizando que se mantendrá el *status quo* (o que se recuperará) en caso de una perturbación. Uno de los fundamentos económicos para gastar en redes de protección, que empíricamente es difícil de confirmar, es que al minimizar el riesgo familiar e individual se incrementará la producción y la inversión nacional, ya que permiten que los hogares maximicen (aumenten) su ingreso promedio, más que estabilizarlo (asegurarlo) (Alderman y Paxson, 1992; y Bardhan y Udry, 1999).

Transferencias de alimentos a modo de redes de protección social

Las redes de protección social basadas en alimentos son un subconjunto de potenciales programas de protección. Tienen el objeto de asegurar los medios de sustento (por ejemplo, a través de un empleo en obras públicas remunerado mediante alimentos), aumentar el poder

¹ Este trabajo se realizó en virtud de un contrato con el Banco Mundial para el Compendio de Redes de Protección Social del Departamento de Protección Social y Desarrollo Humano (HDNSP) y el curso básico sobre Redes de protección del Instituto del Banco Mundial. El trabajo contó con los valiosos comentarios de Margaret Grosh, Harold Alderman y Judy McGuire.

adquisitivo (a través de la entrega de vales, cupones o sellos para la compra de alimentos) y aliviar la privación (mediante la entrega directa de alimentos a hogares o individuos). Se diferencian de los programas en efectivo (como los programas públicos de empleo o las transferencias en efectivo) en que están vinculados a alimentos. Todos comparten el hecho de que aumentan el ingreso real de la familia, pero en forma de alimentos o equivalentes en efectivo asociados a alimentos. El grado en que los alimentos suministrados a través de las redes de protección alimentaria se pueden convertir en efectivo depende del diseño del programa. En todos los casos, la posibilidad de que los hogares sustituyan los alimentos que consumen por los alimentos recibidos o de que puedan vender los alimentos que reciben significa que estos programas aumentan el ingreso real. Sin embargo, se diferencian en el grado en que están ligados a alimentos y a objetivos nutricionales específicos. Por ejemplo, los sellos para la compra de alimentos funcionan como efectivo en el mercado y son similares a las transferencias en efectivo, mientras que los alimentos entregados directamente a las personas en las escuelas o centros de atención de salud son menos intercambiables.

Si el objetivo de un programa de red de protección es transferir poder adquisitivo (es decir, ingresos), la entrega de alimentos es bastante ineficiente debido a la complicada logística implícita en el manejo de la distribución de productos a granel. Además, es probable que la distribución de alimentos gratuitos (a modo de transferencia) distorsione el mercado local de alimentos. El almacenamiento y transporte de los sellos para la compra de alimentos es menos costoso, pero este mecanismo conlleva costos de impresión, distribución y canje de lo que en esencia es una moneda paralela. Además, distorsiona el mercado (en forma intencional) al limitar el uso de la transferencia a la adquisición de alimentos. Es posible que la entrega de efectivo sea la forma más eficiente de aumentar el ingreso de un hogar, si éste es su único objetivo, puesto que suministrar alimentos en un programa de red de protección no sólo supone costos de logística, sino también el riesgo de distorsionar el mercado. Sin embargo, existen motivos legítimos para adoptar beneficios en alimentos o vinculados a alimentos (como los sellos para la compra de alimentos) en un programa de red de protección. Por ejemplo, se podría recurrir a alimentos porque son proporcionados por donantes internacionales (pero no efectivo), porque en algunas circunstancias son destinados por su propia índole a los hogares necesitados y porque los alimentos y no el efectivo pueden quedar bajo el control de las mujeres del hogar (con los posibles beneficios para la salud y nutrición de los niños). Si un programa de red de protección está vinculado a alimentos, los diseñadores de éste deben considerar cuidadosamente si preferir un programa de alimentos o uno de transferencia en efectivo (véase el Recuadro 1).

Recuadro 1: La eficacia en función de los costos de las transferencias de efectivo o de alimentos depende del objetivo del programa

En un programa de salud materno infantil de Honduras, la transferencia de 1 lempira de ingreso en forma de un sello con características de efectivo costaba 1,03 lempiras, pero entregar la misma transferencia de ingreso en forma de alimentos tenía un costo de 5,69 lempiras. Sin embargo, la transferencia en efectivo no tuvo efectos en el consumo de calorías ni en el uso de centros de salud de parte de los niños, mientras que la transferencia de alimentos aumentó ambos (Sanghvi y otros, 1995).

Los programas de redes de protección alimentaria varían en cuanto a la libertad de elección que entregan al beneficiario. Por cierto, las transferencias en efectivo permiten que el beneficiario compre lo que desee y por ende maximizan las opciones del consumidor. Los sellos para la compra de alimentos se pueden limitar sólo a alimentos, pero permitiendo la libre elección total del tipo de alimentos que se compran, o se puede restringir a sólo algunos

alimentos específicos y limitar las alternativas de elección del consumidor. En el otro extremo, la entrega directa de alimentos limita la elección inmediata del consumidor (ya sea para aceptar los alimentos ofrecidos o para rechazarlos), aunque el consumidor aún puede vender los alimentos que reciba u optar por cambiar un producto por otro.

Muchas de las redes de protección alimentaria que se aplican en los países en desarrollo se instituyeron como una respuesta temporal a una crisis de corto plazo, como una perturbación económica surgida de medidas de ajuste estructural, que sin embargo se mantuvieron como consecuencia del permanente cambio estructural (Vivian, 1994). Por ejemplo, se crearon programas de redes de protección como respuesta directa a una devaluación, una hiperinflación o los recortes en el gasto público social que amenazaban con generar efectos sociales y políticos adversos. Otras redes de protección se crearon durante un ajuste estructural para sustituir las políticas sociales que se consideraban económicamente insostenibles, como el reemplazo en Sri Lanka de los subsidios no focalizados a los precios al consumidor de determinados alimentos por un programa focalizado de sellos para la compra de alimentos (que desde entonces fue reemplazado por un programa de transferencias en efectivo y subsidios al consumidor). Los programas de redes de protección social de cualquier tipo, incluidos programas basados en alimentos, son bastante notorios y si proporcionan beneficios significativos, también son populares. Esto hace que sea difícil eliminarlos una vez que se supera la situación de emergencia.

Todo programa de red de protección se debe diseñar de modo que incluya mecanismos para determinar el momento en que haya pasado la necesidad de contar con él, ya sea a nivel nacional o a nivel de hogar del beneficiario, esto es, el momento en que la disponibilidad de alimentos vuelve a la normalidad después de un período de hambruna o el momento en que el hogar se estabiliza económicamente. Sin embargo, las redes de protección social no sólo son necesarias después de perturbaciones transitorias. Aun cuando se resuelva una situación grave, seguirán existiendo hogares vulnerables que requieren apoyo social. Las redes de protección se deben considerar como un medio permanente y planificado de asistir a la población en condiciones de pobreza crónica o transitoria que hay en cualquier país. Por este motivo, un programa de red de protección también puede ser una intervención a largo plazo del sector público, aunque por cierto debe ser flexible para permitir que el programa se expanda y contraiga según el nivel de necesidad y que sea capaz de responder a las crisis económicas (Ferreira y otros, 1999).

En este capítulo se analiza el espectro de transferencias de alimentos que en general se aplican en los programas de redes de protección. Hemos tratado de proporcionar orientación acerca del contexto pertinente para los diferentes tipos de programas, los factores operacionales necesarios para implementarlos y las expectativas razonables acerca de su eficacia en el logro de diferentes objetivos. Los programas de redes de protección tienen el objetivo de garantizar el ingreso familiar, ya sea en forma directa o mediante la entrega de bienes y servicios. Sin embargo, los programas basados en alimentos por lo general se implementan considerando también otros objetivos relacionados con la suficiencia alimentaria, la nutrición y salud y un mayor uso de los servicios sociales que contribuyen a la formación de capital humano. Los programas que aquí se analizan incluyen el suministro directo de alimentos y la entrega de beneficios vinculados a alimentos. Dados los potenciales costos y distorsiones implícitos en la utilización de programas basados en alimentos, los programas en efectivo se podrían considerar como un punto de referencia para evaluar dichos programas. Es muy difícil generalizar acerca de la efectividad o eficacia en función de los

costos de los diferentes tipos de programas de las redes de protección alimentaria, porque los detalles de su implementación –como la magnitud de la transferencia o del salario, su composición específica, el grupo beneficiario que cubre y la gravedad del problema abordado– varían en forma tan amplia. Estos detalles y no sólo la elección del programa determinan tanto su costo como su impacto.

Funcionamiento de las transferencias basadas en alimentos

Los países en desarrollo dependen en alto grado de algunos tipos de intervenciones basadas en alimentos, como sellos para la compra de alimentos, subsidios a los precios al consumidor de los alimentos y alimentación complementaria directa como instrumentos clave del conjunto de herramientas de sus redes de protección social. Los programas de subsidios a los precios al consumidor de los alimentos y de sellos para la compra de alimentos están focalizados en los hogares para aumentar su poder adquisitivo ya sea incrementando sus ingresos reales o disminuyendo los precios de los alimentos (Hoddinot, 1999). Los programas de alimentos por trabajo también están focalizados en los hogares, puesto que los alimentos se utilizan como un salario que contribuye al aumentar el acceso de los hogares al consumo de alimentos. El uso de estos subsidios y sellos en lugar de transferencias en efectivo impulsa a los hogares a consumir alimentos, debido a los costos de transacción que supone para el hogar la conversión de los alimentos en efectivo y tal vez porque el control de los alimentos al interior de la familia puede ser diferente que en el caso del efectivo. En un hogar determinado, las mujeres suelen tener más control sobre los alimentos como recurso y los hombres, sobre el efectivo y por otra parte, las mujeres suelen estar más conscientes de las necesidades nutricionales de la familia que los hombres. Por ejemplo, en varios estudios se ha observado que el estado nutricional de los niños es mejor en los hogares pobres encabezados por mujeres que en los hogares encabezados por hombres, presumiblemente porque las mujeres asignan mayor prioridad a las necesidades nutricionales respecto de otros tipos de consumo (Rogers, 1996; Johnson y Rogers, 1993; Kennedy, 1992).

Hemos estado analizando el uso de programas basados en alimentos como mecanismo para transferir ingresos. Sin embargo, estos programas también sirven a objetivos nutricionales y a otros de carácter social. Si el punto de referencia son las transferencias en efectivo, es importante comprender la relación entre el ingreso familiar, por una parte, y el consumo de alimentos y el estado nutricional, por la otra. El efecto del ingreso en el consumo de alimentos se mide con la elasticidad-ingreso de la demanda que tenga el hogar, esto es, el grado en el cual el consumo de alimentos responda a los cambios en el ingreso familiar. Desde luego, el ingreso de un hogar es un factor determinante importante en su capacidad de obtener una alimentación adecuada. Sin embargo, varios estudios recientes han sugerido que tanto el consumo de alimentos como el estado nutricional pueden ser relativamente insensibles a los cambios en el ingreso. En el caso del consumo de alimentos, cada persona responsable de tomar decisiones podría tener otras prioridades de consumo que los alimentos. En el caso del estado nutricional, cada miembro del hogar podría tener poco acceso al suministro familiar de alimentos o su estado nutricional podría estar determinado más bien por factores no alimentarios, como las infecciones o el bajo peso al nacer (Alderman, 1993).

La demanda de alimentos es más sensible a un aumento del ingreso (y a las reducciones de precio) en los hogares de menores ingresos que en los hogares más adinerados (Timmer, 1981). En general, las estimaciones de la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos miden la demanda como gasto en alimentos o como consumo total de calorías. La

elasticidad-ingreso de la demanda por calorías es menor que la correspondiente al gasto en alimentos: cerca de la mitad, de acuerdo a un estudio de los datos (Alderman, 1986). Esto sugiere que a medida que aumenta el ingreso familiar, los hogares no sólo aumentan la *cantidad* de alimentos que consumen, sino también la *calidad* (es decir, si el consumo de calorías de un hogar aumenta en forma más lenta que su gasto en alimentos, se están consumiendo alimentos de mejor calidad o al menos alimentos que cuestan más por caloría). Entre los hogares de bajos ingresos, es probable que aumentar la calidad de su dieta sea nutricionalmente beneficioso. Podría indicar un mayor consumo de frutas y verduras, que son densas en micronutrientes, pero no en calorías, o de productos de origen animal, que son ricos en proteínas y micronutrientes. Alderman (1986) constató en varios estudios que las elasticidades de las calorías para familias de bajos ingresos promediaban 0,48 +/- 0,26, mientras que las elasticidades de la demanda por alimentos medidas por el gasto promediaban un 0,82 +/- 0,12. Estas cifras sugieren la amplitud del efecto en el consumo familiar de alimentos que se podría esperar con una transferencia en efectivo.

Los programas de alimentación complementaria, como los programas de alimentación de salud materno infantil (SMI), de alimentación escolar y de alimentación de emergencia, se centran en individuos vulnerables con un gran déficit nutricional. Estos programas tienen el objeto de reducir el déficit nutricional entre el consumo alimenticio de un individuo y sus necesidades nutricionales (Rogers, 1995). Sin embargo, aunque el alimento esté dirigido a un individuo, ingresa al suministro de alimentos del hogar y se comparte. En general, los programas de alimentación de emergencia incluyen raciones familiares y suplementos especiales para los individuos vulnerables. El elemento en común de estos programas es que proporcionan alimentos. Los programas de redes de protección social aumentan el poder adquisitivo del hogar y los alimentos funcionan simplemente como una transferencia de recursos, pero con frecuencia los programas alimentarios también incorporan metas nutricionales explícitas.

Las intervenciones de las redes de protección basadas en alimentos a menudo también se implementan para servir a otros fines, aparte de mejorar el estado nutricional o de aumentar la seguridad alimentaria del hogar. Por ejemplo, los subsidios generalizados permiten mantener bajos los sueldos urbanos, controlar la inflación y aumentar o mantener el apoyo político para el gobierno (Cornia y Stewart, 1995). Los programas de suplementación alimentaria que distribuyen una ración a través de un centro de salud materno-infantil o escuela podrían actuar como incentivo para que las personas utilicen más estos servicios. Los programas de alimentación escolar también se pueden diseñar para aumentar la asistencia o la matrícula o mejorar el aprendizaje, ya sea mejorando la función cognoscitiva de los niños o aliviando su hambre en el corto plazo. Al vincular la alimentación a ciertos componentes complementarios como la educación en salud o nutrición, estos programas intentan mejorar la nutrición no sólo entregando alimentos, sino también promoviendo mejores prácticas sociales, calidad de salud y elecciones de alimentos.

La amplia variedad de potenciales usos para las intervenciones de redes de protección alimentaria sugiere que para poder seleccionar la intervención adecuada, las autoridades responsables deben identificar el problema que intentan abordar y sus causas. Esto se aplica tanto a la selección entre diferentes tipos de intervenciones alimentarias como a la elección de la fortaleza relativa de los programas de redes de protección alimentaria y de otro tipo.

Programas de alimentación de salud materno-infantil (SMI). Estos programas son un tipo común de intervención (Kennedy y Alderman, 1987) que se implementan en todas las regiones del mundo. En general, se crean como intervenciones complementarias para prevenir o aliviar la desnutrición en ciertos subgrupos fisiológicamente vulnerables de una población (es decir, cuando el estado antropométrico de los niños o lactantes es bajo y cuando las mujeres embarazadas presentan estados nutricionales deficientes, poco aumento de peso o tienen hijos de bajo peso al nacer). Estos programas suelen proporcionar una ración que se consume *in situ* o se lleva a casa, con el objeto de contribuir a la ingesta alimentaria diaria de cada beneficiario. Como el nombre lo dice, este tipo de intervención habitualmente se entrega a través de la infraestructura de salud primaria de un país, con el objeto de atacar en forma simultánea la enfermedad y las manifestaciones de desnutrición relacionadas con el consumo en lactantes, niños y (a veces) mujeres embarazadas y en período de lactancia.

Los programas de alimentación de SMI se han criticado por ser en gran medida terapéuticos, puesto que en muchos de ellos sólo los que ya presentan desnutrición cumplen con los requisitos para recibir alimentación complementaria (Beaton, 1993). Centrarla sólo en los niños desnutridos es un defecto de diseño, puesto que no previene el daño que la desnutrición causa en el desarrollo y porque proporciona un incentivo perverso para los hogares si éstos creen que sólo recibirán el aporte si tienen miembros con desnutrición. Algunos programas se centran en todos los niños menores de dos años o en todas las mujeres embarazadas o en período de lactancia de las comunidades beneficiarias (de bajos ingresos). Así proporcionan un beneficio considerable que se puede redistribuir dentro del hogar y dan la posibilidad de integrar la educación en nutrición y otras medidas de atención de salud primaria, de modo que pueden desempeñar una función preventiva. Sin embargo, su efecto positivo no es sostenible si no se usan como una forma de educar a las madres o personas a cargo del cuidado de los niños para estimular cambios en las prácticas nutricionales, de salud y de cuidado, puesto que los alimentos en la mayoría de los casos sólo se pueden entregar en forma razonable por un período determinado.

Si las redes de protección social se consideran como programas para asegurar un nivel mínimo de bienestar familiar y seguridad económica, la alimentación de SMI destinada a los individuos vulnerables y orientada a enfrentar elevadas necesidades nutricionales de individuos específicos realmente es un complemento de los programas de redes de protección básicas. Cuando un hogar tiene los recursos y cuando los miembros del hogar tienen los conocimientos y las habilidades para tener una dieta adecuada y garantizar que cada miembro se alimente en forma correcta para su edad, estado fisiológico y nivel de actividad, entonces no se necesitarán transferencias directas de alimentos.

Programas de alimentación escolar. Estos programas utilizan a las escuelas como punto de distribución para entregar una ración a los niños en edad escolar (y en ocasiones también a sus familias, con raciones para el hogar). Los programas de alimentación escolar a menudo buscan reducir la frecuencia de la desnutrición entre niños en edad escolar entregándoles comidas o meriendas ricas en nutrientes, pero también pueden tratar el hambre a corto plazo que podría interferir con el período de atención de los niños y su capacidad de aprendizaje. La alimentación escolar ha sido criticada como una intervención de nutrición deficiente, porque los niños en edad escolar ya han pasado la edad de mayor vulnerabilidad en el desarrollo frente a los efectos de la desnutrición. Sin embargo, los niños mayores también tienen déficit nutricionales que afectan su salud, desarrollo y capacidades cognoscitivas que se pueden abordar a través de una nutrición adecuada (del Rosso y Marek, 1996). Con cierta frecuencia,

los programas de alimentación escolar se diseñan con fines tanto académicos como nutricionales: aumentar la asistencia y la matrícula escolar y mejorar el rendimiento académico y el desarrollo cognoscitivo. La lógica implícita sugiere que la función de fomentar la matrícula y la asistencia aplica mejor en los casos en que se dispone de servicios escolares, pero éstos se encuentran subutilizados, donde la matrícula o la permanencia son significativamente menores al 100%, la deserción es alta y la asistencia es baja (especialmente entre las niñas). La alimentación escolar, al igual que la alimentación de salud materno infantil, son una forma muy ineficiente de transferir ingresos; sólo se debe considerar en el marco de los objetivos adicionales que pueden satisfacer.

Programas de alimentos por trabajo. Los programas de alimentos por trabajo (FFW, por su sigla en inglés) se han usado por mucho tiempo para proteger a los hogares contra la disminución del poder adquisitivo que con frecuencia surge del desempleo estacional, la hambruna inducida por el clima y otras perturbaciones periódicas, proporcionándoles empleo. Cuando el programa de alimentos por trabajo proporciona una fuente de empleo garantizada, es una verdadera “red de protección social”, puesto que asegura un nivel mínimo de ingresos a los hogares que tienen miembros que pueden trabajar. No se trata de una transferencia de ingresos, sino de una oportunidad de empleo. En términos de costo por unidad de beneficio entregada, el programa de alimentos por trabajo posiblemente es menos “eficiente” que una transferencia en efectivo, porque requiere recursos administración y otros para que el trabajo sea productivo. Sin embargo, uno de los objetivos del programa de alimentos por trabajo es permitir que los miembros del hogar trabajen para obtener estos beneficios, en lugar de recibirlos como donaciones. Este programa muchas veces se utiliza como forma de proteger o promover la seguridad alimentaria de los hogares y al mismo tiempo contribuir al desarrollo a largo plazo de un país o región mediante la creación o mejoramiento de la infraestructura, como caminos, pozos o sistemas de riego que se construyen con la mano de obra de este programa. Dado que por lo general el salario del programa de alimentos por trabajo se fija en un nivel algo inferior al salario mínimo que ganaría un trabajador en el sector privado y dado que la remuneración es en especie, los programas de este tipo por lo general se orientan por su propia índole a los hogares más necesitados. Sin embargo, la participación en esos programas depende de que el hogar disponga de un miembro que sea físicamente apto para trabajar (von Braun, 1995).

Vales, cupones y sellos para la compra de alimentos. Estas herramientas son otro mecanismo ligado a alimentos que se emplea para transferir ingresos a una población beneficiaria, por lo cual también suelen aumentar más el consumo que una transferencia en efectivo (Fraker, 1990 y Fraker y otros, 1995). Estos instrumentos pueden limitar a los beneficiarios a la compra de sólo ciertos alimentos específicos o permitir la compra de cualquier alimento existente en el mercado. Los vales o sellos pueden estar denominados en valores en efectivo o en términos de cantidades. Debido a que los programas de sellos para la compra de alimentos sólo se pueden implementar en países con un sector comercial minorista bien desarrollado, un sistema bancario sólido y la confianza del público en la capacidad del Estado de respaldar el valor del sello, sólo unos pocos países (por ejemplo, Jamaica, Honduras, Sri Lanka, México, Colombia y Estados Unidos) han intentado implementarlos. En algunos casos, los programas de sellos para la compra de alimentos estuvieron destinados a aumentar el uso de otros programas sociales recurriendo a estos últimos como canales de distribución de los sellos, como en Honduras y Colombia. En otros lugares (como Estados Unidos), los sellos se administran como un programa independiente similar a una transferencia en efectivo.

Subsidios a los precios al consumidor de los alimentos. Estos subsidios funcionan en forma implícita o explícita reduciendo el precio de ciertos alimentos, idealmente alimentos inferiores (esto es, alimentos consumidos por los pobres y no por los hogares más adinerados). En teoría, la transferencia de ingreso real resultante aumenta el presupuesto del hogar destinado a alimentos, de modo que el dinero liberado se puede destinar a comprar una mayor cantidad y/o variedad de alimentos u otros bienes. Los subsidios a los alimentos no focalizados no establecen restricciones respecto de los beneficiarios. Algunos programas de subsidios racionan la cantidad que se puede comprar al precio subsidiado para controlar los costos, pero en el mercado libre se pueden adquirir cantidades adicionales a mayores precios. Este planteamiento también reduce los incentivos para que surja un mercado negro de los alimentos subsidiados. Sin embargo, los subsidios no focalizados con frecuencia se objetan por ser regresivos (es decir, los ricos frecuentemente compran más cantidad de los alimentos subsidiados que los pobres) y costosos. En 1979 en Sri Lanka, por ejemplo, los subsidios representaron un 5% del PIB del país (ver Subbarao y otros, 1997). Los subsidios a los precios al consumidor de los alimentos se tratan en otro capítulo, por lo que aquí no se analizan con mayor detalle.

Programas de alimentación de emergencia. Los programas de alimentación de emergencia se implementan para proteger las vidas y (a veces) el sustento cuando el derecho a los alimentos (esto es, el acceso de los hogares a alimentos) se ve afectado luego de una perturbación de la producción y de los mercados debido a un conflicto armado, desastres naturales u otras causas de inseguridad alimentaria grave. Aunque los alimentos complementarios de emergencia idealmente se deberían distribuir en el ámbito comunitario para evitar la migración a causa de las dificultades, es más habitual que se repartan en un punto de distribución centralizado a las poblaciones que ya han enajenado sus activos productivos y han emigrado como último recurso. Cuando la alimentación de emergencia se entrega en campos de refugiados o de personas desplazadas internamente (IDP, por su sigla en inglés), podría estar reemplazando más que complementar la dieta familiar. En este caso, los alimentos se entregan como una “ración general” destinada a satisfacer las necesidades promedio de energía, proteínas y micronutrientes específicas para la edad que mantendrán a los individuos en un determinado nivel mínimo de energía. Además, las personas vulnerables en términos fisiológicos (por lo general, niños y mujeres embarazadas) pueden recibir una ración complementaria adicional, mientras que los que sufren de desnutrición más aguda pueden ingresar a un programa de rehabilitación nutricional terapéutica similar a una intervención médica.

Estos programas difieren en sus objetivos y funcionamiento, pero tienen en común que se basan en la entrega de alimentos. Históricamente no se les ha considerado como un conjunto coherente de opciones que se podrían aplicar de manera individual o colectiva como red de protección, ya que cada uno de ellos ha evolucionado en forma diferente. Por ejemplo, muchos de los programas de raciones subsidiadas se crearon durante la Segunda Guerra Mundial como un mecanismo de suministro más que como programa contra la pobreza. En Estados Unidos, el Programa de Sellos para la Compra de Alimentos y la distribución directa de alimentos nacieron como medios para repartir los excedentes durante la Depresión. La alimentación complementaria de salud materno-infantil se creó más como una intervención terapéutica que como parte de una red de protección. Los programas de alimentos por trabajo evolucionaron como una forma de utilizar los alimentos en aquellas situaciones en que los gobiernos carecían de efectivo, pero disponían de ayuda en alimentos (como el Plan de Garantía de Empleo Maharashtra de India) o donde los problemas de oferta significaban que

un aumento del ingreso haría subir los precios en lugar de atraer más alimentos al mercado. En este sentido, el programa de alimentos por trabajo es un verdadero programa de red de protección social, ya que proporciona empleo a aquellas personas que de lo contrario no lo tendrían. El concepto de redes de protección alimentaria representa una convergencia de estos objetivos cuando los economistas se percataron de que los recursos son intercambiables. Todas estas intervenciones en realidad representan diferentes formas de aumentar el suministro de alimentos de un hogar, aunque no son equivalentes en términos de su eficacia como redes de protección social según nuestra definición inicial.

Responsabilidades del sector público versus sector privado

Uno de los debates actuales en torno a los programas de bienestar alimentario es si los gobiernos deben financiar y administrar tales programas. Algunos economistas sostienen que esta responsabilidad por defecto reside en el sector público, puesto que la necesidad de las redes de protección alimentaria surge en principio de las fallas de mercado del sector privado y sólo el gobierno tiene suficiente alcance y recursos para implementar en forma eficaz una red de protección social. Otros afirman que los individuos deben recurrir a sus propios recursos, como las redes de capital social y otros mecanismos informales para enfrentar las crisis (por ejemplo, la reciprocidad, la migración de mano de obra y la diversificación de los ingresos) para mitigar los efectos de las fallas del mercado. Por último, es probable que la red de protección esté compuesta de una combinación de mecanismos gubernamentales, no gubernamentales y de mercado que coexisten con los medios comunitarios, individuales y de los hogares para asegurarse contra el riesgo (Barrett, en preparación). Un reto que enfrentan los gobiernos es diseñar transferencias de alimentos que se complementen con los sistemas de apoyo privados en lugar de eliminarlos o desplazarlos, aunque en la práctica ha sido difícil medir estos efectos de complementariedad o de desplazamiento en los países en desarrollo. Tampoco se han considerado de manera explícita en los programas a nivel nacional (Ezemenari, 1997). No obstante, las redes de protección se implementan bajo el entendimiento de que la nación tiene la responsabilidad de garantizar la supervivencia y bienestar de sus ciudadanos.

Consideraciones de economía política

El diseño de las intervenciones alimentarias con frecuencia depende tanto de la economía política como del análisis económico. Los alimentos son bienes de interés social, lo que significa que la política pública relacionada con éstos tiene un carácter especial y que por consiguiente, es más fácil que los políticos logren generar un apoyo popular para programas alimentarios que para otros tipos de transferencias.

Como corolario, se puede afirmar que es difícil eliminar o reformar las intervenciones vinculadas con alimentos debido al apoyo político que las rodea y de hecho, la reducción de beneficios alimentarios ha derrocado regímenes políticos. Durante la historia moderna hubo múltiples disturbios debido a los precios y la escasez de los alimentos, desde el oeste de Inglaterra en 1589 hasta la “edad de oro” de los disturbios entre fines del siglo XVII y XVIII en Inglaterra y Francia, donde dos tercios de todos los levantamientos populares estuvieron asociados con alimentos (Walton y Seddon, 1994). A fines del siglo XX, los disturbios por alimentos se habían transformado en una expresión común de descontento por la eliminación mundial de los subsidios generales a los alimentos bajo la reestructuración económica global, que ha significado que incluso la amenaza de agitación social puede resultar eficaz para influir en las políticas.

Además de las consideraciones políticas internas, el entorno externo también influye en las decisiones relacionadas con el diseño de los programas de redes de protección alimentaria. Es habitual que los excedentes agrícolas de Estados Unidos y otras economías de la OCDE se canalicen en la forma de ayuda alimentaria a los países en desarrollo, con el fin de mantener los precios internos de los alimentos y al mismo tiempo estimular los gustos y preferencias por productos de los países desarrollados entre los consumidores de los países beneficiarios. El mejor interés de los beneficiarios es sólo uno de los factores que se tienen en cuenta en los programas, ya que sirven en forma simultánea a los intereses geopolíticos y comerciales del cabildeo agrícola de los países donantes y a los intereses políticos internos de los países beneficiarios. Los tipos más comunes de ayuda alimentaria –alimentación complementaria de salud materno infantil, alimentación escolar y alimentos por trabajo– a menudo fueron implementados más en respuesta a la disponibilidad de alimentos que como una respuesta óptima ante una insuficiencia nutricional o de derecho a alimentos.

II. Temas transversales interrelacionados en el diseño de los programas

Existen varios temas clave que se deben tener en cuenta al momento de diseñar cualquier tipo de programa de red de protección alimentaria.

Programas en efectivo versus alimentarios

Todas las intervenciones que analizamos aquí están vinculadas de alguna forma a alimentos. Existen diversas justificaciones para entregar transferencias en especie basada en alimentos en lugar de efectivo. Una de ellas es que a menudo es más fácil obtener apoyo político para las transferencias en forma de alimentos (aunque luego sea difícil eliminar estos programas). Los alimentos tienen la posibilidad de autofocalizarse, en especial si los alimentos entregados a través de las transferencias son de algún modo inferiores. Esto no sucede con el efectivo. Proporcionar la transferencia en forma de alimentos aumenta la posibilidad de que se consuman como tales, puesto que existen costos de transacción asociados a la conversión de los alimentos en efectivo (Bryson y otros, 1991). Otro argumento para entregar alimentos es que no están sujetos a la inflación en la misma medida que el efectivo. Proporcionar alimentos o sellos denominados en cantidades de alimentos evita la erosión de los beneficios debido a la inflación. Por otra parte, entregar alimentos en el marco de un programa centrado en las madres o niños significa que el programa simultáneamente puede incluir educación acerca de la importancia de asegurar que los alimentos sean consumidos efectivamente por los individuos vulnerables a quienes están destinados. Por último, si los alimentos escasean y la oferta tiene pocas posibilidades de responder a esa escasez (es decir, si el mercado se ve perturbado de tal forma que escaseen los alimentos y las personas no puedan acceder a ellos aunque tengan dinero para comprarlos), el valor del efectivo será limitado. En estos casos, aumentar la demanda efectiva sólo eleva los precios de los alimentos en el ámbito local sin incrementar el consumo (Webb y von Braun, 1994). Aunque la logística del manejo de los alimentos parecería ser más compleja que el manejo de las transferencias en efectivo, esto no siempre es así (véase el recuadro 2).

Recuadro 2: No siempre es más difícil manejar los productos alimenticios que el efectivo

En un programa público de trabajo en Honduras, el ministerio a cargo estaba tan preocupado por la posibilidad de sufrir robos que sólo autorizó a dos personas para que distribuyeran los salarios en efectivo, lo que en general significó que los pagos se atrasaban varios meses. Sin

embargo, el programa de alimentos por trabajo entregó los pagos oportunamente (observación personal del autor, 1994).

Aunque existen algunas ventajas en recurrir a los alimentos en situaciones específicas, por cierto hay desventajas, como el significativo costo de transporte, manipulación y almacenamiento de los alimentos, así como el capital institucional y humano necesario para almacenar, distribuir y manejar en forma eficaz los alimentos, por nombrar algunas (Peppiatt y Mitchell, 1997). Los alimentos están sujetos al hurto; en cambio, muchos programas de transferencias “en efectivo” no sólo proporcionan efectivo, sino cierta forma de cheque personalizado y por consiguiente, difícil de transferir a los no beneficiarios.

Focalización

La focalización es el proceso de identificar quién cumple con los requisitos para recibir los beneficios de un programa de acuerdo con sus objetivos específicos (Grosh, 1994). Aunque la focalización constituye sólo un aspecto del diseño de un programa, su nivel óptimo a menudo se promueve como el medio fundamental a través del cual aumentar la eficacia en función de los costos de un programa. La lógica de la focalización sugiere que el ideal es transferir el máximo de beneficios a los destinatarios previstos y al mismo tiempo minimizar la filtración, pero hay dos salvedades que aplican a esta afirmación. En primer lugar, una focalización muy estricta supone un costo, ya que existe una relación inversa entre la focalización óptima y sus repercusiones administrativas, disuasivas y políticas. En segundo lugar, cierta filtración incluso podría contribuir a cumplir los objetivos del programa si la parte “filtrada” del beneficio se redistribuye a otros miembros del hogar que probablemente también estén sufriendo desnutrición o si se transa a cambio de cubrir necesidades adicionales del hogar. Los que toman las decisiones de focalización deben ponderar el beneficio de la focalización perfecta con estos costos asociados (Besley y Kanbur, 1990).

A menudo los programas de nutrición se focalizan según el *riesgo nutricional*. La identificación de los que se encuentran en riesgo nutricional se basa en el supuesto de que ciertos grupos de edad o sexo, como las mujeres embarazadas o en período de lactancia y los niños menores de dos años, son fisiológicamente vulnerables a la desnutrición debido a las elevadas necesidades nutricionales correspondientes a su etapa en el ciclo de vida. A veces el riesgo nutricional se define sobre la base de la historia clínica de una familia o de sus antecedentes socioeconómicos. Por ejemplo, en el Programa Especial de Alimentación Complementaria para Mujeres, Lactantes y Niños (*Special Supplemental Feeding Program for Women, Infants, and Children*, WIC) de Estados Unidos, los beneficiarios que cumplen con los requisitos en materia de ingresos deben someterse a un examen médico y entregar detalles de su historia clínica, de modo que los trabajadores del programa puedan identificar las condiciones que predispondrían a la mujer o a sus hijos a la desnutrición (USDA, 2000).

Los programas de complementación nutricional con frecuencia utilizan técnicas de *selección antropométrica* para identificar a los individuos que ya tienen desnutrición, como la estimación del peso según edad, estatura según edad, peso según estatura y perímetro braquial medio superior, además de un índice de masa corporal en comparación con un estándar de referencia. Este método ha sido objetado como extremadamente terapéutico, es decir, si se posterga la intervención hasta que un individuo presente desnutrición, es posible que haya sufrido daños irreparables antes de que reciba el suplemento. Además, el estado antropométrico—estatura y peso según edad y peso según estatura— puede ser un indicador engañoso del estado

nutricional de un individuo, puesto que estos indicadores se elaboraron para evaluar más bien grupos poblacionales que individuos (Bessenecker, 1999). En el caso de los niños, un mejor indicador del riesgo nutricional es la falta de crecimiento indicada por la variación en su estatura o peso entre dos puntos en el tiempo. Un niño que se desvía de su trayectoria de crecimiento se encuentra en riesgo nutricional ya sea que caiga bajo un criterio fijo de peso o estatura o no.

Las intervenciones basadas en alimentos también se focalizan según el *ingreso o patrimonio familiar* real o sustitutivo. Este tipo de focalización, que se conoce como comprobación de medios de vida o comprobación sustitutiva de los medios de vida, es común en los programas de vales o sellos para la compra de alimentos. En una comprobación de medios de vida se requiere definir lo que constituye el “hogar”, valorar todos los ingresos de ese hogar (incluido los bienes producidos en el hogar u obtenidos del sector informal) y ajustarlos según los flujos de ingresos estacionalmente irregulares y las variaciones de los precios locales (Grosh, 1994). Excepto en el caso de las comprobaciones de medios de vida más básicas, también se requiere verificar los ingresos declarados por el hogar, lo que puede ser una tarea difícil en países que no cuentan con registros formales de impuestos o de empleo. Por otra parte, una comprobación sustitutiva de medios de vida emplea ciertas características del hogar como indicadores del nivel económico para identificar a las familias elegibles. Se puede recurrir a este método cuando es difícil medir o verificar el ingreso o cuando el criterio basado en el ingreso podría actuar como un disuasivo del trabajo (Grosh, 1994). Independientemente de su forma, la comprobación de medios de vida resulta onerosa para el beneficiario y para el gobierno, puesto que requiere funcionarios alfabetizados y capaces de realizar cálculos aritméticos a cargo de determinar la elegibilidad. En países con un bajo nivel de alfabetismo y nociones elementales de cálculo aritmético, podría resultar poco productivo utilizar el escaso recurso humano de esta forma.

Otro mecanismo habitual para determinar a los beneficiarios elegibles es la *focalización geográfica* o la focalización en unidades como escuelas o consultorios de salud. Cuando los programas se focalizan geográficamente, puede ser por estado, distrito, municipio o comunidad, con la esperanza de que estas áreas sean relativamente homogéneas en términos de patrimonio, ingresos u otros indicadores de vulnerabilidad. Dentro de cada área, los planificadores de los programas identifican las escuelas o los consultorios de salud a través de los cuales se pueden entregar las raciones alimenticias, vales por alimentos o sellos para la compra de alimentos a los beneficiarios que cumplen con los requisitos. Una variante de la focalización geográfica es el método de *Economía Alimentaria* desarrollado por el programa *Save the Children* (Salvemos a los Niños, Reino Unido), que traza mapas de los grupos vulnerables según la zona económica alimentaria en lugar de la unidad administrativa (Boudreau, 1998).

La *autofocalización* se basa en que los individuos se seleccionen a sí mismos como beneficiarios. Los programas de transferencias en especie se pueden diseñar de modo que entreguen un *producto inferior*. Un producto inferior es aquel que tendrá más demanda de parte de los pobres en respuesta a una baja en el precio o a un aumento en los ingresos, pero que los ricos preferirán no consumir debido a sus gustos, preferencias culturales, dificultad de preparación o presentación comercial. Los alimentos inferiores no necesariamente son inferiores en calidad nutricional, sólo en percepción. La entrega de transferencias de alimentos a través de consultorios públicos de salud o escuelas públicas puede ser generar esta autofocalización en aquellos lugares en que las personas relativamente adineradas

recurren a consultorios y escuelas del sector privado. Existen casos en que un alimento se produce intencionalmente como bien inferior para lograr esta autofocalización. A modo de ejemplo, en Tailandia en los años setenta se distribuyó un arroz subsidiado que contenía un 25% de arroz glutinoso y un 75% de arroz común, una combinación que los consumidores preferían menos que cada tipo por separado (observación personal del autor). En Estados Unidos, los productos son empaquetados por compañías comerciales para su distribución, pero se identifican con etiquetas diferentes que los hacen menos atractivos.

Los beneficios también se pueden focalizar considerando los costos de tiempo involucrados o si recibir una transferencia genera un estigma social. Estos métodos de autofocalización pueden tener efectos psicológicos y disuasivos prácticos, pero podrían eliminar tanto a los beneficiarios elegibles como a aquellos que no pertenecen al grupo beneficiario. Por ejemplo, altos costos de tiempo podrían impedir que muchos hogares necesitados participen en un programa y los hogares incluso muy pobres podrían rechazar un beneficio (como las meriendas escolares) si los estigmatiza como pobres.

Sustitución versus complementariedad

Toda transferencia, ya sea en alimentos o en efectivo, aumenta los recursos de un hogar. El efecto de una transferencia de alimentos en el aumento de la ingesta alimentaria de un hogar, y por ende en su nivel nutricional, depende del alimento que se agregue al consumo actual del hogar. Si los alimentos recibidos en un programa reemplazan los alimentos que el hogar habría consumido de todos modos, se reduce el potencial beneficio nutricional². El probable grado de sustitución está asociado con el grado en el cual se puede intercambiar la transferencia, esto es, la medida en que se puede utilizar la transferencia para cumplir con las prioridades de inversión y consumo ya establecidas por el hogar (Rogers, 1995). Los sellos para la compra de alimentos que se pueden usar como efectivo para comprar alimentos o determinados alimentos fácilmente pueden reemplazar los gastos en alimentos que el hogar habría incurrido con sus propios ingresos. Aun cuando la distribución directa de alimentos es menos intercambiable debido a los costos de transacción que implica la conversión de los alimentos en efectivo, los alimentos de todos modos se pueden vender. Y si se consumen, aún así pueden reemplazar a los alimentos que el beneficiario habría consumido de todas maneras y liberar para otros propósitos los recursos no empleados para comprar esos alimentos.

Aunque al parecer la alimentación *in situ* ofrece menos oportunidades de sustitución que las raciones para llevar al hogar, las filtraciones registradas en un programa de ese tipo (medidas por el contenido calórico de la ración versus el aumento neto en la ingesta calórica por parte del niño) fueron entre un 37% y un 53% de las calorías entregadas (Anderson y otros, 1981). Siempre que la transferencia sea inframarginal, es decir, menor que la cantidad que el hogar ya consume, existe la posibilidad de que el consumo actual se pueda sustituir por completo. Sin embargo, los estudios empíricos sugieren que las transferencias de alimentos son más eficaces en aumentar el consumo de alimentos que las transferencias en efectivo.

² Si los alimentos del programa son más ricos en nutrientes que los alimentos que el hogar consume normalmente, de todos modos habría cierto beneficio nutricional. Por ejemplo, si se reemplaza el aceite que el hogar compra en forma habitual en el mercado por aceite fortificado con vitamina A, aumentará el consumo de esta vitamina, aunque no habrá un aumento neto en el consumo de calorías.

III. Programas de alimentación complementaria

En un documento del Banco Mundial, los programas de alimentación complementaria (SFP, por su sigla en inglés) se definen como programas que distribuyen alimentos “con el objetivo de aportar energía y otros nutrientes que no se encuentran presentes en la dieta de aquellos que tienen necesidades nutricionales especiales” (Gillespie, 1999). Los tipos más comunes de estos programas son: (i) alimentación complementaria de mujeres embarazadas y en posparto y de lactantes y niños, por lo general en conjunto con la entrega de servicios de salud (alimentación de salud materno-infantil o *SMI*); (ii) *alimentación de recuperación* de niños con desnutrición aguda y (iii) *alimentación escolar*, que es la entrega de una comida o merienda a los niños en la escuela³. El elemento que comparten todos los programas de alimentación complementaria es que son un suplemento a la ingesta alimentaria de los individuos, pero estos programas sirven para una amplia variedad de propósitos. Pueden actuar como incentivo para la asistencia a los consultorios de salud o a las escuelas y, en el caso de la alimentación escolar, pueden aliviar el hambre a corto plazo de los niños durante el día para mejorar su atención y su capacidad de aprendizaje. También pueden servir como un mecanismo de transferencia de ingresos (aunque, como hemos mencionado, la alimentación complementaria es una forma ineficiente si se trata sólo de transferir ingresos). Por cierto, estos objetivos son compatibles entre sí, pero el diseño más adecuado de un programa de alimentación complementaria varía según la prioridad asignada a uno u otro objetivo. Entre los programas de alimentación complementaria que hasta ahora se han implementado, no hay una asignación coherente de prioridades a los objetivos nutricionales, de incentivos o de mejoramiento del aprendizaje.

Los programas de alimentación complementaria en efecto representan una transferencia real de ingresos a los hogares cuyos miembros reciben el suplemento. Sin embargo, como programas de transferencias de ingresos son relativamente ineficientes por unidad de valor transferido, puesto que la logística involucrada en la compra, transporte, almacenamiento, manejo y entrega de los alimentos aumenta significativamente el costo de los programas. En comparación con una transferencia en efectivo o con características de efectivo (por ejemplo, vales o sellos para la compra de alimentos), el costo de entregar una unidad de valor en un programa de alimentación complementaria puede multiplicarse varias veces (Rogers y otros, 1995; Sanghvi y otros, 1995; y Horton, 1992). Sin embargo, la transferencia de ingresos es sólo uno de los objetivos de los programas de alimentación complementaria y por lo general no es el más importante, de modo que se deben evaluar los costos no sólo en términos de la cantidad de los ingresos transferidos, sino también en términos del mejoramiento del estado de salud y la escolaridad que deberían resultar de estos programas. Es correcto considerar que los programas de alimentación complementaria forman parte de un conjunto de redes de protección, pero son más complementarios que alternativos a las estrategias destinadas a aumentar el ingreso familiar y la seguridad alimentaria básica. Como el nombre lo sugiere, tienen el objeto de ser complementarios y abordar las necesidades nutricionales adicionales específicas de determinados grupos beneficiarios dentro de la población general.

³El programa de alimentos por trabajo, que a veces se considera dentro de la categoría de alimentación complementaria, se analiza en una sección posterior de este documento. La alimentación de emergencia, como las raciones generales que se entregan en los campos de refugiados, también se considera por separado, puesto que no sólo incluye la alimentación complementaria de los grupos vulnerables, sino también el suministro de alimentos para la subsistencia de la familia.

Los múltiples propósitos de los programas de alimentación complementaria implican que incurren en costos que van más allá del costo de las transferencias de ingresos en efectivo. Por otra parte, existen pruebas claras de que la distribución de alimentos complementarios por sí sola no reduce la desnutrición de manera sostenible (Beaton y Ghassemi, 1982; y Anderson y otros, 1981) y que por ende es necesario que el programa incluya otros servicios aparte de la alimentación si el objetivo es encarar la desnutrición: educación materna o de los encargados del cuidado infantil sobre la atención de éstos, servicios de salud (por ejemplo, inmunización, desparasitamiento y atención preventiva) y tal vez, educación sobre cómo aumentar los recursos familiares mediante huertos familiares, producción avícola y desarrollo de microempresas en el hogar, entre otros.

Fundamento económico de los programas de alimentación complementaria

Los programas de alimentación complementaria están orientados en primer término a prevenir o aliviar la desnutrición y a entregar a la gente un incentivo para que participe en programas que son beneficiosos desde el punto de vista social. Son poco eficaces en función de los costos como meros programas de transferencia de ingresos y sólo son redes de protección en el sentido de que proporcionan una fuente de alimentos destinada específicamente a determinados miembros vulnerables en materia nutricional dentro de un hogar. El fundamento económico para el primer objetivo es que la desnutrición en las primeras etapas de la vida disminuye la productividad posterior de los individuos debido a los bien conocidos efectos negativos en el crecimiento, la capacidad física y la salud, y en la capacidad cognoscitiva y el rendimiento escolar (en Berg, 1987, Ravallion, 1990, Behrman, 1993, y Pollitt, 1993 y 1995, se analizan los datos que demuestran estos efectos). Mejorar la nutrición, en especial en conjunto con la salud y los niveles de escolaridad, debería contribuir a romper el ciclo de la desnutrición, baja productividad y pobreza.

Existen varios fundamentos económicos para el segundo objetivo, aumentar el uso de los servicios de atención de salud y escuelas. Primero, es posible que los beneficios sociales de participar en estos servicios superen los beneficios privados, pero se necesitan incentivos para que la participación alcance niveles más óptimos en el aspecto social. Segundo, los miembros de los hogares posiblemente no estén conscientes de los beneficios que podrían obtener de estos servicios. Por lo tanto, necesitan un incentivo para participar y aprovechar esos beneficios y así estar motivados para seguir aprovechándolos. Por último, incluso si los miembros del hogar estuviesen totalmente conscientes de los beneficios de tales servicios e incluso si en teoría pudieran captar todos los beneficios que se derivan de una mejor atención de salud y una mayor escolaridad, aún podrían ser demasiado pobres como para pagar los costos que les implicaría participar en el corto plazo. En la mayor parte de los países en desarrollo no existe un “mercado de crédito” que permita, por ejemplo, que los padres soliciten un préstamo para pagar las actuales matrículas escolares o los costos de transporte hacia un consultorio con cargo a la supuesta futura capacidad de generar ingresos que tendrían sus hijos más sanos y más instruidos. La asistencia incluso a un consultorio gratuito de salud pública podría suponer costos de transporte y por cierto, implica un costo en términos de tiempo no empleado en otras actividades domésticas o de producción de mercado (que podría significar ingresos sacrificados o la necesidad de pagar a alguien para que realice esas actividades). La asistencia escolar de los niños en muchos casos no sólo supone el costo de las matrículas escolares, sino también otros costos directos, como el transporte, los materiales escolares y la vestimenta adecuada, además del probablemente más importante costo de oportunidad por la pérdida del trabajo infantil para

el hogar. La alimentación complementaria proporciona una transferencia de valor real a un hogar que puede compensar los costos que implica la participación en los servicios de salud o la educación mediante una alteración de sus propios cálculos de costo / beneficio. Desde luego, algunos programas de alimentación complementaria conllevan sus propios costos de participación. Por ejemplo, es posible que se solicite a los padres que proporcionen alimentos o trabajo a los programas de alimentación escolar o que se solicite a las mujeres que asistan a sesiones de educación si desean recibir complementos alimenticios de salud materno-infantil.

Si el único propósito de la alimentación complementaria fuera el de ser un incentivo, no habría ningún beneficio especial para ofrecerlo en forma de alimentos, dado que ese efecto de incentivo podría ser igual de importante o incluso más si la transferencia se realizara en forma de efectivo o de otros productos. Es cierto que las transferencias de ingresos aumentan el consumo familiar de alimentos de acuerdo con la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos del hogar. Sin embargo, el efecto ingreso por sí solo podría tener poco impacto en el consumo de alimentos o ingesta de nutrientes de un determinado miembro vulnerable del hogar. Es posible que el hogar utilice la transferencia de ingresos para comprar alimentos más costosos, pero no necesariamente más nutritivos, de modo que el patrón de distribución de ese alimento dentro del hogar podría significar que sólo una pequeña fracción del consumo adicional de alimentos llegase al individuo previsto. Ya sea que el incentivo se entregue en alimentos, efectivo u otros productos, se necesita educación para promover cambios en el comportamiento del hogar que mejoren la salud y nutrición de los individuos vulnerables. Proporcionar alimentos, sellos para la compra de alimentos u otros incentivos en el marco de un programa dirigido a las madres o a los niños significa que el programa puede incluir tal educación.

La teoría económica sugiere que las transferencias de alimentos inframarginales –es decir, cantidades de alimentos menores que lo que el hogar ya consume–equivalen a una transferencia en efectivo, porque el hogar puede sustituir por completo los alimentos que compraba o consumía anteriormente de otras fuentes con los alimentos que recibe. Si las personas responsables de tomar decisiones en el hogar lo desean, pueden mantener el nivel de consumo de alimentos exactamente como era antes de la transferencia, liberando los recursos que antes empleaba en alimentos para destinarlos a otros bienes de consumo. Esto se denomina sustitución completa. Proporcionar la transferencia en forma de alimentos aumenta la posibilidad de que se consuman como tales, puesto que el convertir esos alimentos en efectivo conlleva costos de transacción. Además, las transferencias en forma de alimentos, incluso las inframarginales, tienen más posibilidades de ser consumidas como alimentos, porque los alimentos que ingresan al hogar (a diferencia del efectivo) probablemente quedarán bajo el control de la mujer (dado que la adquisición y preparación de alimentos en general corresponde al ámbito de actividades de ésta). Esto también podría ser válido para las transferencias no alimentarias entregadas a las mujeres en el marco de la atención de salud. En un estudio en Honduras se constató que casi todas las mujeres que recibieron una transferencia en efectivo (bono o cupón) a través del consultorio de salud materno-infantil informaron que tenían la autorización de los demás miembros del hogar, incluidos sus esposos, para usarla como desearan, posiblemente porque se distribuía en forma directa a las mujeres y se entregaba a través del sistema de atención de salud (Sanghvi y otros, 1995). Es probable que la entrega de alimentos y el uso de los consultorios públicos también permita que el incentivo se autofocalice más en los hogares de bajos ingresos.

Muchos programas entregan la transferencia en forma de alimentación complementaria, porque con cierta frecuencia son financiados con ayuda en alimentos del Programa Mundial de Alimentos o de la USAID. En algunos casos es la disponibilidad de este recurso lo que ha impulsado la implementación de estos programas. Como lo señaló un participante no identificado de la conferencia, “la ayuda alimentaria es una solución en la búsqueda de un problema”. Un motivo para orientar estos alimentos (proporcionados por una fuente externa) hacia los consumidores pobres de modo que sean adicionales a los alimentos que ya consumen es que así se minimiza el grado en el cual se reduce la demanda de alimentos en los mercados locales como resultado del suministro de alimentos gratuitos. Tanto el Programa Mundial de Alimentos como la USAID restringen el grado en que se puede monetizar la ayuda alimentaria que proporcionan, es decir, la medida en que los gobiernos beneficiarios pueden vender los alimentos a cambio de efectivo que pueden utilizar para financiar programas de desarrollo o de bienestar social. La alimentación escolar, la alimentación complementaria de salud materno-infantil y el programa de alimentos por trabajo son intervenciones que emplean la ayuda en forma de alimentos.

Sin embargo, no todos los programas de alimentación complementaria están dirigidos a los pobres. Las poblaciones pobres tienen una mayor probabilidad de sufrir de desnutrición y enfrentan muchos obstáculos para utilizar los consultorios y asistir a la escuela, pero el objetivo del programa en algunos casos es aumentar una participación que puede ser baja debido a otros motivos. En Estados Unidos, por ejemplo, uno de los objetivos del Programa de Desayunos Escolares (SBP, por su sigla en inglés) es garantizar que todos los niños hayan desayunado antes de iniciar la jornada escolar. Estos niños no necesariamente son pobres: es posible que sus padres que trabajan disponen de muy poco tiempo para preparar el desayuno en la mañana o que los mismos niños no sean capaces de comer inmediatamente después de haber despertado.

Eficacia de los programas de alimentación complementaria

Los juicios acerca de la eficacia de un programa dependen, por cierto, del objetivo que se esté evaluando. En términos de sus objetivos nutricionales, esto es, aliviar o prevenir la desnutrición, los antecedentes de los programas de alimentación complementaria que se han implementado hasta ahora son variados. Las pruebas controladas proporcionaron abundante evidencia de que en condiciones ideales, estos programas *pueden* ser eficaces para mejorar el nivel nutricional. El complemento nutricional con calorías, proteínas y micronutrientes proporcionado a las mujeres embarazadas puede redundar en mejores condiciones de nacimiento, esto es, un mayor peso al nacer, menos complicaciones después del nacimiento, menor morbilidad y mortalidad perinatales y mejores tasas de crecimiento (Mora, 1983, y Prentice y otros, 1987). Complementar las dietas de los niños a la edad adecuada (entre los seis meses y los 24 y 30 meses) puede mejorar las tasas de crecimiento infantil (Rivera y otros, 1991; Mora y otros, 1981; Rivera y otros, 1995; y Rao y Naidu, 1977), puede reducir los efectos negativos de las enfermedades, en especial de las enfermedades diarreicas (Beaton y Ghassemi, 1982; Kielman y otros, 1978; Gopalan y otros, 1973; Gopaldas, 1976; Husaini y otros, 1991; Lutter y otros, 1989; y Martorell y otros, 1990) y puede aumentar la resistencia a las enfermedades (McKeown, 1988, y Scrimshaw y Gordon, 1968). Los alimentos ricos en micronutrientes pueden mejorar el nivel de micronutrientes de las mujeres embarazadas y en posparto y de los niños y también pueden mejorar las tasas de crecimiento infantil (Kusim y otros, 1992; Mora y otros, 1981; y Mardones-Santander, 1988). No se ha podido demostrado en forma coherente que los complementos nutricionales proporcionados a

las mujeres en período de lactancia aumenten la producción de leche, aunque sí podrían ayudarles a recuperarse del desgaste nutricional causado por el embarazo (Gillespie, 1999). Un análisis integral de todas las evidencias acerca de estos efectos se encuentra en OMS, 1997, y en Gillespie, 1999.

Sin embargo, entre los programas que funcionan a escala de la comunidad, los programas de alimentación complementaria tienen un historial menos coherente acerca de su eficacia en mejorar los resultados nutricionales. Para medir estos resultados, en general se recurre a las medidas del nivel antropométrico: estatura según la edad de los niños, peso según la edad cuando es demasiado difícil medir la estatura, aumento de estatura en niños pequeños y aumento de peso de niños y mujeres embarazadas⁴. Se recurre con menos frecuencia a las tasas de anemia y de deficiencia de vitamina A, porque son demasiado difíciles de medir. Algunos programas de alimentación complementaria sí tienen un historial impresionante en reducir las tasas de desnutrición (Berg, 1987, y OMS, 1997). Por ejemplo, el área cubierta por el Programa de Nutrición Integrada de Tamil Nadu (TINP) mostró tasas de desnutrición un 40% inferiores que en los poblados no cubiertos por el programa (Berg, 1987). Sin embargo, en los análisis de Anderson y otros (1981) y de Beaton y Ghassemi (1982) se concluyó que la alimentación complementaria por sí sola, sin intervenciones complementarias de cambio de comportamiento en materia de educación y salud, fue bastante ineficaz en mejorar el crecimiento infantil o los resultados al momento del nacimiento.

Un correlato de la eficacia para enfrentar la desnutrición es la gravedad del problema nutricional. Los programas son más eficaces cuando los problemas nutricionales son más agudos. Por otra parte, los programas de alimentación complementaria fluctúan ampliamente en cuanto a su tamaño, la composición y la riqueza en nutrientes del complemento entregado, la duración de la complementación, la regularidad con la cual se entrega y la medida en la cual se podría compartir entre los miembros del hogar, transar o vender. Debido a estas variaciones, es difícil generalizar acerca de los programas de alimentación complementaria. Claramente, es más probable obtener un efecto nutricional positivo y susceptible de ser medido si los individuos que se encuentran en condiciones nutricionales más deficientes reciben grandes raciones de manera confiable y por un período prolongado (un análisis de los factores que influyen en los costos y la eficacia de las transferencias de alimentos se encuentra en Rogers, 1995). Cuando se entregan complementos a las mujeres embarazadas, el efecto en el peso de sus hijos al nacer es mayor mientras más temprano se inicie esta entrega. La edad también es fundamental. Muchos programas de alimentación complementaria entregan complementos alimenticios a los niños de hasta cinco años, pero es poco probable que se manifieste algún efecto en el crecimiento después de los 24 a 30 meses

⁴ La estatura según la edad se considera una medida del estado nutricional a largo plazo, mientras que el peso según la estatura mide la ingesta nutricional actual ya sea como delgadez u obesidad. El peso según la edad sólo se emplea para evaluar los programas nutricionales cuando no se dispone de datos sobre la estatura, pues lo que es difícil saber si un peso bajo para la edad se debe a una atrofia del crecimiento o a un exceso de delgadez o a la consunción. Estas dos medidas apuntan a problemas bastante diferentes. Muchos nutricionistas sugieren que los datos sobre la *ganancia* o aumento de peso en el tiempo constituyen medidas más confiables del nivel nutricional que una medición única. Los niños que se desvían de su trayectoria de crecimiento podrían estar afectados de desnutrición aun cuando todavía no se encuentren bajo el límite de corte para la estatura / peso bajo según la edad (generalmente: dos desviaciones estándar). En Bessenecker (1999) se presenta un análisis detallado del uso de los criterios antropométricos en los programas de alimentación complementaria.

de edad (si bien no se niega que puede haber otros beneficios nutricionales que son más difíciles de medir (Beaton, 1993)). Mejorar el estado nutricional de las niñas preadolescentes y adolescentes podría ayudarlas a tener embarazos e hijos más saludables posteriormente, pero pocos programas están dirigidos a las adolescentes (a menos que ya se encuentren embarazadas o en período de lactancia). De esta manera, el historial de eficacia de los programas que entregan complementos a niños mayores suele ser deficiente si se mide en términos de mayor crecimiento, aun cuando su efecto en los niños menores de dos años sea importante. Las repercusiones de los programas de alimentación escolar en el crecimiento son aún más difíciles de documentar, puesto que los niños escolares ya superaron la edad en que los complementos nutricionales pueden influir significativamente en la estatura, aunque es posible que tengan otros efectos nutricionales beneficiosos (del Rosso y Marek, 1996).

Una potencial contribución nutricional importante de los programas de alimentación complementaria es que proporcionan alimentos más ricos en nutrientes que los alimentos que el hogar habría consumido con cargo a su propio suministro de alimentos. Aun cuando el hogar reemplace parte de los alimentos consumidos por la familia por la transferencia de alimentos, la mayor riqueza de nutrientes de los programas de alimentación escolar y de salud materno infantil puede arrojar beneficios nutricionales, en especial cuando estos programas de alimentación complementaria se combinan con suplementación de micronutrientes y la entrega de medicamentos, como los tratamientos de desparasitamiento.

Las evidencias antes citadas acerca de la importancia de los resultados nutricionales (en especial, antropométricos) se podrían considerar como un argumento en favor de la focalización de los programas de alimentación complementaria sólo en mujeres embarazadas (para prevenir el retraso en el crecimiento intrauterino) y en niños menores de 30 meses. Sin embargo, los niños tienen necesidades nutricionales que van mucho más allá del período crítico de aumento de estatura (del Rosso y Marek, 1996) que se podrían satisfacer con el complemento de alimentos ricos en nutrientes administrados a través de los consultorios o escuelas. Por otra parte, es posible que el período crítico durante el cual la nutrición puede afectar el desarrollo cognoscitivo se extienda más allá del período crítico para el aumento de estatura (Beaton, 1993). Además, existen cada vez más pruebas de que el estado nutricional de las mujeres mucho antes de quedar embarazadas afecta las condiciones del niño al nacer. Los complementos durante el embarazo mejoran estas condiciones, pero los niños de mujeres que tienen un buen estado de nutrición a lo largo de toda su vida (indicado por la estatura) nacen en condiciones incluso mejores. En un estudio, las mujeres que durante la infancia recibieron elevados suplementos proteicos / de calorías no sólo presentaron tasas de aumento de estatura superiores al promedio en ese momento, sino que también tuvieron bebés con pesos superiores al promedio aun cuando se suspendió el suplemento mientras todavía eran niñas (Ramakrishnan y otros, 1997). Esto sugiere que una mejor ingesta alimentaria en cualquier edad puede tener beneficios nutricionales, aun cuando el efecto no sea susceptible de ser medido de inmediato en términos antropométricos.

Los programas de alimentación complementaria han demostrado ser eficaces para incentivar la matrícula y la asistencia a la escuela (Rogers y otros, 1995; PMA, 1995; Ahmed y Billar, 1994; y Devadas, 1983) y para solicitar atención de salud prenatal y de control del niño sano (Sanghvi y otros, 1995). En Estados Unidos, un Programa de Desayunos Escolares estuvo asociado con una mejor asistencia y menor retraso (Meyers y otros, 1989). En ese mismo estudio, se constató que el Programa de Desayunos Escolares aumentaba la ingesta neta de nutrientes de los niños de bajo ingreso en comparación con los que comían en casa o

no tomaban desayuno (Sampson y otros, 1995). En Honduras, una transferencia de alimentos de salud materno-infantil entregada como alimentación para llevar a casa o para consumir en el lugar generó un significativo aumento neto en el consumo de calorías, proteínas y vitamina A⁵, mientras que los incentivos con características de efectivo no aumentaron la ingesta alimentaria (Sanghvi y otros, 1995).

Si bien se ha sostenido que los programas de alimentación entregan complementos nutricionales a los niños que ya han pasado el período crítico de crecimiento y que sólo llegan a los niños cuya situación es lo suficientemente acomodada como para asistir a la escuela (Berg, 1973), ahora la escolaridad está reconocida como un aporte fundamental para el desarrollo humano y para el desarrollo económico nacional (Banco Mundial, 1999). De este modo, cualquier aporte que sirva para aumentar la matrícula y la asistencia y para terminar la escuela se debe evaluar sólo sobre esas bases, sin referirse necesariamente a los resultados nutricionales. Hace poco, el Programa Mundial de Alimentos anunció una iniciativa para implementar la alimentación escolar universal en los países en que trabaja (PMA, 2000) para abordar objetivos nutricionales y relacionados con la escolaridad. Por cierto, aún se debe evaluar la eficacia de los programas de alimentación escolar para lograr estos objetivos en comparación con otros medios para alcanzar los mismos fines. En Honduras se constató que tanto las meriendas escolares como las transferencias con características de efectivo mejoraban los progresos de los niños en la escuela. El efecto de la transferencia en efectivo era equivalente casi a tres veces el de la merienda y su eficacia en función de los costos era mayor, pero la merienda también tenía efectos positivos en la ingesta alimentaria infantil, un efecto que no se apreció en la transferencia en efectivo (Rogers y otros, 1995).

En muchos países, la escuela ya no es exclusiva de las elites. En Honduras, por ejemplo, la tasa de matrícula en los primeros años ahora es superior al 95%, aunque muchos niños abandonan la escuela antes de finalizar la educación primaria. Para estimular la permanencia de los niños en la escuela, sería muy eficaz en función de los costos que cualquier incentivo (meriendas, efectivo) se focalizara en aquellos cursos en que la deserción es mayor. En el caso de Honduras, esto es a partir del tercer año. Sin embargo, la matrícula es todavía muy baja en algunos países incluso en los primeros años. Por otra parte, la alimentación escolar en determinados países se está utilizando específicamente para estimular la matrícula de las niñas. En Pakistán, las meriendas escolares se entregan a todos los niños, pero las niñas reciben una ración adicional para llevar a casa como medio de reducir la resistencia de los padres y la sociedad frente a la educación de las niñas (PMA, 1995 y 1996). En Ghana se está implementando un programa similar (CRS, 1993).

Es extremadamente difícil demostrar el efecto de la alimentación escolar en la atención y el aprendizaje escolar, debido a la dificultad de realizar experimentos rigurosos, por una parte, y a la subjetividad implícita en las evaluaciones de la atención y el comportamiento infantil, por la otra. Algunos estudios han demostrado un efecto en los resultados de las pruebas (Meyers y otros, 1989), pero en otros no se han constatado diferencias (Rogers y otros, 1995, y Dixit, 1994). Dada la amplia variedad de diseños y escenarios en que funcionan los programas de alimentación complementaria, no debería sorprender que la eficacia también ha resultado ser variable.

⁵ El considerable aumento en el consumo de vitamina A sin duda se debió en parte a que el complemento alimentario entregado incluía un compuesto alimenticio fortificado con vitaminas.

Circunstancias adecuadas para usar los programas de alimentación complementaria

Para implementar programas de alimentación complementaria, se requiere una infraestructura de consultorios o escuelas en buen funcionamiento que sirva de mecanismos de distribución y para potenciar sus efectos, la red de distribución debe ser muy extendida y llegar a las regiones y los barrios más pobres. Estos programas dependen de la capacidad de organización del organismo ejecutor de manejar la logística del transporte, almacenamiento, manejo y distribución de los alimentos. Esto no es un requisito simple. A diferencia de los programas de sellos para la compra de alimentos, los programas de alimentación complementaria no dependen de un sistema bancario confiable y de buen funcionamiento ni del mercado privado de alimentos. Sin embargo, la mayor parte de estos programas, en especial los que dependen de la ayuda alimentaria proporcionada desde el exterior, requieren una infraestructura de transporte y almacenamiento sólida, esto es, deben existir mecanismos para almacenar los alimentos y transportarlos a los consultorios o escuelas de todo el país.

La tarea de administrar y realizar el seguimiento de los suministros de alimentos también es ardua. Algo que se debe considerar al implementar un programa de alimentación complementaria es que los maestros de escuela o el personal de atención de salud no deben verse recargados excesivamente por esta tarea administrativa. En muchos países, hay ONG privadas que ejecutan esta función y proporcionan capacitación al personal de los consultorios y las escuelas para garantizar una administración y control adecuados. Los programas de alimentación complementaria que se administran y manejan en el ámbito local podrían obviar parte de la necesidad de almacenamiento y transporte desde una ubicación o puerto central, pero persiste la tarea administrativa de realizar un seguimiento de los grandes volúmenes de productos alimenticios para garantizar que se usen de manera adecuada y no sean robados, desviados o desperdiciados, ni que se permita su descomposición.

El uso de alimentos en los centros de salud materno-infantil es objeto de cierta controversia. Algunos piensan que la utilización de alimentos podría crear dependencia entre los beneficiarios, dado que se consideran una donación. Sostienen que los servicios de salud deberían ser de una calidad suficiente como para que la gente los valorara sin tener que recurrir al incentivo adicional de suministrar alimentos. Además, afirman que existe el riesgo de que la entrega de alimentos como incentivo donde antes no existía crea la expectativa de una recompensa material por participar, de modo que cuando ya no se disponga de ese incentivo, la participación podría quedar por debajo de su nivel original. Esta es una hipótesis aceptable, aunque no comprobada. Otro riesgo es que los alimentos se podrían convertir en el eje central exclusivo de un programa, mientras que debería ser sólo una de las muchas herramientas para mejorar los resultados de salud. Además, las dificultades de la administración podrían desviar la atención del personal de sus demás deberes y la oferta de productos alimenticios valiosos podría captar toda la atención de los beneficiarios y excluir otros aportes a la salud y nutrición⁶.

⁶ En Honduras, la entrega de alimentación complementaria de salud materno-infantil estuvo asociada no con una disminución, sino con un aumento en la calidad de la atención proporcionada, según mediciones realizadas mediante observación directa. En los programas de salud materno-infantil que ofrecían incentivos con características de efectivo, la calidad de la atención no tuvo diferencias con la de otros programas que no ofrecían incentivos para participar. Esto se podría atribuir al hecho de que la ONG que entregaba los alimentos también supervisó rigurosamente el personal del programa de salud materno-infantil, mientras que las ONG encargadas de la transferencia con características de efectivo no lo hicieron (Sanghvi y otros, 1995).

También se argumenta que los programas de alimentación complementaria no son sostenibles, porque dependen de la disponibilidad de alimentos provenientes del exterior del país. A menudo esto es cierto, pero los gobiernos o los sistemas locales escolares o de salud también pueden organizar programas de alimentación; existen muchos programas de alimentación escolar que emplean trabajo voluntario y aceptan contribuciones de alimentos de los padres. Algunos programas de alimentación complementaria de salud materno infantil utilizan alimentos para el período de destete que se preparan en el ámbito local con los ingredientes disponibles en el lugar. Muchos de estos programas también utilizan los alimentos entregados por donantes o por el gobierno nacional, pero debería ser posible manejarlos a nivel local si se dispusiera de financiamiento, asistencia técnica y capacitación.

En el otro extremo del argumento se encuentran los que sostienen que si se dispone de alimentos entregados por organizaciones de donantes, los países pobres deberían utilizarlos. Los alimentos no son una “recompensa”, sino más bien una compensación por los costos reales de participar en los programas. Si el programa se diseña e implementa cuidadosamente, el beneficio nutricional podría ser sostenible si cambia el comportamiento y las actitudes de los beneficiarios frente a la nutrición. Así, las “donaciones” de alimentos sólo sería la motivación inicial. Los alimentos se pueden emplear en forma terapéutica en el corto plazo, también en este caso ligados a la educación y a otros servicios pertinentes. En el caso de la alimentación escolar, el beneficio a largo plazo es la mejor productividad esperada de una población más instruida. Por último, no se aprecia diferencia entre el uso de alimentos para recuperar a los niños desnutridos o para prevenir su desnutrición y entre la entrega de suplementos de hierro para curar la anemia o de suplementos de vitamina A para evitar su deficiencia. Por cierto, es posible que se deban abordar las causas subyacentes de los problemas nutricionales a través de una modificación de las estructuras económicas y políticas de un país, pero mientras tanto, los alimentos complementarios pueden ayudar para que los hogares pobres eviten o enfrenten la desnutrición en aquellos momentos en que alguno de sus miembros tenga serias necesidades nutricionales.

Si el concepto subyacente a los programas de alimentación complementaria es aceptable para las autoridades responsables, los programas de alimentación complementaria de salud materno-infantil serían adecuados en aquellas circunstancias en que la desnutrición es frecuente, esto es, donde exista una alta tasa de insuficiente aumento de peso en las mujeres embarazadas, de niños con bajo peso al nacer y de lactantes y preescolares con atrofia del crecimiento o peso insuficiente y donde la causa subyacente sea la pobreza. Para ser eficaces, estos programas de alimentación complementaria de salud materno-infantil requieren una red de consultorios o puestos médicos plenamente operativos que sea accesible y esté en funcionamiento. En el caso de los programas de alimentación escolar, la lógica implícita indica que su máximo potencial de fomentar la matrícula y la asistencia se logra en aquellos casos en que el acceso al sistema escolar es generalizado, pero subutilizado, esto es, en que la matrícula o la permanencia son significativamente menores al 100%, la deserción es alta y la asistencia es baja. Por último, ambos tipos de programas de alimentación complementaria pueden ser instrumentos útiles para entregar alimentos ricos en nutrientes a los hogares necesitados, siempre y cuando exista una disponibilidad generalizada de sistemas escolares o de salud.

En términos políticos, los programas de alimentación escolar son muy atractivos y gozan de amplio apoyo entre los gobiernos y los beneficiarios. El concepto de entregar alimentos a los niños en la escuela es atractivo y fácil de comprender y los beneficios son

intuitivamente claros, incluso en los casos en que los beneficios no están demostrados científicamente. Eliminar los programas de alimentación escolar existentes es políticamente arriesgado, mientras que implementarlos es una forma notoria para demostrar, a través de una única medida, que el gobierno apoya a los niños, la educación y la salud y nutrición.

Problemas de diseño de los programas

Los planificadores de los programas deben abordar una serie de problemas clave al diseñar un programa de red de protección alimentaria.

Sustitución. Los economistas y autoridades responsables admiten que los hogares (o individuos) pueden sustituir los alimentos que originalmente consumían por los alimentos de la transferencia y así reducir el efecto *nutricional* de dicha transferencia. La sustitución es un factor importante dentro del diseño. Existen formas de elevar la proporción de la transferencia que es adicional al actual consumo de alimentos del hogar, pero es inevitable que se produzca algún grado de sustitución. Es necesario que la posibilidad de sustitución sea considerada al momento de diseñar el programa de alimentación complementaria y que se entregue una transferencia de un volumen tal que al menos parte de ella sea adicional al consumo actual del hogar y del individuo beneficiario. Por ejemplo, el Programa Especial de Alimentación Complementaria para Mujeres, Lactantes y Niños (WIC) de Estados Unidos proporciona cantidades muy grandes de alimentos a las mujeres embarazadas o en período de lactancia (por ejemplo, 26,5 litros de leche, 26,5 litros de jugo de naranja y cuatro docenas de huevos al mes y más), con la expectativa de que al menos parte de estos alimentos sean adicionales a lo que la mujer consumiría de lo contrario. Por otra parte, si la leche, jugo de naranja y huevos reemplazan a los refrescos y pasteles al desayuno, habrá un beneficio nutricional neto para la mujer a pesar de la sustitución.

La sustitución no es más que la forma que adopta un hogar para imponer sus propias prioridades frente a una transferencia que es entregada de acuerdo a las prioridades del donante. La dificultad es que las “propias prioridades” del hogar pueden no reflejar equitativamente las necesidades de todos sus miembros. Según cómo se tomen las decisiones del hogar (una interrogante que escapa al horizonte de este documento), es posible que no se conceda la misma alta prioridad a las necesidades de los miembros más vulnerables, como las mujeres y los niños, que le otorgarían los planificadores preocupados de la salud infantil y la productividad en el largo plazo (o mismas las mujeres y niños). Más arriba en este documento ya se mencionó que el mismo hecho de que la transferencia sea en forma de alimentos reduce el probable grado de sustitución, en parte porque los alimentos con frecuencia se perciben como parte del dominio de la mujer, de modo que todo alimento que ingresa al hogar queda bajo su control.

Filtración. Este tipo de problema se produce cuando los miembros de grupos no beneficiarios se ven favorecidos con el programa de alimentación complementaria. Hay dos tipos de filtración: el que ocurre cuando otros miembros del hogar beneficiario comparten los alimentos complementarios destinados a un individuo y el que se produce cuando algunos hogares que no cumplen con los requisitos reciben el beneficio. La filtración dentro del hogar es casi inevitable y no es razonable esperar que los hogares reciban un suplemento alimentario en nombre de un niño para negárselo a los demás niños del hogar. Las beneficiarias de los alimentos suplementarios de salud materno-infantil a menudo admiten espontáneamente que estos alimentos se comparten dentro de sus hogares (observación

personal del autor en Bolivia, 1999). En un programa experimental citado muy a menudo se proporcionaba leche acidificada a los niños del programa de leche chileno y se constató que con esto se reducía la probabilidad de que los adultos la consumieran (Harbert y Scandizzo, 1982). Aparte de los alimentos de destete, existen pocos alimentos que por su propia índole se destinan a determinados miembros de un hogar. Además, en hogares de alto riesgo, la filtración hacia otros niños probablemente entregue beneficios que éstos necesitan (Beaton, 1993). En este sentido, se puede considerar que el niño o madre tomado como objetivo es un punto de entrada al hogar y por ende, se debe reconocer de partida que los beneficios que se entregan se pueden utilizar para satisfacer las necesidades de todo el hogar.

Corrupción, desvío y pérdidas. Cuando un programa implica grandes cantidades de un producto valioso, siempre existe el riesgo de que éste se desvíe y se destine a usos no autorizados. En cada nivel de la cadena administrativa del programa, desde el nivel más alto hasta el más bajo, existe el riesgo de que los productos puedan ser robados y vendidos. Se trata de un problema administrativo que reviste la misma seriedad en los programas de entrega de alimentos como en los programas relacionados con sellos para la compra de alimentos, cupones o efectivo. Sin embargo, en el caso de los alimentos, existe un mayor riesgo de que se descompongan debido al almacenamiento y manipulación inadecuados, lo que significa que para los programas de alimentación complementaria es esencial contar con los procedimientos administrativos y de control apropiados. La focalización inadecuada o la falta de fiscalización de los criterios de focalización también son un riesgo en cualquier programa de transferencias, pero no revisten la naturaleza de corrupción, a menos que el personal del programa robe los alimentos o acepte pago por ellos de parte de individuos que de lo contrario no los recibirían.

Alimentación in situ versus alimentación para llevar a casa. Los programas de alimentación complementaria de salud materno-infantil proporcionan alimentación in situ (también denominada “alimentación húmeda”) o alimentos para llevar a casa (“raciones secas”). La alimentación in situ parece tener la ventaja de que los niños beneficiarios realmente reciben los alimentos destinados a ellos, pero desde luego, la posibilidad de que la alimentación in situ sustituya una merienda que el niño habría consumido en casa significa que tampoco se puede asegurar su complementariedad. La alimentación in situ tiene costos de participación muy elevados para los beneficiarios: deben asistir al consultorio todos los días para recibir la merienda, incurriendo en costos de viaje y en la pérdida de un tiempo que de otro modo se habría empleado en otras actividades del hogar o mercado. Por este motivo, se ha observado que la alimentación in situ tiene una mayor tasa de deserción que la alimentación para llevar a casa (OMS, 1997). Los programas de alimentación in situ con frecuencia sólo sirven para las familias que viven a unos pocos minutos del lugar donde se entrega la alimentación (observación personal del autor en Honduras, 1993). Por otra parte, la alimentación in situ impone elevadas exigencias administrativas. El personal o los voluntarios del programa deben estar disponibles a diario para preparar, servir y limpiar después de las comidas. Una ventaja de la alimentación in situ es que, debido a que requiere asistencia diaria, permite instruir a los participantes sobre comportamientos adecuados en la alimentación y al momento de cocinar. La alimentación para llevar a casa a menudo se encuentra estructurada de modo que los beneficiarios deben participar en actividades educacionales, aunque sólo en forma ocasional.

La alimentación para llevar a casa reduce enormemente los costos de participar para los beneficiarios, ya que la distribución se realiza con una frecuencia mucho menor que la

alimentación in situ: a menudo una vez al mes o ligada al intervalo recomendado para las visitas al consultorio. Esto significa que con un nivel administrativo determinado se puede llegar a más hogares. Es probable que las cantidades que se deban entregar a los niños para lograr un determinado beneficio sean mayores, debido a la probabilidad de que los alimentos sean compartidos con los demás niños del hogar, pero estas mayores cantidades probablemente también generen más beneficios. Sin embargo, es posible que los beneficiarios tengan que retirar grandes cantidades voluminosas de alimentos y que necesiten pagar por transportarlos a casa. Dado que los alimentos para llevar a casa no deben ser perecederos, es más fácil venderlos o intercambiarlos si los beneficiarios lo prefieren así. Es muy posible que los alimentos que se llevan a casa se compartan, de modo que la cantidad entregada debe ser superior a la cantidad que necesita el beneficiario (véase más adelante).

Por cierto, la alimentación escolar es por definición una alimentación in situ. Los beneficios educacionales de la merienda escolar asociados al alivio inmediato del hambre de los niños no se logran si los alimentos se llevan a casa. Sin embargo, la función de incentivo de los alimentos se puede cumplir de la misma forma con los alimentos para llevar a casa e incluso con ayuda en efectivo. En Honduras, una transferencia a los hogares en forma de cupones con características de efectivo distribuidos a través del sistema escolar tuvo un efecto tres veces mayor que el de una pequeña merienda escolar en que los niños completaran los años de escuela. Ni la merienda ni los cupones incidieron en mejorar los resultados en las pruebas normalizadas (Rogers y otros, 1995). Por otra parte, las escuelas han sido utilizadas como medio para distribuir alimentos a los hogares en forma de raciones secas, como incentivo para que las familias permitan que las niñas asistan a la escuela (PMA, 1995, y CRS, 1993).

Criterios de elegibilidad y focalización. Gran parte de los programas de alimentación de salud materno-infantil se orientan a destinatarios específicos en varios niveles. Primero, funcionan en consultorios que atienden áreas de bajos ingresos; segundo, se focalizan de acuerdo a la edad de los niños y el estado fisiológico (como el embarazo o lactancia) de las mujeres; y tercero, a menudo se orientan hacia los niños que caen dentro de ciertos criterios de crecimiento. El ingreso familiar rara vez constituye un criterio explícito, porque es muy difícil de medir. Sin embargo, los consultorios públicos en general no atraen a las familias adineradas, de modo que la focalización geográfica y la naturaleza autofocalizada de los consultorios públicos podrían ser suficientes para garantizar que se llegue a las poblaciones de bajos ingresos. Entre los programas que se basan en el crecimiento, algunos usan un estándar fijo. Por ejemplo, los niños ubicados más de dos desviaciones estándar bajo la media de estatura según la edad o de peso según la edad se podrían considerar desnutridos y, por lo tanto, requerir alimentación complementaria. Es preferible emplear la tasa de crecimiento, es decir, concentrarse en los niños cuyo crecimiento está bajo la trayectoria recomendada o en las mujeres embarazadas cuyo aumento de peso mensual se encuentra bajo los niveles recomendados. Si el programa de alimentación complementaria tiene el propósito de aliviar la desnutrición, es mejor recurrir a la tasa de crecimiento y no a un estándar fijo de crecimiento alcanzado, puesto que así se puede detectar la falta de crecimiento en una etapa inicial, posiblemente antes de que se generen daños permanentes. Las tablas de crecimiento utilizadas para calcular la estatura según la edad, el peso según la edad y el peso según la estatura se elaboraron para evaluar grupos poblacionales más que individuos. Aunque es bastante probable que un individuo que se encuentre dos desviaciones estándar bajo la media sufra de desnutrición (ya sea debido a la falta de alimentos o a alguna enfermedad u otra causa), es posible que este criterio no detecte a muchos niños que *están en proceso* de transformarse en desnutridos (Bessenecker, 1999)

La focalización basada en el estado antropométrico es una práctica cuestionable si el objetivo de los programas de alimentación complementaria de salud materno-infantil es prevenir más que curar la desnutrición. Para cumplir con el objetivo de prevención, la focalización se debe basar en el riesgo: en el nivel socioeconómico (indicado por la ubicación) y en el estado del embarazo según la edad. Como se mencionó anteriormente, la alimentación complementaria que se inicia en una etapa temprana del embarazo es más eficaz en prevenir niños de bajo peso al nacer y, por ende, esta alimentación se debe proporcionar en cuanto se detecte el embarazo. Esto significa que la disponibilidad de alimentos puede ser un incentivo para que las mujeres traten de obtener atención prenatal temprana. La alimentación complementaria de los lactantes se debe orientar hacia los niños entre seis meses y aproximadamente 30 meses de edad. Los niños menores de seis meses sólo deberían recibir leche materna, pero sus madres deberían recibir el suplemento para compensar las cargas nutricionales adicionales que implica la lactancia. Alrededor de los 30 meses se reduce el efecto de los suplementos nutricionales en la estatura de los niños, porque la tasa de crecimiento infantil disminuye después de este punto. La focalización basada en los criterios de riesgo en lugar de la antropometría también evita el potencial problema a menudo citado, pero nunca documentado, de los incentivos perversos, esto es, que las madres deliberadamente traten de mantener a sus niños desnutridos para continuar calificando para el suplemento alimenticio. Proporcionar el suplemento durante un tiempo determinado también podría evitar este problema, esto es, una vez que se considera que los niños califican para el suplemento, lo reciben por un período fijo que no depende de su estado antropométrico.

La alimentación complementaria de salud materno-infantil también podría depender del cumplimiento de determinadas normas de atención prenatal, posnatal y de puericultura. Por cierto, esta condicionalidad requiere retener los alimentos si las madres no cumplen, algo difícil de llevar a cabo para el personal de un consultorio. Sin embargo, incluso la amenaza de condicionalidad puede ser suficiente para inducir el cumplimiento de las madres.

Si los programas de alimentación escolar se orientan a determinados grupos, esto se debería hacer según la escuela más que según el curso o estudiante en particular. Existen buenos motivos para ofrecer meriendas escolares a todo el universo de los niños escolares, puesto que los niños sienten hambre durante el día independientemente de su nivel económico. Pero si la alimentación escolar universal es una opción demasiado costosa, como sucede en muchos países dadas las numerosas prioridades que compiten por los recursos, la alimentación se debe orientar a las escuelas que sirven a poblaciones de bajos ingresos. Sin embargo, no hay que entregar alimentos sólo a los niños pobres dentro de una escuela o de un curso, debido al estigma que crea y dado que probablemente desalentará a los niños necesitados de aprovechar el programa. Por otra parte, los resultados de la focalización dentro del curso son bajos, ya que en muchos casos el maestro o el funcionario que maneja el programa simplemente dividirá los alimentos en porciones más pequeñas para que todos los niños puedan participar (Sahn y otros, 1981).

En Estados Unidos, todos los niños de las escuelas en que se entregan programas de desayuno y almuerzo escolar califican para participar, pero los niños que no son pobres deben pagar, mientras que los niños pobres reciben las meriendas en forma gratuita. En 1977, se aprobaron regulaciones para exigir a las escuelas la elaboración de sistemas para evitar la identificación de los niños que reciben meriendas gratuitas o a precios reducidos. De este modo, los padres de los niños no pobres pueden pagar el almuerzo o el desayuno utilizando cupones enviados por correo a sus casas, mientras que los niños pobres reciben idénticos

cupones, pero sin pagar. Por consiguiente, en la sala de clases o en la cafetería no se sabe cuáles son los niños que pagan y cuáles no. Este nivel de burocracia probablemente no sea factible en la mayoría de las escuelas de los países en desarrollo.

Hace poco, el Programa Mundial de Alimentos adoptó el sistema de focalizar los programas de alimentación escolar en aquellas áreas en que la matrícula de las niñas es evidentemente más baja que la de los niños, de modo que el programa se utiliza como incentivo para aumentar la asistencia de las niñas. También dejó de apoyar la alimentación escolar en todas las escuelas de un país determinado y optó por entregar asistencia sólo a las escuelas de las regiones pobres y sin seguridad alimentaria y sólo a los cursos de educación primaria (PMA, 1995).

Criterios para suspender la alimentación complementaria. La mayor parte de los programas de alimentación de salud materno-infantil sigue entregando alimentos a las mujeres embarazadas durante un período determinado (a menudo seis meses) después del nacimiento de su hijo. El fundamento para esto es que la madre necesita alimentos adicionales para apoyar las demandas nutricionales que implica la lactancia materna. A menudo los programas de salud materno-infantil proporcionan alimentos a los niños hasta que hayan alcanzado un nivel de crecimiento satisfactorio y lo mantienen durante un período determinado. Como se mencionó anteriormente, supeditar la alimentación complementaria a sostenidas bajas tasas de crecimiento parece crear incentivos perversos. Si la alimentación complementaria entregada no se basa en criterios antropométricos sino de riesgo, el criterio pertinente para dejar de entregarla es que los beneficiarios dejan de pertenecer al grupo beneficiario. Si el objetivo de la alimentación complementaria es tratar la desnutrición, es conveniente suspender la alimentación una vez alcanzado el crecimiento adecuado y agregando un período de varios meses para asegurar que el crecimiento pertinente se mantenga. No se debe retirar a los beneficiarios del programa la primera vez que alcanzan una tasa de crecimiento adecuada. Para evitar cualquier posibilidad de incentivo perverso, puede ser más conveniente que los alimentos se entreguen durante un período de tiempo fijo. En todo caso, los niños que no mejoran durante ese período probablemente necesitarán ciertos aportes adicionales a los alimentos complementarios. Durante ese mismo tiempo, el programa de salud materno-infantil debería proporcionar educación y otros medios para asegurar que el beneficiario no vuelva a su estado de desnutrición una vez que ya no reciba los alimentos complementarios.

Lógicamente, no hay criterios para suspender los beneficios a los niños que participan en programas de alimentación escolar. Si el programa se considera conveniente a nivel nacional, se deben entregar meriendas a los niños de las escuelas que califican mientras asistan a esas escuelas. Dada la popularidad de los programas de alimentación escolar, es difícil suspender estos programas una vez implementados.

Manejo de los tiempos. Todas las evaluaciones de los programas de alimentación complementaria concuerdan en que la confiabilidad es fundamental para su eficacia. Una vez iniciado un programa, las suspensiones e interrupciones son perjudiciales para su efecto de incentivo. Los beneficiarios pueden perder el interés y la participación incluso podría disminuir. Sin embargo, si los participantes están conscientes de las interrupciones esperadas y saben que son temporales, es posible que continúen participando. Cualquier efecto nutricional también depende del suministro regular de alimentos y un motivo habitual citado para la falta de efectos mensurables en los programas de alimentación de salud materno-

infantil es justamente el suministro irregular (Rogers, 1995; Gillespie, 1999; y Kennedy y Alderman, 1987).

En el caso de las raciones para llevar a casa, un factor que se debe tener en cuenta al decidir sobre la frecuencia de la distribución es simplemente la cantidad de alimentos que una persona puede transportar. El peso y volumen de una única distribución debe ser manejable. Por otra parte, los alimentos distribuidos en cantidades pequeñas, pero con mayor frecuencia, aumentan la probabilidad de que sean consumidos y no vendidos o intercambiados. Sin embargo, una mayor frecuencia de distribución también aumenta los costos de tiempo de los beneficiarios y la carga administrativa para el personal a cargo del programa. Mientras más distante se encuentre la población beneficiaria del consultorio, mayores serán los costos de tiempo implicados en una distribución frecuente de alimentos. En la mayoría de los programas de salud materno-infantil, las raciones secas se distribuyen todos los meses o cada tres meses. Vincular la distribución de los alimentos a las visitas al consultorio realizadas por los beneficiarios para otros propósitos es conceptualmente atractivo y reduce el costo de tiempo para los beneficiarios. Sin embargo, impone una carga administrativa en el personal del consultorio, el que podría preferir destinar un día al mes a la distribución de alimentos en el cual no deban dedicarse a otras tareas.

Los programas de comidas escolares por lo general están estructurados como desayunos, almuerzos o una merienda a mitad de la mañana. El argumento para entregar desayunos es que los niños pueden llegar con hambre a la escuela, en especial si tienen que recorrer largas distancias. Además, se pueden concentrar mejor si comen antes de iniciar la jornada escolar. El argumento para entregar almuerzos es que los niños que consumieron alimentos en la mañana por última vez necesitan una merienda a medio día para trabajar hasta el final de la jornada escolar. Con frecuencia se sostiene que es más probable que las meriendas ricas en nutrientes entregadas entre las horas de comida sean adicionales al consumo de alimentos por parte del niño que las comidas regulares. El fundamento es que los padres proporcionarán desayuno y almuerzo a los niños si la escuela no los suministra, pero que podrían considerar las meriendas como un 'adicional'. No encontramos ningún estudio que aborde de manera explícita la interrogante de la distribución cronológica óptima de las meriendas escolares, pero un estudio llevado a cabo en Honduras constató que más del 98% de los niños afirmó que había tomado desayuno, ya sea que se ofreciera una merienda de media mañana en su escuela o no (Rogers y otros, 1995).

Tamaño y composición del complemento alimenticio. En la alimentación para llevar a casa, la principal consideración es la de proporcionar suficientes alimentos para que se puedan compartir dentro del hogar. El Programa Mundial de Alimentos recomienda entregar más alimentos al hogar en los programas de alimentos para llevar a casa que en los programas de alimentación in situ, si bien esta recomendación no se basa en estudios empíricos. Un reciente informe de USAID recomienda proporcionar un tercio de las necesidades calóricas y proteicas de todo el hogar en los programas de alimentación de salud materno-infantil destinados a prevenir la desnutrición de niños menores de tres años. Por cierto, una cantidad mayor también tiene un efecto mayor (OMS, 1997).

La entrega de alimentos ricos en nutrientes puede significar un aporte importante a los programas de alimentación complementaria. La repartición de alimentos con valor agregado, como alimentos fortificados compuestos de trigo y soya o de maíz y soya, pueden proporcionar a los beneficiarios importantes micronutrientes, aun cuando es probable que éstos no valoren

estos alimentos más que los alimentos equivalentes sin fortificación. En el caso de la alimentación in situ, es bastante probable que esta alimentación sustituya alguna comida, de modo que su densidad en micronutrientes y macronutrientes es importante. Una comida de este tipo debe proporcionar más que la comida equivalente consumida en casa, a lo menos un tercio de lo que una persona necesita diariamente en calorías y proteínas y tanto como sea factible de lo que necesita un niño en micronutrientes. Algunos programas de alimentación in situ utilizan alimentos donados por los padres participantes, lo que es válido para los programas de meriendas escolares y los programas in situ de salud materno-infantil. Una ventaja de esto es que los programas pueden servir comidas nutritivas que luego los participantes pueden imitar usando alimentos que pueden comprar, lo que los diferencia de los alimentos fortificados, como los alimentos compuestos de trigo y soya o de maíz y soya con los cuales no están familiarizados. Además, es poco probable que puedan disponer de ellos si se interrumpe el programa.

Las raciones donadas por lo general constan de granos (arroz, maíz y harina de trigo), una legumbre como frijoles o lentejas, aceite y alimentos compuestos fortificados. Las donaciones del Programa Mundial de Alimentos en ocasiones incluyen pescado enlatado y han existido programas que también distribuían leche en polvo descremada. La aceptabilidad de los alimentos donados en algunos casos ha sido un aspecto problemático de estos programas. Los beneficiarios de determinadas regiones a menudo demuestran fuertes preferencias por un tipo de legumbre o por maíz blanco en lugar de amarillo, por ejemplo. Estos problemas de aceptabilidad no surgen con los alimentos locales.

Los alimentos que tienen un valor muy alto (como los aceites vegetales fortificados) son más susceptibles de ser malversados (robados) o vendidos por los beneficiarios a cambio de efectivo. Por ejemplo, en un programa de alimentación de salud materno-infantil en India, las únicas pérdidas sufridas en los envíos fueron la leche en polvo descremada (constatación personal del autor, 1979). Además, en un programa de distribución de alimentos en Estados Unidos en que se almacenaron varios alimentos diferentes en una estación de bomberos entre las distribuciones semanales, sólo desapareció la mantequilla (observación personal del autor, 1972). Si los beneficiarios venden alimentos de muy alto valor, como la leche y el aceite, es bien posible que utilicen el dinero para comprar alimentos de menor valor monetario, pero de mayor valor nutricional para el hogar. Desde luego, mientras más alto sea el componente de la transferencia respecto de los ingresos, mayor será el valor del producto. Este último punto no se aplica a los alimentos desconocidos, como el compuesto fortificado de trigo y soya o de maíz y soya, porque la población local no los reconocerá. Los valorarán de acuerdo con el precio del sustituto más cercano que exista en el mercado local.

Los bienes perecederos tienen más posibilidades de ser consumidos y menos de ser vendidos que las raciones secas, pero distribuir alimentos perecederos eleva el costo de un programa debido a las dificultades del transporte y almacenamiento que implican. Los planificadores de programas destinados a distribuir alimentos perecederos deben estar conscientes de que se deben manipular de manera segura y repartir antes de que se deterioren.

Crterios para evaluar los programas

Los programas de alimentación complementaria de salud materno-infantil se pueden evaluar sobre la base de sus múltiples objetivos. En términos de sus objetivos nutricionales y de

salud, se deben evaluar según los siguientes criterios: si las mujeres que recibieron los complementos durante su embarazo tuvieron hijos con un peso y longitud mayores que el promedio al nacer, si los pesos fueron menores que el promedio al nacer, si se registraron menores tasas de mortalidad materna y perinatal y de anemia materna. Los criterios para evaluar los programas asociados con niños que recibieron alimentación complementaria deben ser: mejores tasas de estatura y peso entre los niños durante los primeros dos años de vida y una menor prevalencia de la desnutrición medida según su estado antropométrico y medidas bioquímicas (por ejemplo, anemia).

En términos del objetivo de incentivo, los criterios para evaluar un programa de alimentación complementaria deben incluir el mayor cumplimiento de las normas de atención prenatal, posnatal y de puericultura y mayores tasas de inmunización. Si el programa de salud materno-infantil es integral, uno de los efectos del aumento de la asistencia al consultorio debería ser un mejoramiento en las prácticas de cuidado y alimentación infantil por parte de las madres que participan en el programa.

Puesto que los niños de los programas de alimentación escolar ya tienen más de seis años, es poco probable que mejoren sus indicadores de estatura y peso según la edad, excepto en aquellas áreas en que la desnutrición aguda sea un problema generalizado. Para el momento en que alcanzan la edad escolar, el crecimiento de los niños se ha desacelerado. Recuperar el crecimiento podría ser posible, pero es menos probable que se pueda constatar. Los niños en edad escolar se podrían beneficiar de un mayor consumo alimentario en términos de mayores niveles de actividad y un mejor desarrollo cognoscitivo, pero ambos son resultados muy difíciles de medir. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en algunos estudios se ha constatado que las meriendas están asociadas con mejores resultados en las pruebas normalizadas rendidas en la escuela (Meyers y otros, 1989). Un conjunto de criterios para evaluar los programas de alimentación escolar consta del aumento de matrícula, menores tasas de deserción, mayores coeficientes de retención escolar y un aumento en la cantidad de niños que finaliza la escuela. También debería aumentar la asistencia regular durante el año escolar. En programas específicamente dirigidos a las niñas, un aumento en la matrícula de las niñas y un mejor equilibrio entre la matrícula de niños y niñas serían criterios que apuntan al éxito del programa.

IV. Programas de alimentos por trabajo

Los programas de alimentos por trabajo son programas que generan empleos en los cuales se entregan alimentos a modo de salario o como incentivo para trabajar en lugar de efectivo. También se han usado alimentos en programa que compensan a los participantes por su tiempo mientras adquieren conocimientos técnicos relacionados con el trabajo o como remuneración grupal (a una comunidad en conjunto) por tareas como la excavación de un pozo para la comunidad, la construcción de salas de clase o el mantenimiento de tramos de caminos públicos. Los programas de obras públicas pueden funcionar como programas de redes de protección social en casos de crisis, dado que emplean trabajadores cuando se carece de otras fuentes de empleo (a modo de empleador de última instancia). De otro modo, actúan como complemento de otras actividades generadoras de ingresos para los hogares pobres (como una red de protección social).

Fundamento económico del programa de alimentos por trabajo

Es conveniente utilizar alimentos a modo de salario cuando el mercado de alimentos se encuentra perturbado o no funciona debido a un conflicto o hambruna, o cuando el aumento de la demanda local provocaría un alza de precios en lugar de una mayor afluencia de alimentos desde otras zonas. El pago en forma de alimentos también puede tener beneficios nutricionales si los alimentos que ingresan al hogar quedan bajo el control de las mujeres, puesto que en general la preparación de los alimentos pertenece al dominio de ellas y porque suelen usar los alimentos para el consumo familiar en lugar de venderlos o intercambiarlos. La entrega de alimentos como salarios a los hogares que se encuentran en condiciones de pobreza absoluta no debería afectar los precios de mercado, puesto que la mayor parte de los alimentos que reciban (si se manejan y entregan de la manera adecuada) será adicional a los alimentos que de otro modo habrían comprado y no un sustituto de ellos. Sin embargo, si los alimentos se distribuyen en forma generalizada como salario en lugar de orientarlos en forma limitada hacia los extremadamente pobres, existe el riesgo de que hagan bajar los precios locales de los alimentos debido al repentino aumento de la oferta local de éstos.

Si el mercado de alimentos funciona como es debido, un programa de obras públicas que paga a sus trabajadores en efectivo debería funcionar tan bien como un programa de alimentos por trabajo. Sin embargo, los alimentos se pueden destinar mejor por su propia índole a los necesitados si los no pobres prefieren ser remunerados en efectivo. Cuando existe inflación, los beneficiarios podrían preferir alimentos como pago, puesto que una cantidad dada de alimentos mantiene su valor, pero no así un salario en efectivo (von Braun y otros, 1999). No obstante, los alimentos que se utilizan en los programas de alimentos por trabajo en general están disponibles de parte de los donantes internacionales y por eso se recurre a esta modalidad, mientras que cantidades equivalentes de efectivo necesitarían provenir del propio presupuesto del gobierno.

Diseño de los programas

Los programas de alimentos por trabajo (FFW, por su sigla en inglés) contratan a trabajadores no calificados y semicalificados para proyectos específicos (construcción de caminos, excavación de canales o pozos de riego, construcción de escuelas o consultorios o creación de infraestructura similar). Un aspecto de máxima importancia en estos programas es que sean lo más importantes posible para la sociedad (además de acordar la inseguridad alimentaria inmediata de los hogares). Estos proyectos requieren aportes de ingeniería u otros aportes técnicos calificados y necesitan recursos, como herramientas, equipos y suministros, que se deben pagar en efectivo. La mayor parte de los donantes de alimentos permite que un cierto porcentaje de los alimentos entregados al programa sea vendido a cambio de efectivo (monetizado) para cubrir estos costos. Sin embargo, es justamente la falta de estos componentes no alimentarios que suele hacer fracasar a muchos proyectos de programas de alimentos por trabajo (Webb y Moyo, 1993).

Un problema de diseño primordial radica en decidir si los alimentos proporcionados se entregan como un salario real o se tratan más bien como en un programa de nutrición. Si se entregan como salario, el programa proporcionaría a los trabajadores una cantidad específica de alimentos por unidad de tiempo trabajada o trabajo realizado, sin considerar el tamaño o composición de su hogar. Si se entregan como en un programa de nutrición, el programa calcula el tamaño de la ración que necesita el beneficiario a cambio de una cantidad específica de trabajo. Este último sistema podría generar un salario significativamente más

alto que el salario en curso para mano de obra no calificada en el área. Esto automáticamente eliminaría la naturaleza autofocalizante del programa y crearía problemas en el mercado laboral del sector privado. Por otra parte, ajustar los salarios a los diferentes tamaños de hogar de los trabajadores originaría un pago desigual por el mismo trabajo, lo que posiblemente crearía resentimiento entre los trabajadores. Por consiguiente, la mayor parte de los programas de alimentos por trabajo fijan los salarios en alimentos según el tiempo trabajado o la producción con respecto a los salarios vigentes.

Determinar el valor del salario en alimentos implica problemas de carácter ético y legal. Establecer el salario justo bajo el salario de la mano de obra no calificada que predomina en el área evitará distorsiones y permitirá la autoselección, pero podría no ser suficiente para mantener un hogar, si éste fuese el objetivo principal del programa. Siguen existiendo desacuerdos entre los principales organismos ejecutores, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), acerca de los requisitos de salario mínimo y las normas laborales internacionales. La OIT sostiene que se deben cumplir los salarios mínimos establecidos en el ámbito interno de cada país, mientras que los ejecutores de muchos programas de alimentos por trabajo sostienen que el valor de la ración debe ser igual o menor que las tasas de mercado predominantes por obra o se deben fijar de acuerdo con algún objetivo nutricional teórico para el empleo estacional a largo plazo. Por cierto, cuando se trata de un trabajo pesado (lo que es habitual) y el salario es bajo (por diseño), existe el riesgo de que las calorías gastadas por los trabajadores en el trabajo sean superiores al contenido calórico del salario en alimentos. Esto es aparentemente lo que observó en Bolivia (Schlossman, 1993), donde las mujeres trabajaron en la construcción de caminos para poder alimentar a sus familias a costa de su propio bienestar nutricional. Prácticamente no existe documentación empírica de tales pérdidas netas para los individuos que participan en forma voluntaria en actividades de programas de alimentos por trabajo. Es poco probable que los salarios predominantes se ubiquen bajo el nivel de subsistencia de una persona, aunque es posible que los trabajadores opten por compartir sus salarios en alimentos con los miembros de su familia en perjuicio de su propio estado nutricional neto.

El manejo de los tiempos también es importante en el pago. Desde el punto de vista nutricional, los pagos diarios o semanales pequeños son más convenientes, porque las cantidades mayores son más fáciles de intercambiar o de vender para los beneficiarios. En el aspecto logístico, sin embargo, puede ser difícil realizar pagos frecuentes en forma de alimentos debido a la necesidad de transporte y de distribución de estos productos voluminosos. Por lo tanto, la norma son los pagos quincenales o mensuales.

La composición de la ración influye en la repercusión del programa, puesto que los hogares tendrán en cuenta este factor en su cálculo económico de si conservar y consumir o bien vender los alimentos que reciban. Los alimentos no perecederos y de valor relativamente alto, como el aceite en latas o los frijoles secos y el arroz en bolsas, son fáciles de comercializar y funcionan más como un salario en efectivo. Por cierto, vender un alimento costoso a cambio de efectivo para comprar mayores cantidades de alimentos más baratos puede ser racional en términos económicos y beneficioso en términos nutricionales, de modo que se debe desalentar. Sin embargo, si los beneficiarios reciben y venden alimentos fortificados con nutrientes, como el aceite fortificado con vitamina A o los compuestos fortificados de maíz y soya, se perderá el beneficio nutricional de la fortificación, puesto que el beneficiario posiblemente no reconozca el valor de los nutrientes agregados al fijar su precio. Por otra parte, si los alimentos compuestos no son consumidos en forma habitual o no

son aceptados culturalmente, esto desalentará a los beneficiarios para tratar de venderlos dado que puede resultar difícil determinarles un precio.

Por lo general, la calificación para participar en los programas de alimentos por trabajo se define por medio de la disposición a trabajar, ya que se supone que la focalización geográfica y la naturaleza autofocalizante del trabajo garantizarán que los programas sólo beneficiarán a los necesitados. Sin embargo, es posible que esto no ocurra. Si el trabajo es escaso, incluso los no pobres podrían considerar muy conveniente cualquier trabajo y existe el riesgo de que los hogares relativamente menos necesitados influyan en los administradores de proyectos para que contraten a sus miembros en lugar de los que tienen mayor necesidad, tal vez incluso mediante sobornos o coimas. Desafortunadamente, establecer un límite para el número de trabajadores inscrito en un proyecto determinado también puede terminar en la exclusión de los más necesitados, puesto que los hogares más adinerados con frecuencia logran ubicarse de algún modo u otro en las listas oficiales antes que los pobres.

No todos los hogares necesitados pueden participar en los programas de alimentos por trabajo, ya que deben contar con un miembro físicamente apto para realizar el trabajo. Esto excluye a aquellos que sólo tienen miembros ancianos, discapacitados o niños muy pequeños. En algunos lugares, es más probable que las mujeres recurran a empleos de alimentos por trabajo. En muchos mercados laborales, las mujeres ganan menos que los hombres, de modo que resulta racional en términos económicos que el hombre del hogar tenga un empleo con salario en efectivo, mientras que la mujer recurra al programa de alimentos por trabajo, donde su salario es el mismo que recibiría un hombre. En cambio, si los salarios se basan en la producción de trabajo, en caso de un trabajo pesado (como el movimiento de tierras), es probable que el pago neto de una mujer en un programa de alimentos por trabajo sea más bajo que el de un hombre. En algunas áreas, los hombres están físicamente ausentes y han emigrado en el largo plazo, de modo que muchos hogares *de facto* están encabezados por una mujer. Se ha sugerido que la ausencia de una mujer de su hogar debido a su trabajo en un programa de alimentos por trabajo podría tener un efecto negativo en sus hijos (debido a la falta de atención y supervisión infantil). Sin embargo, estudios realizados en África occidental parecen indicar que esto no sucede, puesto que el carácter adicional de los alimentos y la presencia de otros encargados del cuidado (en hogares polígamos) incide en que de todos modos los hijos de mujeres que participan en programas de alimentos por trabajo se beneficien en términos nutricionales (Brown y otros, 1994).

El posible conflicto entre la existencia de un programa de alimentos por trabajo (o por cierto, de cualquier trabajo remunerado fuera del hogar) y la necesidad de cuidado infantil apunta al valor de elaborar programas que proporcionen guarderías en el lugar de trabajo o cercanas a éste. Estos programas ofrecen empleo a las mujeres que cuidarán de los niños y también permiten que otras mujeres participen en los programas de alimentos por trabajo o en otros trabajos.

Se puede decidir que un programa de alimentos por trabajo esté disponible sólo por un lapso de tiempo determinado, por ejemplo, sólo mientras exista hambruna inducida por el clima. Los programas de obras públicas en curso (como el Plan de Empleo Garantizado de Maharashtra de India) no tienen ningún criterio explícito de salida. Esto significa que los beneficiarios trabajan hasta que encuentran otro trabajo en el sector privado. De hecho, con frecuencia se incorporan y luego se retiran de las actividades de los programas de alimentos por trabajo varias veces durante años sucesivos, de acuerdo a qué otras oportunidades se

encuentren disponibles (Webb y von Braun, 1994). En algunos casos, los proyectos de alimentos por trabajo se implementan durante tiempos de crisis y terminan cuando ésta pasa. En algunos otros casos, el proyecto de alimentos por trabajo finaliza cuando se ha completado el trabajo, dejando a las comunidades sin una fuente de empleo al concluir el proyecto. En tales casos, el programa de alimentos por trabajo es tan sólo una red de protección temporal, puesto que su disponibilidad se basa en la duración del proyecto de construcción más que en las necesidades de protección social de la comunidad.

Criterios para evaluar los programas

Para evaluar los programas de alimentos por trabajo, se debe examinar cómo afectan los ingresos, las tasas de empleo, la suficiencia alimentaria y los indicadores nutricionales de las comunidades en las cuales se implementaron los proyectos, con referencia a comunidades equivalentes sin proyectos de este tipo y a la situación anterior a la aplicación de estos programas. Si el programa de alimentos por trabajo se implementa durante períodos de crisis, mantener constante la tasa de desnutrición en lugar de que aumente se podría considerar un éxito. De hecho, la multifuncionalidad de las actividades de alimentos por trabajo es uno de sus principales atractivos y su principal limitación. Sigue existiendo falta de consenso acerca de qué prioridad asignar a los diferentes objetivos de los programas de alimentos por trabajo y, por lo tanto, acerca de cómo medir su éxito o fracaso. Por cierto, son pocos los proyectos que identifican claramente su mayor prioridad. El resultado es que no se sabe qué actividades recalcar y qué indicadores de éxito recopilar. Por ejemplo, la fortaleza de un proyecto bien diseñado destinado al manejo de los suelos y el agua puede lograr sus objetivos ambientales movilizándolo a varios trabajadores remunerados en alimentos. Sin embargo, si esos trabajadores no fueran pobres o si todos los alimentos se vendieran, evaluar el proyecto según el bienestar llevaría a la conclusión de que fue un fracaso. Por otra parte, las actividades de los proyectos de alimentos por trabajo emplazadas en las regiones más marginales y vulnerables del mundo y que emplean sólo a las personas nutricionalmente más afectadas también pueden considerarse un fracaso, puesto que sólo generan actividades que no son importantes ni sostenibles. Esto puede ocurrir porque los recursos no alimentarios, las instituciones y el capital humano requeridos para que los proyectos sean exitosos con frecuencia no se encuentran disponibles en los lugares donde la inseguridad de los alimentos es más acentuada y donde las raciones alimenticias pueden significar la diferencia positiva más importante para mantener la vida de la gente (Webb, 1992).

Los planificadores de los potenciales programas de alimentos por trabajo deben tener en cuenta el peligro de la causalidad inversa al evaluar tales proyectos. Cuando las actividades de los programas de alimentos por trabajo favorecen en forma explícita la focalización o la autofocalización de los hogares con inseguridad en la alimentación, la presencia de tasas más altas de desnutrición en los hogares participantes puede ser un indicador de que el programa ha logrado llegar al grupo beneficiario previsto o bien que el proyecto no ha reducido la desnutrición dentro de tales hogares. Así, se debe aclarar el efecto esperado de las raciones alimenticias en el *estado nutricional* antes de implementar el programa y se deben considerar cuidadosamente las dimensiones de tiempo (la duración del programa y cualquier probable efecto de desfase).

V. Programas de sellos para la compra de alimentos

Los programas de sellos para la compra de alimentos proporcionan una transferencia de poder adquisitivo con características de efectivo a los hogares, la cual se entrega en la forma de cupón o vale que se puede usar para comprar alimentos o, de manera ocasional, recibirlos a precio rebajado. Los sellos para la compra de alimentos pueden estar restringidos a la compra de ciertos alimentos específicos o pueden permitir la compra de cualquier alimento. Existen algunos programas, que en forma nominal se llaman programas de sellos para la compra de alimentos, que proporcionan un cheque o vale que se puede convertir directamente en efectivo. Los organizadores de estos programas podrían decir que la transferencia tiene el objeto de ser utilizada para alimentos (o, como en el caso de Honduras, para alimentos, medicamentos o suministros escolares), pero cualquier sello para la compra de alimentos que se pueda convertir en efectivo en realidad es una transferencia en efectivo sin restricciones.

Estos sellos por lo general se denominan en términos de un valor en efectivo, pero también se pueden denominar en términos de cantidades (es decir, cada cupón es válido para una cantidad específica de un alimento determinado en lugar de un valor específico). Los programas de sellos para alimentos pueden funcionar como programas de transferencia directa orientados a hogares de bajos ingresos o pueden funcionar en conjunto con la entrega de otros servicios, como la escolaridad o atención de salud, en que el recibo de la transferencia está sujeto a la participación del beneficiario en esos servicios. En esto, son similares a los programas de alimentación complementaria, pero es más común encontrar programas de sellos para la compra de alimentos independientes que programas de alimentación complementaria independientes.

Castañeda (1999) distingue entre sellos, vales y cupones, puesto que cada uno de estos programas tiene características de diseño diferentes, pero el material bibliográfico en general no utiliza estos términos de manera coherente para referirse a cosas distintas. Un cupón, sello o vale de alimentos es cualquier instrumento con características de efectivo que el beneficiario pueda utilizar para comprar alimentos o intercambiar por efectivo con el objeto de usarlo para comprar alimentos. El minorista que acepta el sello puede canjearlo por efectivo a través del sistema bancario y su valor está respaldado por el compromiso del gobierno de pagar. Algunos programas, como el Programa de Sellos para la Compra de Alimentos de Estados Unidos, pagan una pequeña prima a los minoristas por sobre el valor nominal del sello.

Fundamento económico de los programas de sellos para la compra de alimentos

Este tipo de programas tiene el objeto de aliviar las restricciones presupuestarias que impiden la obtención de alimentos adecuados por parte de los hogares pobres. Un objetivo secundario es estimular a los hogares para que cambien su consumo habitual por determinados alimentos o alimentos nutritivos específicos, con el fin de que los miembros del hogar se beneficien de supuestas ventajas nutricionales. Además, los sellos para la compra de alimentos se pueden usar como incentivo para que los beneficiarios participen en otros programas socialmente beneficiosos. El fundamento económico para invertir en mejorar la nutrición y aumentar la participación en la escolaridad y atención de salud ya se analizó más arriba en relación con los programas de alimentación complementaria. Los programas de sellos para la compra de alimentos con frecuencia se implementaron para aliviar las dificultades económicas de corto plazo asociadas con las reformas macroeconómicas para el ajuste estructural,

específicamente, la disminución o eliminación de los subsidios generales a los alimentos o una devaluación monetaria que reduce el poder adquisitivo. Sin embargo, esos programas son bastante notorios y populares y en muchos casos no se eliminan en forma gradual, sino que se mantienen después del período de ajuste estructural. Esto no necesariamente es una desventaja si los programas efectivamente funcionan como redes de protección para los hogares pobres, puesto que no toda la pobreza se debe al ajuste estructural.

Sellos para la compra de alimentos en comparación con transferencias en efectivo. Estos sellos son un tipo diferente de intervención que la alimentación complementaria en especie, por una parte, y las transferencias en efectivo directa, por otra. A diferencia de los subsidios generales al precio de los alimentos, los sellos para la compra de alimentos no afectan el precio de éstos, de modo que causan menos distorsiones en el mercado. Los sellos, si su uso es restringido, podrían aumentar la demanda de ciertos alimentos específicos, pero por lo demás no alteran el mercado.

La teoría económica sugiere que si el valor de los sellos para la compra de alimentos entregados a un hogar es menor que lo que el hogar ya está gastando en alimentos (es decir, si el monto de la transferencia es inframarginal), el efecto en el consumo de alimentos del hogar debería ser equivalente al de una transferencia en efectivo, puesto que ese hogar tiene la opción de sustituir por completo el gasto del hogar en alimentos por la transferencia en forma de sellos. Por ese motivo, el fundamento económico para entregar sellos para la compra de alimentos en lugar de efectivo es débil, hablando en estricto rigor. Sin embargo, los estudios empíricos han demostrado que los hogares no tratan los sellos para la compra de alimentos de la misma manera que el efectivo. En muchos casos, las transferencias en efectivo tienen un efecto menor en el consumo alimentario de los hogares que los sellos para la compra de alimentos (Fraker, 1990; y Fraker y otros, 1995).

Si la transferencia en la forma de sellos para la compra de alimentos es extramarginal, es decir, si es mayor de lo que gasta el hogar en alimentos en ese momento, el hogar debe aumentar su consumo alimentario para aprovechar por completo el beneficio. Sin embargo, el hogar de todos modos puede reemplazar en su totalidad su anterior gasto en alimentos por los sellos para la compra de alimento. En este caso, el hogar efectivamente recibe una transferencia en ingresos igual a su gasto en alimentos anterior; sólo el monto adicional de la transferencia con respecto al gasto en alimentos del hogar representa un consumo adicional. En la medida en que un objetivo del programa sea la transferencia de ingresos, esa sustitución no constituye una desventaja, pero si la meta es mejorar la ingesta alimentaria, se desea asegurar que estos alimentos sean adicionales al consumo normal.

Antes de 1979, en Estados Unidos se entregaban los sellos para la compra de alimentos con la *exigencia de comprar alimentos*, para así asegurar el aumento del consumo. Los hogares calificaban para recibir los sellos si un tercio de sus ingresos era inferior al costo estimado de una dieta adecuada para el tamaño de su hogar (el *Thrifty Food Plan*, Plan Económico de Alimentos). Los hogares recibían sellos equivalentes al valor del Plan, pero debían pagar un tercio de sus ingresos por los sellos. La finalidad de esta exigencia era asegurar que los sellos para la compra de alimentos aumentaran el consumo de alimentos, que era el objetivo primordial debido a la importancia del cabildeo agrícola estadounidense como fuente de apoyo político para el programa. Cuando en 1979 se eliminó la exigencia de compra, cuatro millones de nuevos beneficiarios ingresaron al programa. Se estimó que el 75% de los nuevos beneficiarios tenía ingresos tan bajos que no podía costear la exigencia de

compra y que un 25% tenía ingresos suficientemente altos como para no desear restringir sus propias opciones de gasto a cambio del pequeño beneficio que recibiría.

Numerosos estudios han demostrado que incluso una transferencia inframarginal en forma de sellos para la compra de alimentos origina un aumento en el gasto familiar en alimentos que es mayor que el que originaría una transferencia en efectivo. Así, los sellos generan a lo menos el doble de propensión marginal a consumir alimentos que una transferencia en efectivo (Fraker, 1990). Una posible explicación para esto es que los sellos para la compra de alimentos probablemente quedan bajo el control de la jefa del hogar o de la esposa del jefe de hogar, como se explicó más arriba. Muchos estudios sugieren que las mujeres favorecen en un elevado porcentaje los gastos en alimentos y en otras necesidades básicas. Además, los programas de sellos para la compra de alimentos ponen de relieve la importancia de aumentar el consumo de alimentos, incluso en aquellos casos en que la transferencia no depende de visitas de atención de salud ni de asistencia escolar, y por lo tanto, pueden despertar conciencia entre los hogares de que el propósito del sello de alimentos es específicamente aumentar su consumo de alimentos.

Los sellos para la compra de alimentos tienen un uso limitado en comparación con el efectivo. Esto hasta cierto punto puede potenciar su autofocalización, puesto que se consideran menos atractivos (debido a que son menos flexibles) que una transferencia en efectivo. De manera similar, entregar productos básicos tiene un mayor efecto de autofocalización que proporcionar sellos, porque no le deja opción alguna al hogar sobre qué consumir. Si el uso de los sellos para la compra de alimentos se restringe a alimentos inferiores (alimentos consumidos por los pobres, pero no por los hogares más adinerados) y si esta restricción se hace cumplir, el efecto de autofocalización será mayor. Si los sellos se asocian fuertemente con la pobreza, su recepción y uso se podría estigmatizar en algunas culturas, de modo que los no pobres podrían optar por no recibirlos. En tanto los sellos para la compra de alimentos funcionen en mayor medida como efectivo, serán menos distorsionadores y más deseables no sólo para los beneficiarios que califican, sino también para los que no reúnen los requisitos.

En términos políticos, los sellos para la compra de alimentos gozan de más aceptación que las transferencias en efectivo, porque debido a su asociación con la salud infantil y las necesidades familiares básicas, los alimentos son bienes de interés social. Se podría percibir que un programa que entrega efectivo estimula un consumo derrochador o irresponsable, mientras que se considera que los sellos promueven un tipo valioso de consumo y mejoran la nutrición (ver el recuadro 3). Los contribuyentes prefieren ver que los beneficios entregados por el Estado se destinen a este tipo de bienes.

Recuadro 3: Las transferencias vinculadas a los alimentos son más aceptables en términos políticos que las transferencias de efectivo

El mismo año en que el Poder Legislativo estadounidense rechazó un programa de transferencias en efectivo llamado Plan de Asistencia Familiar (FAP) por ser demasiado generoso, los beneficios del Programa de Sellos para la Compra de Alimentos fueron ampliados más allá del valor proyectado FAP.

Los sellos para la compra de alimentos en comparación con la distribución directa de alimentos. La lógica de entregar sellos para alimentos en lugar de productos es que los sellos son más fáciles de manejar en términos logísticos. La distribución de alimentos depende de la

capacidad de almacenar, transportar y realizar inventarios de éstos. Es más fácil transportar sellos para la compra de alimentos, pero sería un error asumir que es fácil manejarlos. Los sellos dependen de la capacidad del gobierno de imprimir una moneda paralela que sea difícil de falsificar. Se debe contar con sistemas establecidos para distribuirlos en forma segura y es posible que estén sujetos en mayor medida a robos o malversación que los productos, ya que son más parecidos al efectivo y por ende atractivos para los no beneficiarios. En el país debe existir un sistema bancario confiable y accesible en forma generalizada para que los minoristas puedan canjear los cupones por efectivo. Además, aunque no son tan atractivos como el efectivo, los sellos para la compra de alimentos pueden estar más sujetos al robo que los alimentos y, por lo tanto, podrían requerir mayores disposiciones de seguridad que los alimentos.

Otro argumento para entregar sellos para la compra de alimentos es que fortalecen el mercado de alimentos del sector privado. La distribución directa de productos alimenticios establece un sistema de comercialización paralela que le quita parte de la demanda al sector privado. Los sellos, en cambio, otorgan poder adquisitivo a los consumidores pobres, el cual pueden emplear en las tiendas de abarrotes del sector privado y así contribuir a aumentar la demanda general. Por otra parte, si el sistema minorista de alimentos del sector privado no se encuentra accesible o es escaso en ciertas áreas, un programa de sellos para alimentos podría crear la demanda necesaria para fortalecer y mejorar el sistema, pero hasta que esto suceda, los beneficiarios deberán incurrir en los costos de trasladarse a los lugares donde las tiendas estén disponibles.

La distribución directa de alimentos puede generar problemas a los beneficiarios para transportar los alimentos voluminosos a casa, problema que se evita con los sellos para la compra de alimentos. Los beneficiarios pueden comprar cantidades manejables en la medida que necesiten los alimentos (suponiendo que los sellos tienen denominaciones bajas) en tiendas ubicadas en lugares cercanos, en lugar de tener que acudir a puntos de distribución centralizados.

Los sellos para la compra de alimentos pueden estar denominados en términos de valor o cantidad. Si se denominan en términos de cantidad, son similares a la distribución directa, ya que su valor no se ve afectado por la inflación: las cantidades se mantienen estables, independientemente del cambio de precio. Sin embargo, la mayoría de los programas de sellos proporciona sellos denominados en valores, los que pueden generar problemas en situaciones en que haya una alta inflación. El valor nominal de los sellos para la compra de alimentos se puede reducir en el tiempo a causa de la inflación, hasta el punto en que el beneficio ya no justifique el esfuerzo de participar en el programa para recibirlos. En el caso de Sri Lanka, el valor del beneficio entregado en sellos para la compra de alimentos disminuyó un 40% en sólo 10 años y no se ajustó de acuerdo a la inflación (Banco Mundial, 1996), pasando a ser un programa de transición. En Jamaica, en tanto, el valor de la transferencia en sellos para alimentos se elevó tres veces en seis años hasta llegar al triple de su valor inicial (Grosh, 1992).

Eficacia de los programas de sellos para la compra de alimentos. Estos programas de sellos han demostrado ser formas eficaces para transferir ingresos y aumentar el ingreso familiar en hasta un 20% a 25% (Castañeda, 1999). En Estados Unidos, se reconoce que desde que se recortaron los programas de transferencias en efectivo en 1996, el Programa de Sellos para la Compra de Alimentos ha pasado a ser el principal programa de red de

protección que proporciona apoyo los ingresos (Gundersen y otros, 1999). Los sellos para la compra de alimentos han demostrado que aumentan más el consumo familiar de alimentos medido en términos de valor que una transferencia en efectivo equivalente (Fraker, 1990). El uso del sello de alimentos se ha asociado con un aumento en el consumo de proteínas y de micronutrientes (Butler y Raymond, 1996) respecto del consumo por parte de los no participantes que también califican. Es mucho más difícil demostrar su efecto en el estado nutricional de los beneficiarios, porque los programas a menudo se implementan sin prestar atención alguna al cambio de comportamiento en materia de consumo (como la asignación intrafamiliar de los alimentos). La magnitud de la transferencia es bastante variable y en algunos casos probablemente no es suficiente para generar algún efecto nutricional. Por ejemplo, el valor de los sellos para la compra de alimentos de Sri Lanka se vio afectado por la inflación hasta un punto en que la magnitud de la transferencia era insignificante. En Jamaica, el valor de los sellos descendió desde el 7% del costo de la cesta familiar básica de alimentos hasta el 3% entre 1991 y 1996 (Castañeda, 1999).

Se ha demostrado que los sellos para la compra de alimentos son un incentivo eficaz para lograr que los beneficiarios participen en otros servicios. Así, el programa de bonos de Honduras aumentó en forma significativa la asistencia escolar y el número de años de escuela completados (Rogers y otros, 1995) y el programa Progresá de México logró aumentar el uso de los servicios prenatales y de puericultura (Castañeda, 1999).

Circunstancias adecuadas para usar sellos para la compra de alimentos

Como un programa de red de protección, los sellos para la compra de alimentos son más adecuados cuando el poder adquisitivo es la limitación que restringe la seguridad alimentaria del hogar. La eficacia del programa en lograr un consumo adecuado de alimentos depende de la disponibilidad de alimentos en el mercado y de la sensibilidad de la oferta de mercado ante el aumento de la demanda. Si existen serias restricciones en la oferta, como sucede durante un período de hambruna o cuando se interrumpe el transporte debido a algún conflicto, un aumento en el poder adquisitivo simplemente aumentará la demanda frente a una oferta fija e incrementará los precios. Es posible que en tales circunstancias sea adecuado emitir cupones de raciones para distribuir los escasos suministros, pero esta es una intervención distinta a los sellos para la compra de alimentos.

Como se mencionó antes, es posible que los sellos para la compra de alimentos traspasen el control de la toma de decisiones a la mujer jefa de hogar, puesto que las mujeres claramente están relacionadas más directamente con los alimentos y las necesidades básicas. Los programas se pueden diseñar de modo tal que garanticen que los sellos para alimentos sean transferidos en forma explícita a las mujeres adultas del hogar. En el caso del programa de bonos de Honduras, más del 90% de las mujeres declaró que tenían la responsabilidad del uso del bono, sin interferencia de sus esposos (Sanghvi y otros, 1995).

Naturaleza de la economía. Dado que los sellos para la compra de alimentos funcionan a través del sistema minorista de alimentos del sector privado, sólo son eficaces en aquellos lugares en se compra una parte significativa de los alimentos consumidos (en oposición al cultivo familiar) y donde el sistema minorista funciona en forma satisfactoria. Los sellos no sólo dependen de la accesibilidad del sistema bancario para los minoristas (de modo que puedan canjear fácilmente los sellos que aceptan), sino también de la confianza de los minoristas en la capacidad y disposición del gobierno de respaldarlos con efectivo. Si los

minoristas no pueden canjear los cupones por efectivo aunque sea sólo una vez, el sistema fracasará y se negarán a aceptarlos de nuevo.

Aunque los sellos para la compra de alimentos se podrían considerar un poco menos atractivos que el efectivo, estos programas no se pueden basar en la autofocalización para garantizar que sólo los necesitados reciban el beneficio, a menos que sean válidos sólo para una selección de alimentos inferiores y que se fiscalice esta limitación. Los sistemas de sellos se deben focalizar en forma administrativa, es decir, los individuos los deben solicitar (en nombre de ellos o de sus hogares) y deben certificar que califican para recibir el beneficio. La focalización administrativa depende de que el país cuente con funcionarios encargados de verificar la calificación que puedan desempeñar la tarea y que sean alfabetizados y capaces de realizar cálculos numéricos básicos. En países en que la tasa de alfabetismo es muy baja, la focalización administrativa de un programa de sellos para la compra de alimentos podría resultar un uso poco rentable de este escaso recurso humano. Sin embargo, en países como Sri Lanka en que existe una población considerable de desempleados con instrucción, la focalización burocrática es un medio factible y adecuado de emplear a los trabajadores calificados.

La impresión, distribución y canje de los sellos para la compra de alimentos podría imponer un costo presupuestario significativo. Incluso en Estados Unidos, en un estado se decidió que el Programa Especial de Alimentación Complementaria para Mujeres, Lactantes y Niños (WIC, por su sigla en inglés) se combinara con algunos de los vales separados, denominados en cantidades determinadas de alimentos específicos, explícitamente para reducir los costos administrativos del programa.

Economía política. Se mencionó anteriormente que los sellos para la compra de alimentos eran más aceptables en términos políticos para las autoridades del gobierno y para el público general (no pobre), porque los alimentos son bienes de interés social y porque los sellos para alimentos están vinculados a un objetivo nutricional o de salud. Otra fortaleza política de los programas de sellos es que con frecuencia cuentan con el apoyo del sector agrícola y de la industria alimenticia del sector privado, porque aumentan la demanda por alimentos. Es probable que el apoyo sea más amplio mientras más generalizado sea el uso al que se pueda destinar los sellos. En Estados Unidos, los sellos para la compra de alimentos se pueden utilizar para cualquier alimento o bebida (no alcohólica), sin considerar su calidad nutricional. Los cupones del WIC, en cambio, son para una gama muy específica y limitada de alimentos nutritivos. El programa WIC se encuentra sometido a una constante presión de la industria de alimentos para que se permita la inclusión de otros alimentos, como cereales no fortificados para el desayuno y cereales con un mayor contenido de azúcar de los que actualmente admite el programa.

Problemas de diseño

Al igual que con otros tipos de programa, existen importantes problemas de diseño asociados a los programas de sellos para la compra de alimentos.

Mecanismos de focalización y filtración de los beneficios. Como se mencionó anteriormente, mientras más se utilicen los sellos para la compra de alimentos como efectivo, más difícil será velar por los criterios de focalización. Estos sellos tienen cierto grado de autofocalización, porque limitan las opciones del consumidor. Mientras mayor sea la

proporción del gasto familiar destinada a la alimentación, menos restrictiva será esta limitación y, por lo tanto, menor será el grado de autofocalización inherente a los sellos. Si los sellos para la compra de alimentos se limitan a alimentos inferiores, es decir, a alimentos que adquieren los consumidores pobres, pero no los consumidores más adinerados, es posible que los sellos se destinen por su propia naturaleza a los pobres de la misma manera que lo harían los alimentos inferiores. Sin embargo, este efecto de autofocalización depende de una fiscalización rigurosa de la limitación impuesta al uso de los sellos. Es difícil asegurar que los sellos realmente se usen para los alimentos específicos permitidos en una tienda que vende una amplia variedad de productos, en tanto el minorista venda lo suficiente de esos alimentos como para justificar la solicitud de reembolso. En Honduras, la dificultad de esa fiscalización fue el motivo implícito de que el Gobierno decidiera convertir su programa de sellos para la compra de alimentos en un programa de cupones (bonos) con características de efectivo. Se consideró que crear una restricción tan fácil de quebrantar incitaría a las personas a ignorar la regulación y que sería mejor recomendar simplemente a las personas que utilizaran el bono en forma adecuada. Esto parece haber funcionado. Las primeras evaluaciones sugieren que el 80% de los beneficios se utilizaron para alimentos y que la mayor parte del restante 20% se destinó a otras necesidades familiares básicas, aunque no se examinó el resto del presupuesto familiar (Banco Mundial, 1992).

Si los beneficios de los sellos para la compra de alimentos se vinculan a la participación obligatoria de los beneficiarios en otros servicios o programas, puede haber un grado de autofocalización si las personas adineradas no utilizan los servicios vinculados. Por ejemplo, es posible que los consultorios de salud públicos y a menudo también las escuelas públicas estén fuertemente subutilizados por las personas en mejor situación que prefieren la atención de salud o escuelas privadas. De esta forma, los beneficios ligados a los servicios públicos pueden autofocalizarse.

La focalización administrativa exige que los solicitantes puedan documentar sus ingresos o al menos documentar cierto grado de necesidad económica. Los hogares con ingresos susceptibles de ser documentados (como los hogares con miembros empleados en el sector formal de la economía) podrían estar en desventaja al momento de solicitar sellos para la compra de alimentos, porque sus declaraciones de ingresos se pueden verificar fácilmente, mientras que los que trabajan en el sector informal podrían ocultar o no informar en su totalidad sus ingresos y así calificar para el beneficio. También se puede usar la pertenencia de tierras y otros indicadores de patrimonio para determinar la elegibilidad. Otro medio para focalizar los sellos para la compra de alimentos es recurrir a otro programa para recibir los sellos en que la calificación se base en los ingresos como medio para identificar a los que cumplen con los requisitos. En Jamaica, por ejemplo, se dispone de sellos para la compra de alimentos para todas las personas que reciben asistencia bajo el programa Alivio para la Pobreza y Asistencia Pública, pero existen otras categorías de elegibilidad según la edad, impedimento o estado fisiológico.

Calificar para un programa de sellos para la compra de alimentos en teoría se podría basar en determinados individuos. Por ejemplo, los sellos se han orientado hacia las mujeres embarazadas o en período de lactancia y hacia lactantes o niños pequeños (como en el programa WIC de Estados Unidos y el programa de Sellos para la Compra de Alimentos de Jamaica) o hacia niños escolares (como el programa de bonos de Honduras). En la práctica, sin embargo, los sellos para la compra de alimentos funcionan como una transferencia para el hogar. Centrar los beneficios de los sellos en determinados individuos dentro de un hogar no

es un objetivo realista para un programa de este tipo, excepto si el programa está vinculado a un componente educacional fuerte que podría pretender alterar la distribución intrafamiliar de los alimentos. Si el uso de los sellos se limita a ciertos alimentos que consumen en forma desproporcionada los niños, en teoría es posible que el beneficio de alguna manera se incline hacia ellos, pero esto no ha sido documentado.

Sustitución versus complementariedad. A continuación se tratan los problemas de la sustitución y de la complementariedad. Como ya se ha mencionado, una transferencia en sellos para la compra de alimentos que es extramarginal limita a los hogares a aumentar el consumo de alimentos (en términos de valor) para obtener el máximo beneficio. Si el monto de la transferencia es inframarginal (menos de lo que el hogar gastaba anteriormente en alimentos), es posible que ocurra una sustitución completa sin que aumente el consumo de alimentos, excepto como resultado del mayor ingreso. En términos empíricos, los sellos para la compra de alimentos han demostrado que producen un aumento en el consumo de alimentos en una proporción significativamente mayor que en el caso de una transferencia en efectivo equivalente. Los motivos podrían estar relacionados con el control intrafamiliar de los recursos o con el contexto en que se entregan. Si los sellos para la compra de alimentos se limitan a alimentos especialmente nutritivos, entonces incluso con una sustitución completa es posible lograr un efecto nutricional, puesto que los alimentos ricos en nutrientes podrían estar reemplazando los alimentos menos saludables.

Efectos de la distribución intrafamiliar. Existen mayores posibilidades de que los sellos para la compra de alimentos y no el efectivo queden bajo el control de la persona encargada de la adquisición y preparación de los alimentos, que por lo general es la mujer de la casa. Muchos programas de sellos para alimentos, en particular los asociados a la participación en otros servicios sociales, están diseñados para que la transferencia sea entregada directamente a la mujer jefa de hogar, de modo de aumentar la probabilidad de que ella decida cómo usar la transferencia.

Problemas de corrupción y fraude. Al igual que con otros programas, los programas de sellos para la compra de alimentos pueden ser susceptibles de fraude mediante una falsa documentación para demostrar la elegibilidad o mediante la transferencia de los sellos a individuos que no cumplen con los requisitos. En los casos en que los sellos se pueden convertir en efectivo (como en Honduras), no está claro si esa transferencia es contra la ley, pero en otros casos, como en los programas de Sellos para la Compra de Alimentos y WIC de Estados Unidos, transferir el beneficio a otros es claramente ilegal. Otras fuentes de fraude es la compra de otros productos y servicios no autorizados con los sellos para alimentos. Una innovación relativamente reciente es el uso de las tarjetas de Transferencia Electrónica de Beneficios (EBT), que funcionan como tarjetas de crédito al tener una banda magnética que se programa para que sólo puedan ser aceptadas para comprar los alimentos autorizados. Estas tarjetas pueden controlar estos fraudes, pero su uso desde luego depende de la disponibilidad de máquinas que las lean. Las tarjetas EBT se han usado con bastante éxito en Estados Unidos, donde la mayor parte de las tiendas tiene las máquinas correspondientes, y también se han utilizado exitosamente en México (Castañeda, 1999).

En algunos programas, como el Programa de Sellos para la Compra de Alimentos de Estados Unidos, los proveedores están facultados para recibir una pequeña prima por sobre el valor nominal de los sellos que acepten. Sin embargo, constituiría un fraude si el proveedor cobrara un cargo a los consumidores por usar los sellos en lugar de efectivo o si aumentara

los precios para los usuarios que utilizan los sellos para comprar alimentos. Cuando los sellos están denominados en cantidades en lugar de valores, existe la posibilidad de que los proveedores declaren precios inflados al solicitar el reembolso, en especial si en la economía pertinente los precios son inestables o aumentan con rapidez. Esto resultó ser un problema sin solución en Mozambique en los años ochenta, cuando Alderman (1991) recomendó un programa de sellos para la compra de alimentos denominado en cantidades precisamente para garantizar que los beneficios de los consumidores se mantuvieran estables frente al alza de precios. Sin embargo, no se logró idear ningún método que verificara las solicitudes de reembolso de los proveedores. En el programa WIC de Estados Unidos, que proporciona vales de alimentos denominados en cantidades, no se ha presentado ese problema, porque los precios minoristas son relativamente estables y fáciles de verificar.

Idoneidad para casos de crisis

Los sellos para la compra de alimentos se pueden emplear como medio para entregar poder adquisitivo a las personas desplazadas durante una crisis, de modo que puedan obtener alimentos en el sistema de comercialización local existente. Esto solamente puede funcionar si el mercado local opera bien y si los suministros pueden fluir hacia el área local en respuesta al aumento del poder adquisitivo implícito en los sellos. En situaciones de esta naturaleza, el uso de sellos podría soslayar la distribución directa de alimentos, con la ventaja respecto de las transferencias de efectivo de tener un moderado efecto de autofocalización debido a su uso restringido.

Implementación de los programas de sellos para la compra de alimentos

Estos programas de sellos representan una transferencia de poder adquisitivo real y deben estar respaldados por los fondos del gobierno o de los donantes. En Estados Unidos, el programa de sellos para la compra de alimentos es anticíclico: los gastos en sellos aumentan durante los períodos de contracción económica y desempleo. Esto se debe a que los beneficiarios ingresan y salen de los registros de estos sellos a la par con los vaivenes en su empleo e ingresos en el corto plazo. Este aspecto, aunque es importante para que los sellos para la compra de alimentos constituyan un programa eficaz de la red de protección social, significa que el costo total del programa de sellos no se puede predecir ni controlar por completo. Los programas que restringen el ingreso de nuevos beneficiarios, como el programa de sellos de Sri Lanka, pueden controlar los costos, pero son menos eficaces como programas de la red de protección, porque no protegen a los beneficiarios contra las fluctuaciones a corto plazo del ingreso familiar.

Se han utilizado una multiplicidad de mecanismos de distribución para que los beneficiarios obtengan sellos para la compra de alimentos. En Estados Unidos, el programa solía requerir que los beneficiarios adquirieran los sellos para la compra de alimentos (con un certificado de autorización) en distribuidores estatales específicos, como oficinas de bienestar y de correo. Sin embargo, la exigencia de compra se ha eliminado y ahora los sellos y las tarjetas EBT se distribuyen a través del correo. Muchos programas exigen que los beneficiarios retiren personalmente los sellos en las oficinas de bienestar o en los consultorios de salud, donde la recepción de éstos puede estar vinculada al uso de los servicios de atención de salud. En todos estos casos, la eficacia del sistema de distribución depende de cuán generalizado esté el acceso a los puntos de distribución. En Jamaica, por ejemplo, el 95% de los hogares está ubicado dentro de un radio de 16 kilómetros (10 millas) de un consultorio médico (Grosh, 1992), de modo que el acceso a estos centros de distribución no es un obstáculo para participar en el programa.

La eficacia de un sistema de sellos para la compra de alimentos depende de la existencia de un sistema establecido para canjear los cupones, ya sea en forma directa a través de los bancos o a través de una oficina estatal. En ambos casos, el reembolso a los minoristas debe ser confiable y oportuno, ya que de lo contrario éstos se negarán a aceptar los cupones. Es necesario supervisar a los minoristas en un cierto grado para garantizar el cumplimiento de las regulaciones del programa, pero debe haber un equilibrio entre los costos de esta supervisión y el beneficio de reducir el fraude del programa. Los mecanismos de supervisión podrían incluir visitas periódicas a las tiendas, con el fin de asegurar que vendan los productos autorizados y que no apliquen cargos adicionales por el uso de los sellos. Se ha recurrido a tecnologías como las tarjetas EBT para garantizar que los sellos se utilicen sólo para los alimentos autorizados. Si las tarjetas incluyen un número de identificación electrónica, esto evitará que se utilicen si son robadas, pero esto no será posible si el beneficiario transfiere voluntariamente la tarjeta a un usuario no autorizado.

Determinación de la elegibilidad. La elegibilidad para los sellos para la compra de alimentos y transferencias similares se basa en los bajos ingresos, los que se pueden medir en forma directa a través de la declaración del propio interesado o se pueden determinar evaluando los activos del hogar. En Sri Lanka, por ejemplo, se utiliza la pertenencia de tierras y de bienes durables del consumidor, evaluados por un tasador en una visita domiciliaria, como criterio para la elegibilidad, junto con los ingresos declarados (Banco Mundial, 1996). La calificación para el programa mexicano “*tortibono*” se basa en los ingresos, pero también en la calidad de la vivienda y la disponibilidad de servicios de saneamiento básicos (Castañeda, 1999). En Estados Unidos, el ingreso familiar se determina a través de un proceso de solicitud en el cual el solicitante debe presentar alguna prueba documentaria de su nivel salarial y también existe un límite para el monto de los activos que puede poseer. En ese país, la elegibilidad se basa en una escala móvil y los beneficios varían según el tamaño del hogar y el ingreso familiar. Otros programas también aplican criterios de elegibilidad variables. En Jamaica, por ejemplo, la calificación al programa se basa en un doble criterio para los ingresos: uno para hogares de una persona y uno superior con mayores beneficios para hogares más numerosos.

Además de los ingresos, la elegibilidad se puede basar en el uso de los servicios públicos, como las escuelas o la atención de salud. El vale o bono de salud materno infantil hondureño se entrega a través de los consultorios de salud en las áreas de bajos ingresos del país. No se evalúa el ingreso familiar, pero la elegibilidad se basa en la edad (niños menores de tres años) y el estado fisiológico (por ejemplo, mujeres embarazadas o en período de lactancia). La obtención del bono se condiciona al cumplimiento de las normas de atención prenatal, posnatal y de puericultura de parte de la mujer. Si bien la elegibilidad para este programa no se pretende basar en el estado nutricional del niño, algunos consultorios utilizan el estado antropométrico de los niños pequeños como criterio de calificación, consecuente con la práctica que se empleaba cuando se distribuían alimentos complementarios (observación personal del autor, 1994). Además, el programa de Jamaica distribuye sellos para la compra de alimentos a las mujeres embarazadas y en período de lactancia y a los niños menores de cinco años que acuden a los consultorios de salud del sector público (Grosh, 1992). En un programa piloto de Campeche, México, la transferencia (en forma de tarjeta EBT) también depende de la participación del beneficiario en controles de salud (Castañeda, 1999).

Al igual que cualquier programa de transferencias, los programas de sellos para la compra de alimentos deben tener de criterios para su término si se desea que sigan siendo

eficaces. Esto significa que se debe establecer la elegibilidad por un período limitado, después del cual se requerirá una nueva certificación. Si esto no sucede, los hogares que salen de la pobreza no serán eliminados del programa y es posible que los hogares recientemente empobrecidos no puedan recibir los beneficios. En Sri Lanka, por ejemplo, la elegibilidad se determinó una vez en 1979, al inicio del programa de sellos para la compra de alimentos. No se permitía el ingreso de nuevos beneficiarios ni se eliminaba a ningún hogar de éste, hasta que un programa nuevo y con mejor focalizado reemplazó al original en 1989. En 1991, un nuevo esfuerzo de selección agregó 132.000 nuevos beneficiarios, pero no se excluyó a los 345.000 que habían dejado de cumplir con los requisitos (Banco Mundial, 1996). El resultado es que las prestaciones se diluyen demasiado entre un elevado número de beneficiarios, en lugar de entregar una transferencia lo suficientemente importante como para influir en los más necesitados.

Algunos programas dependen de que los beneficiarios presenten una solicitud formal. En otros, la calificación se determina en el ámbito local, a través de grupos como los Comités Parroquiales, como en Jamaica (Grosh, 1992), maestros de escuela, como en Venezuela (Castañeda, 1999) o líderes de bloques políticos, como en Mozambique (observación personal del autor, 1994). Existen argumentos en favor de que las personas locales determinen la elegibilidad. En una comunidad pequeña se suelen conocer a los hogares pobres y es fácil identificarlos. Sin embargo, existe el riesgo de que se utilicen criterios subjetivos poco adecuados para incluir o excluir a los solicitantes. Si la elegibilidad se determina de manera informal a nivel comunitario, probablemente es importante realizar una supervisión o control oficial para garantizar la imparcialidad.

El proceso de solicitud formal no debería convertirse en una barrera para los participantes que califican. Si se exige una solicitud, se debe verificar que las oficinas del programa sean accesibles en horas adecuadas y que, en los lugares multilingües, estén representados los idiomas pertinentes. Por ejemplo, el idioma ha resultado ser un obstáculo para las personas que no son de habla inglesa y que presentan solicitudes para el Programa de Sellos para la Compra de Alimentos en Estados Unidos.

Tamaño, composición y frecuencia de la transferencia. Idealmente, la magnitud de la transferencia en sellos para la compra de alimentos se debería basar en el nivel de necesidad del hogar; es decir, la cantidad debe ser suficiente para que un hogar pobre obtenga una dieta adecuada. En el Programa de Sellos para la Compra de Alimentos de Estados Unidos, este objetivo se logra al ofrecer beneficios en una escala móvil. Se estima el costo de una dieta de bajo costo adecuada en términos nutricionales y aceptada en términos culturales llamada Plan Económico de Alimentos (TFP) para hogares de diferentes tamaños a los precios actuales (actualizado anualmente). Se supone que los hogares pueden costear el pago del 30% de sus ingresos en alimentos, de modo que la cantidad de beneficios entregada es igual a la diferencia entre el costo del Plan Económico de Alimentos y esa parte del ingreso familiar. Si la diferencia es de US\$10 mensuales o menos, el hogar no cumple los requisitos para acceder a los beneficios⁷. Debido a que la magnitud del beneficio está vinculado al valor del TFP en

⁷ El Plan Económico de Alimentos (TFP) se elabora aplicando una restricción en valor de dólares a la información detallada del consumo de alimentos obtenida de encuestas domiciliarias. Es decir, el valor del beneficio se determina por anticipado y se seleccionan los alimentos del TFP para ajustarse a esa restricción presupuestaria, cumpliendo al mismo tiempo con casi el 100% de las necesidades de nutrientes seleccionados. No es necesario que los hogares compren los alimentos del TFP; se pueden usar los Sellos para la Compra de

precios actuales, el beneficio de los sellos para la compra de alimentos se debe ajustar a la inflación. Esto significa que tanto el monto del beneficio como la elegibilidad están determinadas por una escala móvil ajustada al ingreso familiar. Esta es un método con uso muy intensivo de información para determinar la magnitud del beneficio. Desde el punto de vista de un país en desarrollo, lo que quizás sea más importante es que al usar este método se dificulta el control del costo del programa en un marco inflacionario. El ajuste automático del programa al nivel de la inflación protege el nivel de beneficios para el participante, pero dificulta el control del costo total del programa.

La mayor parte de los programas de sellos para la compra de alimentos entrega un nivel fijo de beneficios o tal vez unos pocos niveles de beneficios, según el tamaño y los ingresos del hogar. En muchos programas, el beneficio es bastante reducido en comparación con el nivel de necesidad y su valor a menudo se ve afectado seriamente por la inflación antes de que ser ajustado. Por cierto, la eficacia de los programas de sellos para la compra de alimentos depende de la magnitud del beneficio que entreguen en relación con la necesidad. En la mayor parte de los países en desarrollo, la proporción de los ingresos destinada a los alimentos es bastante superior a la estimación estadounidense del 30%; es más común observar que se destinan promedios superiores al 50% del presupuesto a la alimentación, y más en los grupos de ingresos más bajos. Conviene estimar la magnitud de la transferencia necesaria basándose en alguna estimación de la brecha entre el ingreso familiar y el costo de la cesta básica de alimentos, pero es probable que este método eleve los costos del programa. Sin embargo, al aplicar esta lógica queda en evidencia la disyuntiva entre entregar pocos beneficios para muchos hogares o beneficios considerables sólo a los más necesitados.

En Jamaica, en un hogar se estimó que la magnitud de la transferencia entregada mediante los sellos para la compra de alimentos era “suficiente para dos o tres comidas al mes, nada más” (comentario realizado al autor, 1992). No obstante, la elegibilidad para los sellos para la compra de alimentos es por individuo en este programa y no por hogar, de modo que puede haber más de un beneficiario por hogar. Esto significa que la magnitud del beneficio aumentará para ese hogar. No se ha realizado ningún estudio para determinar si la elegibilidad individual se traduce en que estos individuos reciban una parte desproporcionada de los alimentos comprados. El programa Progresas de México entrega un vale que se puede emplear en cualquier tipo de alimento. El valor del vale es equivalente al 34% del ingreso de los hogares pobres, una transferencia bastante considerable (Castañeda, 1999). Castañeda (1999) estima que el bono hondureño satisface cerca del 20% de las necesidades alimentarias de un hogar, lo que también es bastante significativo. En Estados Unidos, el beneficio variable proporciona entre el 56% y el 70% del gasto medio en alimentos de los hogares. Sin embargo, otros programas tienen beneficios mucho menores. Por ejemplo, el beneficio de sellos para la compra de alimentos colombianos equivalía a menos del 1% del ingreso familiar en el momento en que se dio término al programa en 1981 (Castañeda, 1999).

Muchos programas proporcionan sellos comprar algunos alimentos específicos. Idealmente, estos alimentos deberían autofocalizarse, es decir, deberían ser alimentos consumidos en general por los pobres y no por los que no lo son. Muchos de los denominados alimentos “inferiores” podrían ser superiores en el aspecto nutricional a los

Alimentos de Estados Unidos para cualquier alimento. La mayor parte de los patrones de consumo de los hogares difieren del TFP.

alimentos preferido por más consumidores. Por ejemplo, el sorgo tiene un contenido proteico superior al arroz, pero este último por cierto se prefiere en los países consumidores de arroz. El contenido nutricional debe ser otro criterio para seleccionar los alimentos que integrarán la “cesta” de los sellos, al igual que el bajo costo del valor nutricional entregado. Los alimentos autorizados en el programa de sellos para la compra de alimentos de Jamaica incluyen arroz, harina de maíz, leche descremada y harina de trigo. En conjunto, estos alimentos representan el 12,5% del presupuesto alimentario del quintil más bajo de ingresos (Castañeda, 1999) y se determinó que eran portadores relativamente eficientes de calorías por unidad de valor. El programa de sellos de Sri Lanka incluía arroz, trigo y pan, legumbres y ciertos productos lácteos y coincide con la cesta local básica de alimentos (Banco Mundial, 1996).

Los vales del programa WIC de Estados Unidos son válidos para alimentos específicos seleccionados no por su naturaleza de autofocalización, sino por su contenido nutricional, y en especial para cubrir las necesidades nutricionales adicionales de las mujeres embarazadas y de los niños pequeños en etapa de rápido crecimiento. Los alimentos incluyen leche (proteínas y calcio), huevos (proteínas, hierro y vitamina A), jugo de naranja (vitamina C), cereal fortificado para el desayuno y bajo en azúcar (micronutrientes) y mantequilla de maní (proteínas). Las cantidades autorizadas en el programa son muy generosas: 26,5 litros (28 cuartos de galón) de leche mensuales, por ejemplo. Esto garantiza que incluso con el grado esperado en que se comparten dentro del hogar, parte de la leche (y de otros alimentos) llegará al beneficiario. Debido a que estos alimentos son ricos en nutrientes, es probable que mejoren la calidad nutricional de la dieta aun cuando los alimentos sustituyan los que ya se consumían en el hogar.

La frecuencia de la distribución de los sellos es una disyuntiva entre la eficiencia en la administración y la eficacia en el aumento del consumo de alimentos. En general, es más probable que los hogares utilicen las transferencias más pequeñas y más frecuentes para las necesidades básicas como los alimentos y que desvíen las transferencias grandes a usos no alimentarios, ya sea vendiéndolas o intercambiándolas. Sin embargo, la distribución frecuente aumenta los costos administrativos y la carga de tiempo para los beneficiarios. En el programa estadounidense, los sellos para la compra de alimentos se distribuyen mensualmente. Existen evidencias de que los hogares aumentan su gasto en alimentos los primeros días después de recibir los sellos y que luego el consumo de alimentos se estabiliza en un nivel más bajo, disminuyendo incluso más la última semana del mes en algunos hogares (Wilde y Ranney, 1998). En el programa de bonos hondureño, los bonos asociados a la asistencia escolar se distribuyen tres veces durante el año escolar (en intervalos de tres meses). Dada la carga de tiempo del personal escolar, no se consideró factible una distribución más frecuente. Con el uso de las tarjetas EBT, puede ser posible que los intervalos de entrega de los beneficios se reduzcan hasta a una semana, pero no existen estudios empíricos sobre la eficacia relativa de distribuir los beneficios de los sellos para la compra de alimentos en intervalos más cortos.

Criterios para evaluar los programas

La base para evaluar los programas de sellos para la compra de alimentos depende de los propósitos para los cuales se diseñó el programa específico. Si el programa de sellos se considera principalmente como un programa de transferencia de ingresos, los criterios clave para su evaluación serán la eficiencia de la entrega de un beneficio determinado a un bajo costo, la eficacia en llegar a los hogares más necesitados, la alta cobertura de los pobres y la

baja filtración hacia los no pobres. Un programa de transferencia de ingresos eficaz debería reducir la proporción del presupuesto del hogar destinada a la alimentación, pero al mismo tiempo elevar su gasto total en alimentos.

Los programas de sellos para alimentos también sirven para objetivos nutricionales. Muchas evaluaciones del Programa de Sellos para la Compra de Alimentos de Estados Unidos han considerado su efecto en el gasto familiar en alimentos como medida de su éxito, pero el gasto en alimentos por cierto es un sustituto deficiente de la cantidad de alimentos consumida por el hogar o de su calidad nutricional. Las medidas de la calidad alimentaria, como la suficiencia calórica y proteica por cada equivalente a adulto en el hogar, el consumo adecuado de micronutrientes y la variedad alimentaria constituyen mejores medidas del éxito en el logro de los objetivos nutricionales. Dado que los sellos para la compra de alimentos no sirven para focalizarse en determinados individuos dentro de un hogar, rara vez se utilizan medidas directas del estado nutricional, como el estado antropométrico, para evaluar los resultados, excepto en los programas vinculados a programas de salud materno infantil y de educación nutricional orientados específicamente a niños pequeños.

Un potencial beneficio de los programas de sellos para la compra de alimentos es un aumento de la demanda total de alimentos en los niveles agrícola y minorista y un mejor funcionamiento del sistema minorista de alimentos, indicado por el aumento de la accesibilidad y tal vez por una mayor competencia entre los minoristas.

El funcionamiento eficaz de un sistema de sellos para la compra de alimentos se evidencia cuando los minoristas canjean de manera rápida una gran proporción de los cupones y también son reembolsados de manera rápida y cuando la tasa de pérdidas de los sellos es baja.

VI. Alimentación de emergencia

Hoy en día, las operaciones de emergencia consumen una proporción más grande de la asistencia externa para el desarrollo (ODA, por su sigla en inglés) que nunca antes. El porcentaje de toda la ayuda ODA dedicada a las emergencias humanitarias se incrementó sustancialmente y en los últimos años ha llegado al 10% (CAD/OCDE, 2001). Hace sólo dos décadas, el grueso de los recursos multilaterales de ayuda en alimentos solventaba programas de desarrollo, pero en la actualidad, la mayor parte se orienta a la ayuda de poblaciones afectadas por una emergencia. En 1977, el 75% de los gastos operacionales del Programa Mundial de Alimentos (PMA) se destinaba al desarrollo y el 22% a la ayuda de emergencia (PMA, en preparación). Sin embargo, esta distribución se había invertido en el año 1998 y ahora un 79% se destina a la ayuda y sólo un 21% al desarrollo (PMA, 1998)

Los programas de alimentación de emergencia distribuyen alimentos y agua a los grupos humanos afectados por un desastre natural o provocado por el hombre. Si bien las operaciones de alivio también pueden prestar ayuda en materia de salud, albergue o sustento, la distribución de alimentos es el sello distintivo de cualquier respuesta a una emergencia. En la práctica, sin embargo, es cada más difícil poder distinguir entre los objetivos de una “ayuda de emergencia” y de “desarrollo”. En la década de los ochenta, los investigadores en el campo de los desastres naturales constataron que luego de las emergencias surge un continuo que evoluciona de la ayuda de emergencia a la rehabilitación y a la reanudación de las actividades de desarrollo. Por otra parte, las emergencias de lento desarrollo (como una

sequía que va en incremento a través de varias temporadas, emergencias permanentes causadas por una pobreza estructural o emergencias políticas complejas) no siguen una trayectoria igualmente clara o predecible (Buchanan-Smith y Maxwell, 1994). La intensidad de la situación y de manera proporcional, las necesidades de ayuda pertinentes, pueden oscilar (aumentar y disminuir) enormemente en el tiempo.

Fundamento de la participación del Banco Mundial en los programas de alimentación de emergencia

Junto con el aumento de las emergencias de larga duración, se produjo un desplazamiento ideológico y operativo hacia intervenciones de ayuda de emergencia “orientadas al desarrollo” que no se limitan a la distribución de alimentos, cobijas y suministros para la salud. Esta corriente fue generada por las organizaciones preocupadas de evitar una dependencia a largo plazo de alimentos de emergencia mal focalizados, una distorsión de la economía y una respuesta de ayuda de emergencia descendente indefinida. La ayuda de emergencia para el desarrollo incluye programas de alimentos por trabajo que se implementan como una red de protección social para proteger a los más pobres de los efectos de una crisis (pérdida del sustento) y como un medio para que los individuos y las comunidades restauren sus activos después de haber sido afectados por una crisis. La alimentación escolar se puede mantener durante una emergencia para minimizar la destrucción de capital humano que se produce cuando los niños abandonan la escuela durante una crisis.

Esta corriente de vincular la ayuda al desarrollo durante una crisis ha sido objeto de críticas (Macrae et al, 1997). Se sostiene que inconscientemente se legitiman las instituciones políticas y sociales de un régimen y se resta atención a las necesidades reales de alimentación de emergencia. Este debate tiene efectos importantes para el papel que desempeña el Banco Mundial en las situaciones de emergencia. En un momento en que la ayuda del Banco para el desarrollo y la rehabilitación se entremezcla cada vez más con la distribución de alimentos de emergencia, entender los efectos de las emergencias y de la respuesta internacional en la vulnerabilidad de la población en el tiempo reviste gran importancia para prevenir o mitigar los efectos negativos de las crisis en el futuro.

El objetivo de la alimentación de emergencia

La alimentación de emergencia es una red de protección de último recurso, dado que su principal objetivo es salvar vidas previniendo el hambre y la inanición en aquellos casos en que las instituciones públicas y privadas no son capaces de proteger los derechos individuales a alimentación. En teoría, las personas que están limitadas en su consumo de alimentos recurrirán a las transferencias para disminuir su déficit de nutrientes, de modo que si no se interviene con alimentos, la población probablemente disminuirá su consumo y se verá afectada por problemas de desnutrición, morbilidad y quizás la muerte. Las raciones de alimentos, en especial si están vinculadas a servicios integrales de salud y de saneamiento, permiten que las personas resistan las enfermedades y las infecciones y aumentan sus posibilidades de sobrevivir a una crisis.

La alimentación de emergencia también puede transferir ingresos a los grupos vulnerables en situaciones de crisis. Es habitual que los grupos desplazados que reciben raciones familiares vendan parte de esos alimentos para comprar otros alimentos y bienes. Esta forma de transferencia de ingresos no es eficiente en términos económicos, ya que

convertir los alimentos en efectivo implica costos y los términos de intercambio son especialmente desfavorables en una venta forzosa de alimentos. En tiempos de apremio, sin embargo, las personas pueden considerar la ayuda en alimentos como otro recurso fungible, esto es, un componente más en sus estrategias para enfrentar las dificultades. Al momento de gestionar estratégicamente sus recursos, la población afectada podría ponderar sus necesidades de alimentos en el corto plazo contra el imperativo de largo plazo de proteger sus activos productivos. En situaciones de conflicto prolongadas o en los campos de refugiado donde la población depende casi por completo de una ración general, también es probable que los beneficiarios intercambien al menos una parte de los alimentos recibidos para obtener una mayor variedad de alimentos o para cubrir otras necesidades. Si la distribución de alimentos se complementa con otras intervenciones para preservar los medios de sustento o si se entrega un volumen suficiente para cubrir una posible “filtración del sustento”, las organizaciones de ayuda amplían el espectro de opciones al cual pueden recurrir los beneficiarios para enfrentar la crisis. Si se utilizan de esta forma, los alimentos entregados en momentos de emergencia pueden ayudar a los beneficiarios a preservar sus activos, mantener sus ingresos y mejorar su nutrición.

Coordinación cronológica de las transferencias para respaldar ambos objetivos

Es importante coordinar las transferencias en el tiempo para asegurar que se cumplan dos objetivos: salvar vidas y ayudar al sustento. Las investigaciones han demostrado que las personas siguen una secuencia predecible “de conductas para enfrentar las emergencias” cuando encaran una crisis alimentaria (Corbett et al, 1999). Si se vigilan los cambios de determinados indicadores, como desplazamientos de la dieta hacia alimentos silvestres, venta de animales o migración, es posible elegir el momento oportuno para la intervención con alimentos para impedir que las personas adopten estrategias de superación dañinas que amenacen sus vidas y sus formas de sustento. En los centros de alimentación o los campos para personas desplazadas o refugiados, donde las personas son mucho más vulnerables a la morbilidad y mortalidad debido a infecciones, sucede muy a menudo que la ayuda alimentaria se entrega cuando ya ha pasado la fase aguda de la crisis. La distribución de alimentos en el ámbito comunitario también puede convertirse en un factor determinante para evitar que los hogares vendan sus activos productivos o emigren para encontrar trabajo, y así minimizar los efectos negativos de largo plazo de una crisis en el capital físico, humano y social.

Tipos de programas

Existen tres tipos generales de programas: distribución general de alimentos, alimentación complementaria de grupos vulnerables y alimentación con fines terapéuticos.

Distribución general de alimentos. Gran parte de los análisis presentados anteriormente se refieren a la distribución general de alimentos, en que se entrega una ración de alimentos para cubrir alguna necesidad nutricional de la población afectada en conjunto. Este proceso se puede dividir en varios componentes que abarcan la creación de los programas de ayuda alimentaria, la adquisición de los alimentos (incluida su compra local), la evaluación de las necesidades, la focalización, la planificación de la ración, la preparación de la logística, la implementación de la distribución, el seguimiento y la decisión del momento adecuado para interrumpir la distribución (Jaspars y Young, 1995). Cada una de estas fases es muy importante. Sin embargo, cuando una población determinada depende casi por completo de la ración general para satisfacer sus necesidades nutricionales, las raciones deficientes en macro

o micronutrientes pueden generar una desnutrición y mortalidad indebida (ACC/SCN, 1994, citado en Jaspars y Young, 1995). Por otra parte, en situaciones en que la población de refugiados está en condiciones de realizar algún tipo de intercambio comercial, ésta podría obtener una dieta más completa (incluido alimentos frescos) incluso si la ración de emergencia es incompleta en términos nutricionales. Además de las deficiencias vitamínicas y de minerales que son endémicas en la mayoría de los países en desarrollo, entre los han reaparecido otras deficiencias poco frecuentes como beriberi, escorbuto y pelagra (Toole, 1992).

Alimentación complementaria de grupos vulnerables. Los individuos desnutridos o con riesgo de desnutrición pueden necesitar un volumen de alimentos adicionales superior a la ración general. Hay muchas ONG que se aplican a estas necesidades especiales, habitualmente de niños menores y mujeres embarazadas, mediante programas alimentarios selectivos que se integran a las actividades de salud básica (PMA, 1999). Los programas de alimentación complementaria pueden ser de carácter general o “global”, lo que significa que están destinados a todos los miembros de una edad o género específicos (por ejemplo, todos los niños menores de dos años), o ser focalizados, esto es, orientados hacia los moderadamente desnutridos para impedir de que se transformen en agudamente desnutridos y para mejorar su estado de nutrición. Los programas de este tipo se basan en criterios antropomórficos para identificar a los individuos que califican para recibir esta alimentación complementaria.

Existen otras variables de diseño en los programas, como la opción entre raciones húmedas (que se consumen en el mismo lugar) o secas (que se llevan a casa), el proceso de determinar el tamaño y composición de la ración, la frecuencia en que se entregará y los criterios de inclusión / exclusión, que están sujetas a consideraciones similares a aquellas de otros proyectos de alimentación complementaria de salud materno-infantil (SMI). Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los programas de desarrollo, las organizaciones y organismos de beneficencia han elaborado protocolos específicos para servir de guía en el diseño de este tipo de programas. Estas directrices son útiles cuando la planificación de los programas se ve obstaculizada por la necesidad de responder rápidamente y también son esenciales para el aprendizaje institucional. De manera similar, los criterios Sphere acerca de las mejores prácticas en ayuda humanitaria, elaboradas por un grupo de organismos internacionales dedicados a este tipo de funciones, representan un intento realizado por la comunidad internacional para codificar las prácticas ideales en situaciones de emergencia (Sphere, 2000)

Alimentación terapéutica. Los programas de alimentación terapéutica se basan en una recuperación médica y nutricional intensa para tratar a los individuos gravemente desnutridos. Este tipo de alimentación normalmente se entrega a niños menores, lactantes de bajo peso, huérfanos y bebés que no pueden ser amantados por su madres, sobre la base de sus mediciones antropomórficas o la existencia de edema (PMA, 1999). Si bien en teoría estos programas también pueden satisfacer las necesidades de los adolescentes, adultos y ancianos, todavía no se han determinado bien los criterios para identificar y tratar a los miembros gravemente desnutridos de estos grupos, lo que ha significado que sus necesidades con frecuencia se han pasado por alto (Salama y Collins, 1999; Collins et al., 2000; Woodruff y Duffield, 2000).

Condiciones adecuadas para recurrir a la ayuda alimentaria de emergencia

La decisión de emprender una operación de ayuda alimentaria de emergencia sólo se debe tomar luego de una cuidadosa evaluación de las necesidades y en este contexto el primer paso es confirmar si la ayuda con alimentos realmente es la respuesta más adecuada (Jaspars y Young, 1995). De acuerdo al marco conceptual de la UNICEF acerca de las causas de la desnutrición (UNICEF, 1990), los factores que llevan directamente a la desnutrición y a la muerte son una ingesta dietética inadecuada y enfermedades.

Cuando se constata que una causa importante de la desnutrición es la inseguridad alimentaria, la alimentación directa podría no ser la única solución y tampoco la mejor y de hecho podría causar más perjuicios que beneficios. En situaciones de emergencia complejas, por ejemplo, las congregaciones civiles en los lugares en que se entregan los alimentos podrían convertirse en blancos de la violencia. Por otra parte, una gran cantidad de alimentos no sólo es difícil de transportar por motivos logísticos. También podría ser desviada con fines ilícitos y asimismo es posible que las facciones opuestas manipulen de manera deliberada los alimentos para fines políticos. Estos casos son muy habituales, lo que impulsa a muchas personas a sostener que el socorro alimentario puede agravar las emergencias complejas.

Sin embargo, existen alternativas a la ayuda alimentaria de emergencia que pueden servir para objetivos similares. Por ejemplo, transformar la ayuda alimentaria en dinero efectivo simplifica la logística involucrada en llevar los beneficios a poblaciones inaccesibles o alejadas de un puerto. El Programa Mundial de Alimentos utilizó la estrategia de monetización tanto en Somalia como en Liberia, donde los robos, los riesgos en torno a la seguridad y los problemas de transporte impedían entregar la ayuda en forma de alimentos (PMA, 1997). La ayuda alimentaria se puede vender a comerciantes que estén mejor preparados para acceder al mercado de determinadas áreas que las organizaciones internacionales (véase también Maxwell y Templer, 1994). De manera similar, los alimentos se pueden distribuir a través de tiendas con precios justos o de racionamiento o bien se pueden entregar cupones que las personas intercambiar en tiendas de alivio donde se ofrecen diversos productos básicos (Jaspars y Young, 1995). Estos tipos de intervenciones se analizan en otra parte del presente estudio.

Las transferencias en efectivo pueden ser más eficaces en función de los costos y más fáciles de operar que la entrega directa de alimentos en situaciones de emergencia. Sin embargo, en aquellos casos en que no hay disponibilidad de alimentos o éstos tienen precios excesivos debido a una perturbación del mercado o a la especulación y donde la intervención mediante la ayuda alimentaria no mejorará el funcionamiento del mercado, se debe recurrir a alimentos para ayudar en la emergencia. Existen otras consideraciones, analizadas en otras partes de este capítulo, que apuntan a instancias en que los alimentos podrían ser el medio más eficaz de cumplir los objetivos de un programa. Cada caso se debe decidir sobre la base del contexto específico en que ocurre.

VII. Costo y eficacia en función de los costos de los programas de redes de protección basadas en alimentos

El costo de un programa de red de protección de este tipo está determinado por el monto del beneficio, el número de los beneficiarios involucrados y el costo administrativo y logístico de entregar el beneficio. Los costos logísticos de entregar bienes alimentarios básicos son mayores que los costos de entregar un valor equivalente en la forma de efectivo o de un vale

o sello para la compra de alimentos, aunque los beneficios de la distribución directa de alimentos también difieren. Los objetivos de la mayoría de las redes de protección basadas en alimentos no son sólo asegurar un poder adquisitivo mínimo (aunque éste sí es el objetivo de muchos programas de sellos para la compra de alimentos). En consecuencia, es muy difícil comparar su eficacia en función de los costos, ya que si bien los programas que se están comparando pueden compartir algunos de los objetivos, otros pueden ser exclusivos para cada uno de los programas.

Tampoco es fácil determinar los costos de los programas basados en alimentos (alimentación complementaria, sellos para la compra de alimentos o vales) que operan a través de consultorios o escuelas tampoco. Pueden existir costos reales que no están reflejados en el presupuesto de los programas, como el del personal de los consultorios y escuelas que debe dejar de lado otras tareas para distribuir los beneficios. Al mismo tiempo, los beneficios de una transferencia basada en alimentos probablemente se potencian por las sinergias con los servicios complementarios que entregan.

La eficacia en función de los costos de estos programas es un aspecto muy diferente al costo. El costo de un programa aumenta a la par con el tamaño del beneficio entregado, pero igual lo hace su eficacia en función de los costos. El costo de un programa se puede restringir si se disminuye la cantidad de los beneficiarios, pero al mismo tiempo se reducirá su efecto. La focalización es un aspecto crucial de la eficacia en función de los costos y esta eficacia obviamente puede mejorar si los beneficios se orientan exclusivamente hacia las personas que los necesitan y se excluye a los no necesitados. En Sri Lanka, se estima que el 25% de la población necesitaba un programa de sellos para la compra de alimentos. Sin embargo, la focalización era muy deficiente y si bien un 50% de la población participó en el programa, no era justamente la población más necesitada. El tamaño de los beneficios necesariamente fue restringido y así la eficacia en función de los costos también fue reducida (Castaneda, 1999). El programa de sellos para la compra de alimentos de Jamaica, en cambio, estuvo bien focalizado de acuerdo a los ingresos (Grosh, 1992), aunque el reducido tamaño de las transferencias redujo su eficacia. La focalización del programa no se basó en las necesidades nutricionales y sólo un pequeño porcentaje de los niños desnutridos vivía en alguno de los hogares que recibieron estos sellos (Castaneda 1999), de modo que el programa influyó poco en disminuir la tasa de desnutrición. Un programa puede ser muy oneroso y de todos modos ser eficaz en función de los costos si la población necesitada es de gran tamaño y el nivel de la necesidad es muy grande.

La eficacia en función de los costos obviamente depende del efecto previsto. Los sellos para la compra de alimentos, los programas de alimentos por trabajo y la ayuda alimentaria de emergencia para poblaciones desplazadas son programas destinados a asegurar un nivel de consumo mínimo a los individuos que experimentan escasez de prestaciones debido a circunstancias individuales (como edad, discapacidad o estructura familiar) o a crisis locales o nacionales. Los programas de alimentación complementaria habitualmente tienen objetivos diferentes (o al menos adicionales), entre otros la prevención o tratamiento de la desnutrición y un mayor uso de los servicios sociales. Resulta difícil comparar la eficacia en función de los costos de las diferentes redes de protección basadas en alimentos si tienen objetivos distintos que coinciden sólo parcialmente.

VIII. Combinación y ordenación secuencial de múltiples programas

Dado que los diversos tipos de redes de protección basadas en alimentos responden a diferentes necesidades dentro de la población, no se puede considerar que unas puedan sustituir a las otras. Los sellos para la compra de alimentos, por ejemplo, pueden operar casi de la misma manera que una transferencia en efectivo en garantizar un nivel de consumo mínimo para los hogares e individuos necesitados. En Estado Unidos, el Programa de Sellos para la Compra de Alimentos es el único programa disponible para los hogares que se basa exclusivamente en motivos de necesidad económica. Todos los demás programas de redes de protección están orientados hacia personas de categorías específicas: programas para mujeres, niños y lactantes orientados hacia mujeres embarazadas o en período de lactancia y hacia niños, transferencias en efectivo a familias con niños dependientes y meriendas escolares para niños en la escuela. Un componente básico de cualquier red de protección social es un programa que garantice un nivel de consumo básico a todos los individuos necesitados, ya sea a través de transferencias en efectivo, sellos para la compra de alimentos o la entrega directa de servicios, aunque esto último no es una forma realista de abordar esta necesidad. Un programa de alimentos por trabajo es atractivo como red de protección social, puesto que proporciona un empleo remunerado en lugar de una transferencia, pero sólo puede cumplir esa función esencial de red de protección si en el hogar hay miembros robustos capaces de trabajar. No sirve para niños huérfanos, ancianos o discapacitados, de modo que si bien es muy adecuado implementar este tipo de programas como red de protección, no podrán sustituir las transferencias directas.

Los programas de alimentación complementaria están destinados a individuos especialmente vulnerables y se pueden utilizar para promover la participación en los servicios sociales. Se deben considerar como componentes adicionales a la red de protección social básica mínima destinados a encarar problemas nutricionales, educacionales o de salud específicos. Si bien tales programas pueden formar parte de una red de protección dado que entregan un ingreso real a los hogares cuyos miembros son los beneficiarios previstos, no pueden ser los componentes principales de la red de protección: sus objetivos son más específicos y la definición de sus grupos beneficiarios es más restringida.

La ayuda alimentaria de emergencia es un caso aparte. Cuando existen grupos demográficos desplazados sin medios de ganarse su sustento o cuando simplemente no hay disponibilidad de alimentos debido a una guerra, hambruna u otro trastorno, la distribución de emergencia de raciones familiares generales es un asunto crucial no como una red de protección, sino para fines de supervivencia. En el marco general de los programas de redes de protección, la ayuda alimentaria de emergencia es la red de protección por excelencia.

Por consiguiente, los programas descritos en este capítulo se complementan mutuamente y cada uno de ellos está orientado a un grupo demográfico diferente y a una necesidad específica distinta. Cuando esté garantizado el sustento básico, se debe considerar la aplicación de programas complementarios que se basen en las necesidades nutricionales y de consumo específicas de la población.

Referencias bibliográficas

- ACC/SCN (Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas /Subcomisión de Nutrición). 1994. "Update on the Nutrition Situation, 1994: Informe recopilado de información disponible al ACC/SCN".
- Ahmed, A.U., y K. Billah. 1994. "Food for Education Program in Bangladesh: An Early Assessment", Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Proyecto sobre Políticas Alimentarias en Bangladesh, Dhaka.
- Alderman, H. 1993. "New Research on Poverty and Malnutrition: What are the Implications for Policy?", en Lipton y van der Gaag (eds) *Including the Poor*. Washington: Banco Mundial.
- Alderman, H. 1986. *The Effect of Food Price and Income Changes on The Acquisition of Food by Low-Income Households*. Washington DC: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Anderson, M.A., J.E.Austin, J.D.Wray y M.F.Zeitlin. 1981. *Study I: Supplementary Feeding in Nutrition Interventions in Developing Countries*. Cambridge: Oelgeschlager, Gunn, and Hain, Inc. para el Instituto para Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.
- Banco Mundial. 1999. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998/99: Knowledge for Development*. Oxford: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1996. "Sri Lanka in the Year 2000 - An Agenda for Action", Informe N° 15455-CE, Washington, D.C.: División de Operaciones de Países del Banco Mundial, Región de Asia Meridional.
- Banco Mundial. 1992. "Republic of Honduras, Review of the PRAF Food Coupon Programs", Informe N° 10488-HO del Banco Mundial. Sólo para uso oficial. Washington DC: Oficina Regional del Banco Mundial para América Latina y el Caribe.
- Bardhan, P, y C. Udry. 1999. *Development Microeconomics*. Oxford: Oxford University Press.
- Barrett C.B. (en preparación). "Food Security and Food Assistance Programs", en Bruce L. Gardner y Gordon C. Rausser, eds., *Manual sobre Economía Agraria*, vol. 2. Amsterdam: Elsevier Science.
- Beaton, G., y H. Ghassemi. 1982. "Supplementary Feeding Programs for Young Children In Developing Countries", *The American Journal of Clinical Nutrition* 35 (4).
- Beaton, G. 1993. "Which Age Groups Should be Targeted for Supplementary Feeding?" *Nutrition Issues in Food Aid*. Informe para el Simposio de ACC/ SCN, Documento de trabajo N° 12, 26-54 sobre políticas de nutrición.

- Behrman, J. 1993. "The Economic Rationale for Investing in Nutrition in Developing Countries", *World Development* 21 (11): 1749-71.
- Berg, A. 1973. *The Nutrition Factor*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Berg, A. 1987. *Malnutrition: What Can Be Done? Lessons from World Bank Experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial.
- Besley, T., y R. Kanbur. 1990. "The Principals of Targeting", Serie de documentos de trabajo N° 385 sobre políticas, investigación y relaciones exteriores, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bessenecker, C. 1999. "Addressing the Needs of The Food Insecure: A Position Paper on Food-Based Maternal Child Health and Nutrition Programs". San Diego: Project Concern International, junio.
- Boudreau, T. 1998. "The Food Economy Approach: A Framework for Understanding Rural Livelihoods", Estudio N° 26 sobre redes de alivio y rehabilitación, Londres: Overseas Development Institute.
- Brown, L., Y. Yohannes y P. Webb. 1994. "Rural Labor-Intensive Public Works: Impacts of Participation on Preschooler Nutrition: Evidence from Niger", *American Journal of Agricultural Economics* 76:1213-18, diciembre.
- Bryson, J.C., J.P. Chudy y J.M. Pines. 1991. "Food for Work: A Review of the 1980s with Recommendations for the 1990s". Informe para la USAID, Washington, D.C. Mimeo.
- Buchanan-Smith M, y S. Maxwell. 1994. "Linking Relief and Development", *Boletín del IDS*, 25:2-16.
- Butler, J.S., y J.E. Raymond. 1996. "The Effect of the Food Stamp Program on Nutrient Intake", *Economic Inquiry*, 34 (4): 781-788, octubre.
- Castaneda, T. 1999. "The Design, Implementation, and Impact of Food Stamp Programs in Developing Countries", Nutrition Toolkit N° 6, Washington, D.C.
- Catholic Relief Services (CRS). 1993. "Ghana Program: Multi-Year Operational Plan, 1994-1996", Baltimore.
- Collins, S. A. Duffield, y M. Myatt. 2000. "Adults: Assessment of Nutritional Status in Emergency-affected Populations", Informe Complementario del Sistema de Información sobre Nutrición de Refugiados (RNIS), Ginebra: Comité Permanente sobre Nutrición (SCN) del Sistema de las Naciones Unidas.
- Corbett, J. 1999. "Famine and Household Coping Strategies", *World Development* 16(9): 1099-1112.

- Cornia, G.A., y F. Stewart. 1995. "Two Errors of Targeting", en D. Van de Walle y K. Nead (eds.), *Public Expenditures and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial.
- del Rosso, J., y T. Marek. 1996. "Class Action. Improving School Performance in the Developing World through Better Health and Nutrition", Serie de Instrucciones para el Desarrollo, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Devadas, R.P. 1983. "The Honorable Chief Minister's Nutritious Meal Programme for Children of Tamil Nadu", Coimbatore, India: Sri Arinashilingam Home Science College.
- Dixit, S. 1994. "Dietary Intakes and their Determinants in Low Income Elementary School Children". Disertación de doctorado sin publicar. Medford, Mass.: Tufts University School of Nutrition Science and Policy, agosto.
- Ezemenari, K. 1997. "The Link Between Public and Private Interhousehold Transfers: Implications for the Design of Safety Net Programs in Developing Countries", *American Journal of Agricultural Economics* 79(2): 666-71.
- Ferreira, F., G. Prennush y M. Ravallion. 1999. "Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks", Documento de trabajo 2160 sobre investigación de políticas, Washington DC: Banco Mundial.
- Fraker, T. 1990. "The Effects of Food Stamps on Food Consumption: A Review of the Literature", Mathematica Policy Research, Inc., elaborado para el Ministerio de Agricultura de EE.UU., Washington, D.C., octubre.
- Fraker, T.M., A.P. Martini, J.C.Ohls y M. Ponza. 1995. "The Effect of Cashing Out Food Stamps on Household Food Use and the Cost of Issuing Benefits. *Journal of Policy Analysis and Management* 14: 3, 372-92.
- Gillespie, S.R. 1999. "Toolkit Number 5: Supplementary Feeding for Women and Young Children", Departamento de Desarrollo Humano, Washington DC: Banco Mundial.
- Gopalan, C., M.C. Swaminathan, V.K. Kumari, D.H. Rao, K. Vijayaraghavan. 1973. "Effects of Calorie Supplementation on the Growth of Under-nourished Children", *American Journal of Clinical Nutrition*, 26: 563-566.
- Gopaldas, T. 1976. "Project Poshak—An Integrated Health and Nutrition Large-scale Study for Rural Preschool Children, India Central. *Boletín Nihae*, 9(1):37-40.
- Grosh, M. 1992. "The Jamaican Food Stamps Programme: A Case Study in Targeting". *Políticas sobre Alimentación*, 17 (1): 23-40, febrero.
- Grosh, M. 1994. "Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice", Estudios regionales y sectoriales del Banco Mundial, Washington D.C.: Banco Mundial.

- Gunderson, C., M. Le Blanc y B. Kuhn. 1999. "The Changing Food Assistance Landscape: The Food Stamp Program in a Post-Welfare Reform Environment". Informe N° 773 sobre Economía Agraria, Washington, D.C.: Food and Rural Economics Division, Economics Research Service, Ministerio de Agricultura de EE.UU.
- Haddad, L., y M. Zeller. 1996. "How Can Safety Nets Do More with Less? General Issues with Some Evidence From Southern Africa", Documento de trabajo N° 16 de la FCND, Washington D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Harbert, L., y P.L. Scandizzo. 1982. "Food Distribution and Nutrition Intervention: The Case of Chile", Documento de trabajo N° 512 del personal del Banco Mundial, Washington DC: Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural, Banco Mundial.
- Husaini, M.A., L. Karyadi, Y.K. Husaini, D. Karyadi y E. Pollitt. 1991. "Developmental Effects of Short-term Supplementary Feeding in Nutritionally-at-risk Indonesian Infants", *American Journal of Clinical Nutrition* 54:799-804.
- Hoddinott, J. 1999. "Principles and Practice in the Design of Food-Based Targeted Assistance", descargado de <http://wbln0018.worldbank.org>
- Horton, S. 1992. "Unit Cost, Cost-Effectiveness, and Financing of Nutrition Interventions", Documento de trabajo 952 sobre Investigación de Políticas, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Instituto del Banco Mundial. n.d. Washington, D.C., Antecedentes para el curso sobre Redes de Protección Social.
- Jaspars, S., y H. Young. 1995. "General Food Distribution in Emergencies: from Nutritional Needs to Political Priorities", Examen a las Buenas Prácticas en la Red de Alivio y Rehabilitación N° 3, diciembre.
- Johnson, F.C., y B.L. Rogers 1993. "Children's Nutritional Status in Female-Headed Households in the Dominican Republic", *Social Science and Medicine*, 37:11, 1293-1301.
- Kennedy, E., y H. Alderman. 1987. "Comparative Analyses of Nutritional Effectiveness of Food Subsidies and Other Food-Related Interventions", Washington D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Kennedy, E. 1992. "Household Food Security and Child Nutrition: The Interaction of Income and Gender of Household Head". *World Development* 20: agosto, 1077-1985.
- Kielman, A.A., C.E. Taylor y R.L. Parker. 1978. "The Narangwal Nutrition Study", *The American Journal of Clinical Nutrition*, 31:2040-2052.
- Kusim, J.A., S. Kardjati, J.M. Houtkeeper y U.H. Renqvist. 1992. "Energy Supplementation During Pregnancy and Postnatal Growth", *Lancet* 340:623-626.

- Lutter CK., J.O. Mora, J.P. Habicht, K.M. Rasmussen, D.S. Robson, S.G. Sellers, C.M. Super y M.G. Herrera. 1989. "Nutritional Supplementation: Effects on Childhood Stunting Because of Diarrhoea", *American Journal of Clinical Nutrition* 50:1-8.
- Macrae J., M. Bradbury, S. Jaspars, D. Johnson y M. Duffield. 1997. "Conflict, the Continuum, and Chronic Emergencies: A Critical Analysis for Linking Relief, Rehabilitation, and Development Planning in Sudan", *Disasters*, 21:223-243.
- Mardones-Santander F., P. Rosso, A. Stekel, E. Ahumada, S. Llaguno, F. Pizarro, J. Salinas, I. Vial y T. Walter. 1988. "Effect of a Milk-based Food Supplement on Maternal Nutritional Status and Fetal Growth in Underweight Chilean Women", *American Journal of Clinical Nutrition* 47: 413-19.
- Martorell, R., J. Rivera y H. Kaplowitz. 1990. "Consequences of Stunting in Early Childhood for Adult Body Size in Rural Guatemala", *Annales Nestl*, 48:85-92.
- Maxwell, S., y G. Templer. 1994. "The Monetization of Project and Emergency Food Aid: Project-Level Efficiency First!" *Food Policy* 19(1): 9-15.
- McKeown, T. 1988. *The Origins of Human Disease*. Oxford: Blackwells.
- Meyers, A.F., A.E. Sampson, M. Weitzman, B.L.Rogers y H. Kayne. 1989. "School Breakfast Program and School Performance", *American Journal of Diseases of Children* 143:1234-1239, octubre.
- Mora, J.O. 1983. "Supplementary Feeding During Pregnancy: Impact on Mother and Child in Bogota, Colombia", en B. Underwood ed. *Nutrition Intervention Strategies in National Development*. Nueva York: Academic Press.
- Mora JO., M.G. Herrera, J. Suescun, L de Navarro y M Wagner.1981. "The Effects of Nutritional Supplementation on Physical Growth of Children at Risk of Malnutrition", *American Journal of Clinical Nutrition* 34: 1985-1992.
- Organización para el Desarrollo Económico//DAC. 2001. "Aid Activities in Least Developed Countries, 1999". París: Organización para el Desarrollo Económico.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 1997. "Protecting and Promoting the Health and Nutrition of Mothers and Children Through Supplementary Feeding", Ginebra: Unidad de Programas de Ayuda Alimentaria, OMS.
- Peppiatt, D., y J. Mitchell. 1997. "Buying Power: the Case for a Cash-based Response to Famine", Londres: Cruz Roja Británica.
- Pollitt, E. 1995. "Nutrition in Early Life and the Fulfillment of Intellectual Potential", *Journal of Nutrition* 125(S): 1111S-1118S.
- Pollitt, E., KS Gorman, PL Engle, R. Martorell y J. Rivera. 1993. "Early Supplementary Feeding and Cognition", *Monografías de Society for Research in Child Development*, Serie No. 235, 58(7).

- Prentice, A.M., T.J. Cole, F.A. Foord, W.H. Lamb y R.G. Whitehead. 1987. "Increased Birthweight after Prenatal Dietary Supplementation of Rural African Women", *American Journal of Clinical Nutrition* 46(6): 912-925.
- Programa Mundial de Alimentos (PMA). 1995. "Operational Guidelines for WFP Assistance to Education: 15th Session SCP, 6-9 November 1995", Roma.
- Programa Mundial de Alimentos. 1996. "Report on Pilot School Feeding Program". Informe de evaluación, PMA /Malawi (sin publicar).
- Programa Mundial de Alimentos. 1997. "Policies on the Use of WFP Food Aid in Relief and Development Activities: Monetization", Sesión Anual del Directorio Ejecutivo, Roma.
- Programa Mundial de Alimentos. 1998. *World Food Programme in Statistics - 1998*. Roma: Programa Mundial de Alimentos.
- Programa Mundial de Alimentos. 1999. "World Food Programme Statistics 1999", descargado de <http://www.wfp.org/reports/wfpstats/99>
- Programa Mundial de Alimentos. 2000. "WFP Hails Global School Feeding Initiative", Comunicado de prensa del PMA, 24 de julio.
- Programa Mundial de Alimentos. En preparación. *2001 Food Aid Flows*. Roma: Programa Mundial de Alimentos.
- Ramakrishnan U, R. Martorell, J. Rivera y P. Melgar. 1997. Inter-Generational Relationships in Birth Weight in Guatemala. *FASEB Journal*:11(3):A575.
- Rao, D. N., y A. N. Naidu. 1977. "Nutritional Supplementation: Whom Does it Benefit Most?" *American Journal of Clinical Nutrition* 26: 30:1612-1616.
- Ravallion, M. 1990. Income Effects on Undernutrition. *Economic Development and Cultural Change* (abril):489-516.
- Rivera, S. A., J-P. Habicht y D. S. Robson. 1991. "Effects of Supplementary Feeding on Recovery From Mild to Moderate Wasting in Preschool Children", *American Journal of Clinical Nutrition* 54:62-68, 1991.
- Rivera, J. A., R. Martorell, M. T. Ruel, J. P. Habicht y J. D. Haas. 1995. "Nutritional Supplementation during the Preschool Years Influences Body Size and Composition of Guatemalan Adolescents", *Journal of Nutrition* 125 (4S): 1068S-1077S.
- Rogers, B. 1995. "Feeding Programs and Food-Related Income Transfers", en P. Pinstrup-Andersen, D. Pelletier y H. Alderman (eds): *Child-Growth and Nutrition in Developing Countries: Priorities for Action*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rogers, B. L., T. Sanghvi, P. Tatian, J. Behrman, M. Calderón, S. Creliá y M. García. 1995. "Food and Income Subsidies and Primary Schooling in Rural Honduras: An

- Evaluation of the Impact of the Bonos and PL480 Title II School Feeding Programs”. Bethesda, Md.: International Science and Technology Institute. Informe preparado para la USAID, ALC/HNS, Washington, D.C., septiembre.
- Rogers, B. L. 1996. “The Implications of Female Household Headship for Food Consumption and Nutritional Status in the Dominican Republic”. *World Development* 24:1, 113-128.
- Sahn, D. S., B. L. Rogers y D. Nelson. 1981. “Assessing the Uses of Food Aid: PL 480 Title II in India”. *The Ecology of Food and Nutrition*, primavera.
- Salama P., y S. Collins, 1999. “An Ongoing Omission: Adolescent and Adult Malnutrition in Famine Situations”, *Intercambio en terreno de la Red de Nutrición de Emergencia*, 6: febrero.
- Sampson, A., S. Dixit, A. F. Meyers y R. Houser. 1995. “The Nutritional Impact of a Newly Implemented School Breakfast Program (SBP) on the Diets of African-American Elementary School Children”, *Ambulatory Child Health* 1: 14-22
- Sanghvi, T., B. L. Rogers, P. Tatian, J. Behrman, M. Calderón, S. Creliá y M. García. 1995. *The Effect of Food Assistance and Cash Transfers on Health and Nutrition: An Evaluation of the Programs of Bonos and Supplementary Maternal and Child Feeding (PL 480 Title II)*. Bethesda, Md.: International Science and Technology Institute. Informe preparado para la USAID, ALC/HNS, Washington, D.C., 18 de septiembre.
- Schlossman, N.P. 1993. “Enhancing Food Security in Urban Food for Work Programs: the Bolivia Initiative”, *Foro sobre Alimentos*, 18 de junio.
- Scrimshaw, N., C. Taylor y J. Gordon .1968. *Interactions of Nutrition and Infection* Monograph 57. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- The Sphere Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Relief*. Herndon: Stylus Publishing LLC, 2000.
- Subbarao K., A. Bonnerjee, K. Ezemenari, J. Braithwaite, C. Graham, S. Carvalho y A. Thompson. 1997. “Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-country Experience”, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Timmer, Peter. 1981. “Is There Curvature in the Slutsky Matrix?” *Review of Economics and Statistics* 63:3, agosto, 395-402.
- Toole M. 1992. “Micronutrient Deficiencies in Refugees”, *The Lancet* 339:1214-1216
- UNICEF .1990. *Strategy for Improved Nutrition of Children and Women in Developing Countries*. Nueva York: UNICEF.
- United States Department of Agriculture (USDA). 2000. “WIC Eligibility Requirements”, descargado de www.fns.usda.gov/wic

- Vivian, J. 1994. "Social Safety Nets and Adjustment in Developing Countries", *Occasional Paper*, estudio N° 1 para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra, julio.
- von Braun J (ed.) 1995. *Employment for Poverty Reduction and Food Security*. Washington D.C: IIPA.
- von Braun, J., T. Teklu y P. Webb. 1999. *Famine in Africa: Causes, Responses and Prevention*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Walton, J., y D. Seddon. 1994. *Free Markets and Food Riots: The Politics of Global Adjustment*. Cambridge MA: Blackwell Publishers.
- Webb, P., y S. Moyo. 1993. "Food Security Through Employment: Experience with Labor-Intensive Public Works in Zimbabwe", Informe para la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Washington, D.C.: IIPA.
- Webb, P., y von Braun, J. 1994. *Famine and Food Security in Ethiopia: Lessons for Africa*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Webb, P. 1992. "Food Security through Employment in the Sahel", Informe para la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Washington, D.C.: IIPA
- Wilde, P., y C. Ranney, 1998. A Monthly Cycle in Food Expenditure and Intake by Participants in the U.S. Food Stamp Program. Madison, Wisconsin: Institute for Research on Poverty, Documento de trabajo N° 1163-98, junio.
- Woodruff B., y A. Duffield. 2000. "Adolescents: Assessment of Nutritional Status in Emergency-affected Populations", Informe complementario para el Sistema de Información de Nutrición de Refugiados (RNIS), Ginebra: Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas (SCN).
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 1997. "Protecting and Promoting the Health and Nutrition of Mothers and Children Through Supplementary Feeding", Ginebra: Unidad de Programas de Ayuda Alimentaria, OMS.