



Panorama de la seguridad
alimentaria y nutricional de
América Latina y el Caribe
2011

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

ISBN 978-92-5-307038-1

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por correo electrónico a: copyright@fao.org, o por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicaciones, Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia).

© FAO 2011

CONTENIDOS

PRÓLOGO	1
MENSAJES PRINCIPALES	3
Capítulo I. Hambre, malnutrición y alzas de precios de los alimentos	5
A. El hambre y la malnutrición	7
B. La SAN en la agenda política internacional y regional	9
C. Precios internacionales de los alimentos	12
Capítulo II. Estado del acceso y la disponibilidad alimentaria	25
A. Acceso a los alimentos	27
B. Disponibilidad de alimentos	40
C. Comercio internacional de alimentos	60
Capítulo III. Agenda de políticas públicas para la seguridad alimentaria y nutricional	73
A. Introducción	75
B. Desafíos	75
C. Recomendaciones de políticas públicas	78
Bibliografía	89

PRÓLOGO

La edición 2011 del Panorama, elaborado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, analiza la compleja coyuntura regional e internacional en materia de seguridad alimentaria y nutricional, y también la sitúa en el marco de fenómenos más profundos y estructurales, que tienen un mayor alcance temporal y que no siempre son visibles a partir de los datos estadísticos de períodos breves.

Este año se destacan en el análisis los efectos del alza y mayor volatilidad de los precios internacionales de los alimentos en la región. La combinación de esos factores genera una situación que no beneficia ni a los productores ni a los consumidores.

Los precios altos aumentan los riesgos de inseguridad alimentaria en los países importadores netos de alimentos y reducen el acceso a los alimentos de la población de menores ingresos, que son quienes gastan una mayor proporción de sus ingresos en alimentación.

Aunque los precios altos suelen incentivar la inversión, la volatilidad que se observa desde el 2007 (la mayor volatilidad de las últimas dos décadas¹) ha impedido que esto ocurra.

La velocidad de los cambios ha sido un obstáculo adicional para una respuesta oportuna, tanto de los gobiernos como de los productores y de los consumidores. La abrupta subida de los precios alimentarios en 2008 dejó a millones de familias desprotegidas, y muchos gobiernos no pudieron reaccionar a tiempo porque no tenían la institucionalidad pública necesaria para fortalecer sus programas de fomento productivo y de protección social. A su vez, los productores que sembraron en 2008 comprando insumos a precios caros, con la expectativa de ganancias que les

permitiesen recuperar la inversión al momento de la cosecha, en muchos casos obtuvieron precios de venta menores a sus costos de producción.

A partir de junio de 2010 los precios de los alimentos volvieron a elevarse. En agosto de 2011 el índice de precios internacionales de los alimentos de la FAO alcanzó un nivel 26% superior al de agosto de 2010. Una prueba de la tendencia alcista es que el promedio de los precios de los alimentos en el periodo 2006-2011 se encuentra 73% por sobre los niveles del quinquenio previo 2000-2005.

Según los pronósticos de la FAO y la OCDE, los precios permanecerán altos y volátiles en los próximos años. Este es el escenario en que debemos movernos. La incertidumbre que provoca la elevada volatilidad de los precios, sumada a los bajos niveles de competencia que prevalecen en muchos de los mercados de alimentos, hacen que los altos precios no se transmitan a buena parte de los productores, en especial los agricultores familiares, quienes no pueden aprovechar las oportunidades que estos incrementos de precios representan. Sin embargo, las alzas de precios sí se traspasan de manera inmediata a los consumidores. Todo esto restringe la capacidad de respuesta de los productores a los precios altos y aumenta la vulnerabilidad de los más pobres a la inseguridad alimentaria.

El panorama económico y financiero también se mantiene imprevisible. Prevalece la incertidumbre, que se manifiesta en un mayor riesgo para la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones vulnerables en América Latina y el Caribe, región en la cual 52,5 millones de personas sufren hambre, es decir el 9% de su población total.

Más allá de la coyuntura, lo que marca este reciente período de crisis ha sido la apertura de un amplio debate internacional sobre los fundamentos mismos y los límites estructurales del estilo de desarrollo predominante. Lo que se cuestiona es el predominio del mercado sin contrapesos, alimentado por un proceso de globalización carente de mecanismos de gobernanza, que ha convertido a la desigualdad en el estigma de nuestra época.

1 HLPE, 2011. Price volatility and food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2011.

A estas alturas nadie pone en duda el hecho de que el crecimiento de las economías es necesario para mejorar las condiciones de vida de la población y generar empleos. Sin embargo, cada vez hay mayor consenso político y social sobre el hecho patente de que dicho crecimiento es insuficiente en sí mismo, debido a las profundas desigualdades en la distribución de los ingresos.

Producto de lo anterior, y de las lecciones derivadas de aquellos países que han logrado amortiguar mejor las consecuencias de la crisis en la seguridad alimentaria y nutricional de su población, las sociedades latinoamericanas han comenzado a demandar un papel más protagónico del Estado. Piden un nuevo balance entre el mercado, la sociedad y el Estado, en el cual a este último se le demanda que cumpla su papel regulador y sea más eficiente en la provisión de bienes públicos.

Como respuesta a las crisis experimentadas a partir de 2008 los gobiernos de la región han implementado una amplia variedad de medidas de políticas públicas, tanto para enfrentar las amenazas como para aprovechar las oportunidades que ofrecen los altos precios de los alimentos. En este Panorama se describen de manera detallada muchos de esos importantes esfuerzos gubernamentales, que indudablemente han contribuido a amortiguar los efectos más complejos de la crisis. Medidas que en términos generales en este Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional se han ordenado siguiendo las dimensiones de acceso, disponibilidad y comercio de alimentos.

Al observar en perspectiva y valorar los logros de esta amplia y variada gama de iniciativas de política, se hacen evidentes también las limitaciones que han dificultado un avance más concreto frente a los enormes desafíos que enfrenta la región. Las urgencias sociales, las presiones de grupos de interés, las complejidades de la economía internacional, las restricciones presupuestarias y también las visiones de corto plazo que normalmente se imponen en las agendas políticas han dificultado la puesta en marcha de transformaciones indispensables para mejorar el sistema alimentario, reducir la pobreza, y mejorar la distribución del ingreso y la seguridad alimentaria y nutricional.

Esta es la mirada que presenta el Panorama 2011. En sus dos primeros capítulos se aborda la situación de los precios internacionales de los alimentos en el mundo y en la región, así como sus diversos impactos sobre la seguridad alimentaria y nutricional en sus dos principales dimensiones (acceso y disponibilidad) y las características que en estas circunstancias adquiere el comercio internacional de alimentos. En el tercer y último capítulo se propone una agenda de políticas para los próximos años, que se elabora desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y nutricional y que se construye teniendo como marco la necesidad de enfrentar los principales desafíos que el estilo de desarrollo vigente ha impuesto a los países de la región.

José Graziano da Silva
Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

MENSAJES PRINCIPALES

- El nuevo nivel de precios de los alimentos y la persistencia de la volatilidad ponen en riesgo los avances en la erradicación del hambre y de la desnutrición infantil en la región. Los países enfrentan el desafío de incorporar políticas que den cuenta de los altos niveles de malnutrición en sus dos variantes: la subnutrición y el incremento de las tasas de sobrepeso, especialmente en niños.
- En los últimos años y cada vez con mayor visibilidad, la seguridad alimentaria ha estado posicionándose como una prioridad en la agenda política tanto a nivel global, como en América Latina y el Caribe. A nivel global, por los riesgos evidentes derivados del funcionamiento desregulado y desprovisto de mecanismos de gobernanza de los mercados agroalimentarios y financieros, y en el ámbito regional, adicionalmente por un renovado impulso de iniciativas políticas de integración y colaboración económica entre los países, en materia del sistema alimentario.
- Los precios de los alimentos se encuentran en un nuevo nivel, más alto que el histórico y, al mismo tiempo, presentan una mayor volatilidad que la registrada en los últimos 30 años. La modificación de los precios relativos entre materias primas y bienes industriales, a favor de las primeras, representa una oportunidad para incentivar la inversión y la producción agroalimentaria; sin embargo, para que esto se concrete se requiere una reducción en la volatilidad y a la vez que los productores, principalmente los del sector de la agricultura familiar, logren captar las ventajas que potencialmente representan esos mayores precios.
- Desde un punto de vista social, el alza de los precios internacionales de los alimentos y una mayor inflación general en los países de la región conlleva dos riesgos íntimamente ligados: un aumento de la pobreza –por el efecto subida de la línea de pobreza– y un menor acceso a los alimentos precisamente de la población pobre, cuyos menores ingresos se gastan en mayor proporción en alimentación.
- La región, considerada como bloque, no tiene problemas de disponibilidad de alimentos, y los pronósticos para el año 2011 son en general favorables, a excepción de los cereales, rubro en que se espera una leve caída.
- El alza de los precios internacionales tiene distintos efectos entre las subregiones y países: representa un aumento significativo de la cuenta que pagan los países importadores netos de alimentos y al mismo tiempo una oportunidad para expandir las exportaciones para los principales países exportadores de la región. Es de gran importancia además la dotación natural de otras materias primas (energía, metales), cuyo alto valor internacional permite compensar los mayores costos de importación de los alimentos.
- Los elevados precios de los productos agrícolas constituyen asimismo una oportunidad real de dinamización del comercio intrarregional de alimentos, factor que puede contribuir a mejorar la seguridad alimentaria, especialmente si se considera la vulnerabilidad de los países importadores netos de alimentos en Centroamérica y el Caribe frente a eventos climáticos.
- Los altos precios de los alimentos representan también una oportunidad de mejores ingresos para la agricultura familiar, que en muchos países cumple un rol importante en el abastecimiento de alimentos que forman parte de la canasta básica de la población. También es destacable la importancia que tiene para la seguridad alimentaria el impulso a la agricultura familiar que produce alimentos tradicionales que se transan en los mercados locales. Sin embargo, para que estas oportunidades se materialicen se requiere de políticas diferenciadas y específicas, con el objetivo de aumentar su productividad y mejorar las condiciones de su inserción en los mercados de productos, insumos y financiamiento.
- La crisis de los últimos años ha puesto en la agenda pública de la región temáticas que trascienden la emergencia, lo que plantea una revisión de los

aspectos más permanentes o estructurales de la sociedad, aquellos que han impedido que las importantes tasas de crecimiento que los países de la región han conseguido en la década pasada se traduzcan en bienestar para la mayoría de la población.

- Una agenda de políticas públicas para enfrentar los principales desafíos de la región debe incluir entre sus principales líneas de trabajo: un **rol político más activo en los mecanismos de gobernanza de la seguridad alimentaria** y nutricional a escala mundial; políticas de largo plazo para abordar estructuralmente la **transformación de los patrones de producción y consumo**, a través de un aumento
- de la inversión en agricultura, y de otorgar **prioridad a la inclusión de la agricultura familiar** en las cadenas de comercialización. Adicionalmente, se requiere **adaptar la agricultura al cambio climático** y lograr una **mayor transparencia y competencia en los mercados agroalimentarios**.
- Estas políticas relacionadas con el sistema alimentario requieren ser complementadas con **políticas de redistribución de los ingresos**, tales como la **ampliación de los sistemas de protección social, reformas en los sistemas tributarios**, y el cumplimiento de la legislación existente en los mercados laborales agrícolas.



Capítulo I

Hambre, malnutrición y
alzas de precios de los
alimentos

A. El hambre y la malnutrición

Estado del hambre en la región

En el año 2010², el número de personas con hambre en América Latina y el Caribe fue de 52,5 millones, 600 mil personas menos que en 2009. De igual forma, el porcentaje de personas con hambre (prevalencia) se ha mantenido estable en 9% en los últimos dos años.

A escala mundial, el número de personas con hambre alcanzó los 925 millones en 2010, 98 millones menos que en 2009. Esto significa que un 13% de la población mundial se encuentra en condiciones de subnutrición. La Figura 1 muestra la evolución de las cifras de hambre en las últimas décadas.

El desafío de la doble carga de la malnutrición

Los países de la región han presentado avances en materia de reducción de la desnutrición infantil en sus diferentes facetas. De acuerdo a las últimas

estadísticas disponibles, la población que padece desnutrición global (insuficiencia de peso para la edad) es superior al 10% solamente en Haití, Guatemala y Guyana.

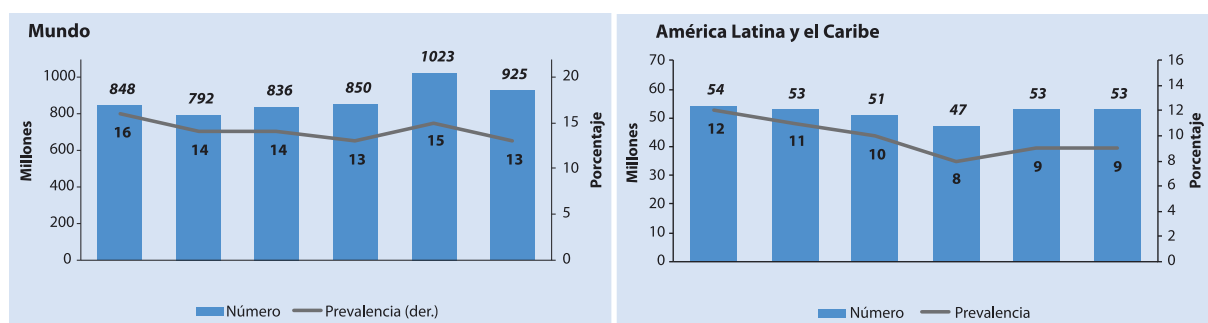
Los avances en materia de reducción de la desnutrición experimentados en la región encuentran su contrapartida en las altas tasas de sobrepeso que se observan. La Figura 2 muestra la doble carga de la malnutrición producto del proceso de transición nutricional (pretransición, transición y postransición)³. En países en postransición (Argentina, Uruguay y Chile) la prevalencia de sobrepeso es cercana al 10%. Los países en transición muestran, en general, niveles de entre 6% y 9%, salvo Perú que alcanza el 10%, cerca de las cifras de los países en postransición. Finalmente, los países en pretransición, presentan valores menores al 6%. Belice resulta un caso particular, puesto que presenta una prevalencia de desnutrición crónica mayor al 20% y la mayor prevalencia de sobrepeso (14%).

Respecto a desnutrición crónica infantil hay que señalar que las estadísticas disponibles muestran

2 En la versión 2011 de "El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo", FAO no realiza estimaciones de la población subnutrida para el 2011.

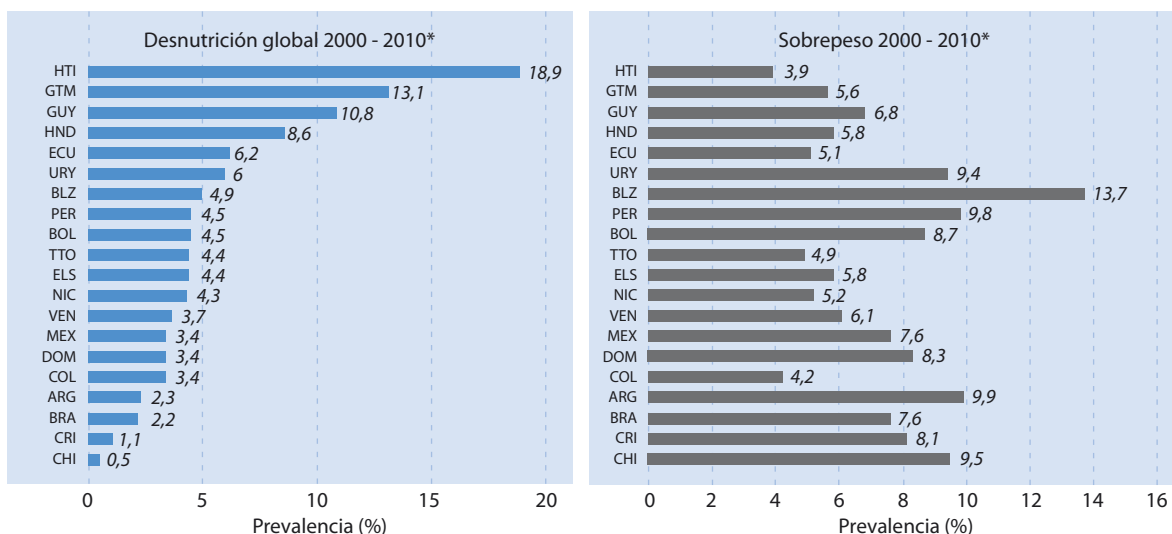
3 En la pretransición predominan las deficiencias nutricionales y la desnutrición; en la transición coexisten la desnutrición y la obesidad; y en la postransición predomina la obesidad (FAO-RLC, 2010).

Figura 1: Evolución del hambre 1990-2010 (indicador de subnutrición)



Fuente: FAO (2011).

Figura 2: Doble carga de la malnutrición infantil (niños menores de 5 años)



*Dato más reciente disponible para el período considerado.
Desnutrición global es la proporción de niños con bajo peso para la edad.

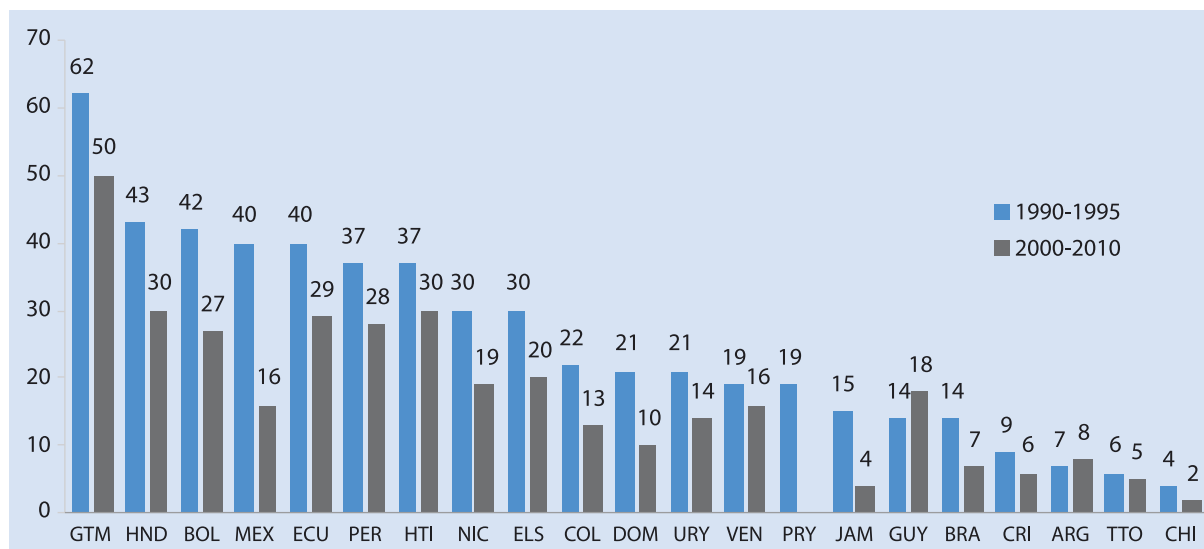
*Dato más reciente disponible para el período considerado.

Fuente: World Health Observatory - WHO (2011).

que, salvo en el caso de Guyana, en todos los países de la región las tendencias de fondo son de avance en la reducción de su prevalencia. A modo de ejemplo, México ha reducido la prevalencia de la desnutrición crónica infantil en 24 puntos porcentuales, desde 40% a 16%, Guatemala en 12

puntos porcentuales desde 62% a 50%, y Bolivia en 15 puntos porcentuales, hasta llegar a 27% de su población infantil con desnutrición crónica. Aún así, los valores resultan altos y solo Chile y Jamaica presentan prevalencia inferior a 5% (Figura 3).

Figura 3: Cambio en la desnutrición crónica infantil (Prevalencia en niños < 5 años, en %)



Fuente: World Health Observatory - WHO (2011).

El avance del sobrepeso y la obesidad es un fenómeno que afecta a la mayoría de los países, aunque presenten distintos niveles económicos o disten en sus resultados en materia de prevalencia de la desnutrición. Chile, por ejemplo, presenta la menor desnutrición global (0,5%) y una de las mayores tasas de sobrepeso infantil (9,5%), mientras que Belice, Bolivia y Perú tienen una tasa de desnutrición global infantil de entre 4,5 y 5% y

niveles de sobrepeso similares o incluso mayores que Chile. El sobrepeso infantil no solo supone un riesgo de mayores costos a futuro para los sistemas de salud de los países, sino también una nueva faceta de la malnutrición que afecta al conjunto de la población –y cada vez más a los pobres–, y que al igual que la desnutrición genera limitaciones para su desarrollo; por ello ha cobrado una importancia creciente en todas las agendas (ver Recuadro 1).

RECUADRO 1

Experiencias en el combate de la obesidad en América Latina

La OMS estableció en el año 2004 la “Estrategia Mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud”. A partir de este marco, y aunque la evidencia resulta aún escasa, en América Latina y el Caribe algunos países han mostrado avances en este sentido, entre los que se destacan los casos de Brasil, Chile y México:

- El Gobierno de Brasil implementó en el año 2006 el Programa de Promoción de la Alimentación Saludable (PAS), que es una de las líneas de acción de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) y de la Política Nacional de Promoción de la Salud (PNPS).
- El gobierno de Chile¹ impulsó desde julio de 2006 la Estrategia Global contra la Obesidad (EGO-Chile) y el Programa EGO-Escuela, dirigido a niños de primer ciclo de la educación básica. En el año 2009 se inició la Estrategia de Reducción de Sal/Sodio en los Alimentos y en

abril de 2011 se dio inicio al Programa Elige Vivir Sano, cuyo objetivo es contribuir a la adopción de prácticas de vida saludable.


- Por su parte, el Gobierno de México lanzó en el año 2010 un Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria y una Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. El acuerdo persigue 10 objetivos prioritarios relacionados con la actividad física y la alimentación saludable, con la participación de múltiples actores públicos y privados.

Dada la importancia mundial de la obesidad –y de las Enfermedades No Transmisibles en general–, fue realizada en junio de 2011 la Conferencia Panamericana sobre Obesidad, que puso especial atención en su impacto en la población infantil. La reunión finalizó con un llamado a los países de la región a reconocer la creciente importancia que tiene esta enfermedad y a establecer acciones en conjunto para enfrentarla.

Referencia: Ministerios de Salud de Brasil, Chile y México.

B. La SAN en la agenda política internacional y regional

Ausencia de reglas y mecanismos para la gobernanza mundial de la SAN

 a certeza de que los precios de los alimentos se mantendrán en un alto nivel en los

próximos años, en un contexto de crisis económica plagado de incertezas y consecuencias sociales y políticas, ha conducido a una preocupación “global” sobre la relación entre la SAN y la estabilidad política de las regiones.

Las crisis también han puesto en evidencia la ausencia de mecanismos globales de gobernanza en el sistema alimentario mundial. Ejemplo de esto

último ha sido la crisis de hambruna en el Cuerno de África, donde a pesar de las alertas efectuadas por la FAO, la comunidad internacional no ha tenido la capacidad de evitarla o siquiera de tomar acciones oportunas para combatirla.

Dos iniciativas globales han surgido en los últimos tiempos, con el objetivo llenar en alguna medida el vacío de gobernanza global en materia de SAN: una primera que busca la regulación de los mercados internacionales de alimentos y financieros, promovida por el grupo de los 20 países de mayor desarrollo en el mundo (G-20), y una segunda iniciativa que promueve una reforma y revitalización del Consejo Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA, y CFS por sus siglas en inglés)⁴.

La iniciativa promovida por el G-20, bajo la presidencia de Francia, subraya la preocupación respecto del vínculo entre crisis financiera y alza y volatilidad de los precios de los alimentos, a raíz de la denominada “financiarización” de la producción agroalimentaria. Esto es debido al carácter de activo financiero que crecientemente han asumido los alimentos en los mercados a futuro, que los deja expuestos a la especulación como resultado, entre otros factores, de la desvalorización del dólar y la disminución de otras opciones lucrativas en mercados financieros en crisis. Es por ello que el énfasis de esta iniciativa ha estado en mitigar y gestionar mejor los riesgos asociados con la volatilidad de los precios de los alimentos y otros productos agrícolas, sin distorsionar el comportamiento del mercado; en definitiva, proteger a los actores más vulnerables⁵.

Las propuestas que a este respecto ha promovido el G-20 han navegado en una coyuntura de fuertes contradicciones entre Estados Unidos y Europa sobre las modalidades de salida de la crisis económica. Estados Unidos con una opción de manejo de política monetaria, con tasas de interés bajas y

expansión del gasto público para la reactivación económica, y Europa buscando el equilibrio fiscal con políticas recesivas, con el corte de gastos públicos. Estas diferencias han hecho que las primeras declaraciones que enfatizaban una acción coordinada para lograr una mayor regulación en los mercados a futuro y apuntaban hacia la reducción del papel de la especulación, así como a una reforma a las políticas de apoyo a los biocarburantes y el establecimiento de reservas humanitarias de emergencia, hayan quedado limitadas en un primer momento a la creación de mecanismos de información que contribuyan a una mayor transparencia en los mercados agroalimentarios mundiales.

Por otro lado, la reforma del Comité Mundial para la Seguridad Alimentaria (CSA) ha constituido un paso importante para establecer un marco de análisis y diálogo que permita abordar la adopción de medidas inclusivas y comprehensivas para abordar globalmente tanto los fenómenos coyunturales como las causas estructurales de la inseguridad alimentaria.

El proceso de reforma se enfoca por etapas, para que de un modo progresivo el CSA alcance la capacidad de:

- Coordinar un enfoque mundial de la seguridad alimentaria y nutricional;
- Promover la convergencia de las políticas;
- Brindar apoyo y asesoramiento a los países y regiones;
- Asegurar la coordinación en los planos nacional y regional;
- Promover la rendición de cuentas y compartir las mejores prácticas;
- Desarrollar un marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición.

El Comité está en el proceso de elaboración de un *Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición* (MEM) que deberá culminar en octubre de 2012, en la continuación del proceso de consultas para la elaboración de las *Directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales*, que serán discutidas en la 37ª Sesión Plenaria (octubre de 2011), y en el inicio de un proceso inclusivo de examen de los *Principios para una inversión responsable en la agricultura*.

4 El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA/ CFS) es el foro de las Naciones Unidas que se estableció por recomendación de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974 para el examen y seguimiento de las políticas y problemáticas relativas a la seguridad alimentaria en el mundo.

5 Ver Documento Interagencial 2011, “Price volatility in food and agricultural markets: policy responses”.

Avances recientes que muestran la prioridad política de la seguridad y la soberanía alimentaria en la región

A partir de la misma preocupación global, la región ha realizado en años recientes importantes avances al colocar la SAN en la agenda política y legislativa en todos los países y en sus órganos de integración política y económica. Si bien estos son pasos importantes en el reconocimiento de la SAN, aún está pendiente transformar las declaraciones y acuerdos en políticas públicas que dispongan de presupuesto y se respalden en normas legales que estimulen la inversión pública y privada en agricultura y seguridad alimentaria y nutricional.

Precisamente en la articulación entre las declaraciones políticas y la política pública es que varios países de la región incorporan el concepto de la soberanía alimentaria al de la seguridad alimentaria y nutricional, determinando un nuevo papel del Estado en el funcionamiento del sistema alimentario y reivindicando mayores espacios propios en la determinación de las políticas nacionales a ese respecto.

En buena parte de los países de la región, el Derecho a la Alimentación, como concepto jurídico, se ha instalado en los debates legislativos, lo que se ha plasmado en proyectos de reformas constitucionales. Si bien muchos Estados lo reconocen explícitamente para la infancia y otros lo hacen indirectamente al reconocer rango constitucional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, existe una renovada preocupación por establecer un compromiso fuerte y explícito del mayor rango en el reconocimiento del Derecho a la Alimentación Adecuada. Nicaragua lo incluyó de modo general en la Constitución (2000), Bolivia (2007) y Ecuador (2008) en sus nuevas constituciones, y más recientemente Brasil (2010) y México (2011) han aprobado enmiendas constitucionales al respecto.

Asimismo, en los últimos años Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela han promulgado leyes nacionales de seguridad y/o soberanía alimentaria y nutricional. Este proceso se extiende a los niveles estatales en países de naturaleza federal como Brasil (catorce leyes estatales) y México (Ley SAN del Distrito Federal, 2009).

A escala regional, la prioridad política que ha asumido la SAN en años recientes se manifiesta en tres niveles convergentes: el de las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de América Latina y el Caribe, Iberoamericanas, sobre Integración y Desarrollo y del Grupo de Río; a nivel de los principales órganos de integración política y económica; y finalmente, a nivel de los órganos e instancias legislativas regionales.

La SAN ha ganado relevancia y prioridad en las declaraciones de las Cumbres de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, y en especial en la celebrada en 2008, que delineó una agenda regional de seguridad alimentaria y nutricional, desarrollo agrícola y rural.

También la SAN aparece reiteradamente como una preocupación y con prioridad en las declaraciones de los principales órganos e instancias de integración política y económica de la región (UNASUR, SICA, ALBA, MERCOSUR, CAN, CARICOM). Diversas declaraciones y cada vez mayores iniciativas buscan la convergencia y el alineamiento de políticas productivas, comerciales y sociales que apuntan a mejorar la situación de la SAN en la región. En los debates de estos órganos se ha incorporado la dimensión regional que tiene la SAN y están siendo elaboradas y adoptadas estrategias regionales de acción.

Todas estas instancias han reforzado el compromiso político de erradicar el hambre y garantizar la SAN de todos los habitantes de la región, asumido en la **Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025 (IALCSH)**⁶. En el ámbito legislativo regional, un hito de suma importancia ha sido la constitución en el 2009 de un Frente Parlamentario Contra el Hambre, que agrupa a instancias regionales como el Parlamento Latinoamericano, PARLACEN, Parlamento Andino, PARLASUR, FOPREL y a parlamentarios nacionales de 20 países de la

6 La FAO apoya esta Iniciativa regional proveyéndola de una Secretaría Técnica que es a su vez financiada por la cooperación de España.

región⁷. Existen ya frentes nacionales en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, y procesos de conformación de frentes en Costa Rica, el Salvador, Honduras, México y República Dominicana.

C. Precios internacionales de los alimentos

En esta sección se presentan antecedentes y análisis sobre el contexto que acompañó las alzas de precios de los alimentos, de manera de buscar explicaciones más profundas y no solo coyunturales del fenómeno. En una primera parte se describe el nivel y la volatilidad de los precios de materias primas y alimentos. Luego, un segundo apartado profundiza en la relación de

7 En su última reunión realizada en junio de 2011, los parlamentarios del Frente, en diálogo con la sociedad civil, se comprometieron "a incidir tanto en nuestros respectivos países como a nivel regional para que el derecho a la alimentación sea rubricado como un derecho fundamental reconocido en las legislaciones nacionales y regionales". Así como a promover "la producción, comercialización y consumo de alimentos producidos localmente a través de la agricultura familiar y con especial énfasis en la mujer rural".

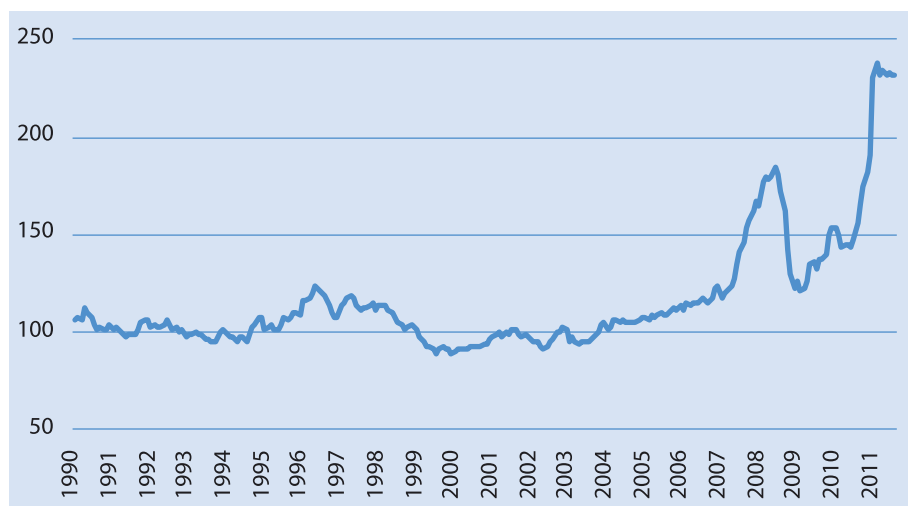
términos de intercambio entre grupos de productos, y su impacto en el comercio exterior de los países de ALC. La tercera parte caracteriza algunos mercados internacionales de alimentos, buscando contextualizar los precios internacionales dentro de la producción mundial, además de aportar información acerca de la concentración de la oferta de alimentos y analizar el rol de ALC dentro del comercio agroalimentario internacional.

Un nuevo nivel de precios de los alimentos

Durante 2010 y comienzos de 2011 los precios internacionales de los alimentos se incrementaron hasta llegar a un nuevo nivel, superior al observado históricamente. También en los últimos años se han registrado márgenes de volatilidad mayores a los históricos, lo que genera una incertidumbre sobre el precio esperado que puede inhibir las inversiones en agricultura.

El índice de precios de FAO, considerando los últimos veinte años, muestra un comportamiento muy diferenciado entre las dos décadas. Mientras en la década del 90 los precios se ubicaban en niveles cercanos al valor de referencia de la serie –manteniéndose estables–, en la primera década de este siglo, el proceso alcista llevó los precios a valores un 100% más altos que los de la década anterior.

Figura 4: Índice de precios de la FAO para los alimentos, 1990-2011



Fuente: FAO (2011).

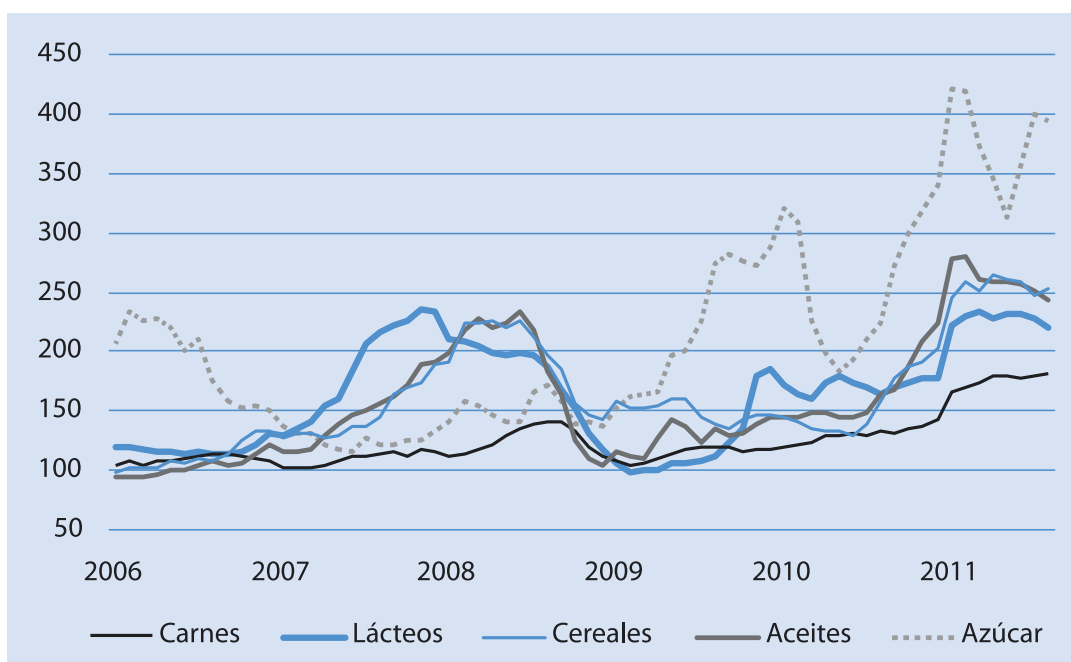
El índice de precios internacionales de FAO⁸ creció entre agosto de 2011 y agosto de 2010 en 26%. Una

8 El índice de precios contempla la evolución de los precios de cinco grupos de alimentos: cereales, lácteos, carnes, aceites y azúcares. En adelante, las menciones a alimentos que se hacen en este Panorama se refieren a la situación de estos cinco grupos de alimentos. Habitualmente se utiliza a los cereales para ejemplificar la situación alimentaria por ser el grupo de alimentos que tiene mayor incidencia en el consumo calórico de las personas. Otros alimentos no incluidos en estos grupos, como frutas frescas, café o cacao, y también productos que no son alimentos, como tabaco, algodón o madera, completan las opciones de usos alternativos del suelo y quedan incluidos en los análisis del sector agropecuario y forestal.

prueba de la tendencia alcista es que el promedio de los precios de los alimentos en el periodo 2006-2011 se encuentra 73% por sobre los niveles del quinquenio previo 2000-2005.

Al observar los grupos de alimentos se aprecia que durante la crisis de 2008, fueron primero los lácteos y luego los cereales los que alcanzaron mayores niveles de precios; hoy esos mayores niveles se registran en el azúcar. Aún así los índices de precios de los cereales –y de los aceites– se encuentran en niveles similares a los observados en 2008.

Figura 5: Índice de precios de la FAO para los alimentos, por grupos, 2006-2011

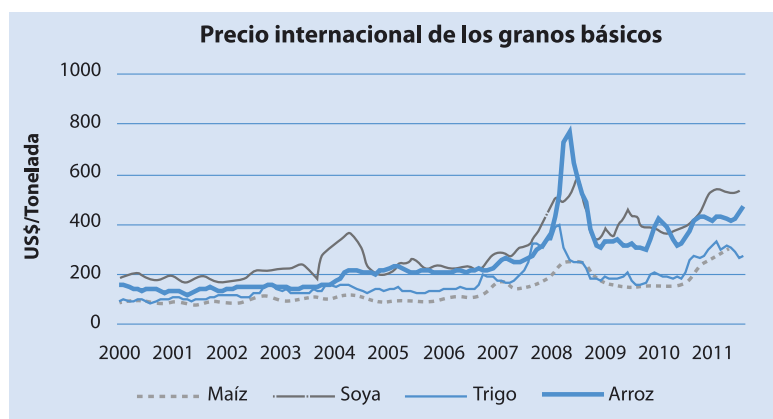


Fuente: FAO (2011).

Para el caso específico del grupo de los cereales, el maíz es el que más ha aumentado su precio en el último año, alcanzando un 79%, mientras que la

soya y el arroz han visto incrementado su precio en casi 30%, y el trigo solo en un 9%.

Figura 6: Precio internacional de los cereales, 2000-2011



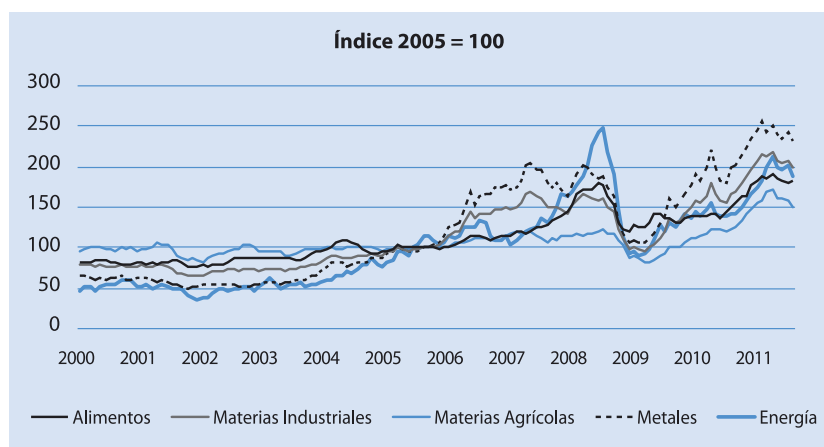
Fuente: FAO (2011).

El alza en el nivel de precios de los alimentos, y particularmente de algunos cereales como el maíz, resulta altamente preocupante para los países importadores, tanto en términos de su capacidad de compra como por sus efectos sobre la seguridad alimentaria y nutricional. Es el caso del maíz, el incremento en sus precios resulta de impacto negativo para la mayoría de la población de Centroamérica y México, donde este producto tiene gran relevancia en la dieta básica, especialmente de los sectores más pobres. En países exportadores la situación varía radicalmente ya que, ante un alza de los precios internacionales, en caso de existir un alza correspondiente de los precios que recibe el productor, habrá incentivos a aumentar la producción y verán incrementados sus ingresos.

Finalmente, el alza de precios y la existencia de un nuevo nivel de precios representarán una oportunidad para los productores que sustituyen importaciones, en sectores en que los nuevos valores pueden volver más rentable la producción.

Cabe hacer notar que, siguiendo una tendencia histórica, la evolución de los precios de los alimentos forma parte de un proceso más amplio, que incluye una serie de otras materias primas. La Figura 7 muestra la estrecha relación existente entre la evolución de los precios de los distintos bienes básicos, incluyendo los alimentos, y el fuerte incremento de los precios de energía y metales, respectivamente, en el último período.

Figura 7: Índices de precios internacionales de bienes básicos, 2000-2011



Fuente: FMI (2011).

Resulta importante considerar este elemento, puesto que los movimientos de los precios de la energía, los metales y el resto de los *commodities* tienen impacto o ejercen influencia sobre las materias primas agrícolas y el precio de los alimentos.

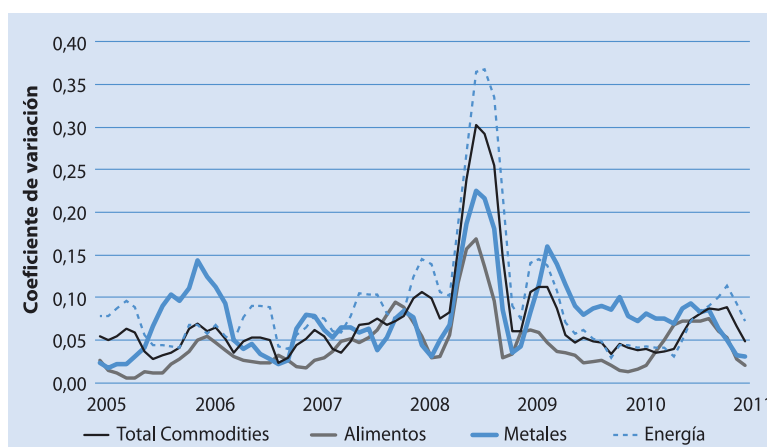
Volatilidad de los precios de los alimentos

La existencia de un nuevo nivel de precios más alto que el histórico puede incentivar la producción

y eventualmente la exportación de productos agrícolas; sin embargo, la incertidumbre respecto al comportamiento futuro de los precios puede anular este efecto en los agentes de estos mercados.

Durante la primera década de este siglo se produjo un aumento en la volatilidad de los precios internacionales de los productos básicos, situación que los ha afectado a todos, incluyendo alimentos, energía, y metales (Figura 8).

Figura 8: Volatilidad de los precios internacionales de los bienes básicos, 2006-2011

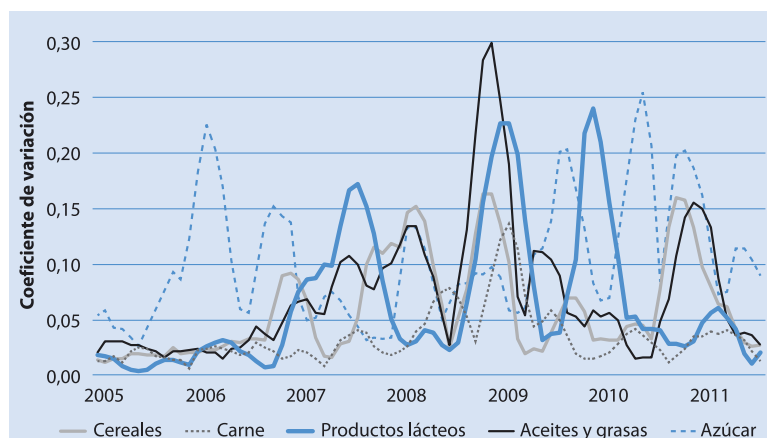


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI (2011).

En 2011, la volatilidad de los precios se ha mantenido en niveles similares a los previos al *peak* de fines de 2008. En particular, la volatilidad de precios de los alimentos se encontraba a inicios de 2011 en niveles similares a los de mediados de 2008, aunque ha comenzado a decaer durante el presente año.

La Figura 8 muestra cómo la energía ha sido el bien básico más volátil durante casi toda la serie y, al mismo tiempo, cómo este fenómeno de volatilidad se vio exacerbado hacia fines de 2008 y comienzos de 2009, tanto para la energía como para el resto de los *commodities*.

Figura 9: Volatilidad de los precios internacionales de los alimentos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la FAO (2011).

Dentro del grupo de los alimentos, en el período 2008-2009 la mayor volatilidad se observó en el índice de precios de los aceites y grasas, mientras que las carnes y el azúcar se mantenían como los productos con menor volatilidad. En 2011, sin embargo, la mayor volatilidad se observa en el

azúcar, seguido por los cereales y los aceites y grasas. Pese a esto, los niveles de volatilidad de precios serían menores a los observados en el período 2008-2009. La Figura 9 usa el coeficiente de variación para una ventana de 6 meses para dar cuenta de esta situación.

Figura 10

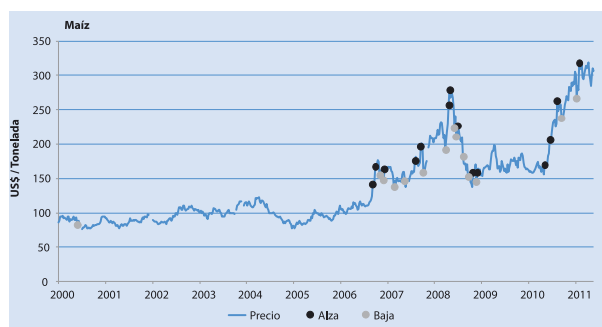


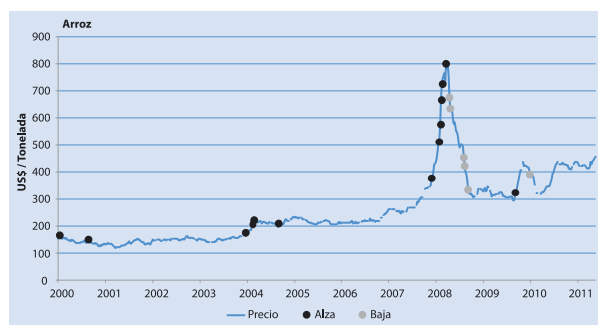
Figura 11



Figura 12



Figura 13



Fuente: FAO (2011).

Finalmente, entre los cereales, el maíz, el trigo y la soya (Figuras 10, 11 y 12) son los que han presentado los mayores niveles de volatilidad en el último período. Respecto al maíz, por ejemplo, se observa a partir de la recuperación económica iniciada alrededor del 2010 un incremento en las variaciones extremas⁹ de alzas y bajas, similar a lo ocurrido en

el periodo de crisis alimentaria de los años 2006-2008¹⁰.

El caso del arroz (Figura 13) es muy particular, ya que es evidente que las mayores variaciones se dieron durante el año 2008, con dos claros periodos: uno de alzas y otro de bajas consecutivas. No obstante esta

9 Se entiende por variaciones extremas las observaciones menores y mayores a los percentiles 2,5% y 97,5%, respectivamente, de cada una de las series de datos. Los datos usados en este análisis son semanales, e inician en el año 2000.

10 En las figuras se muestran los períodos de estabilidad, alzas y caídas repentinas en los precios de determinados cereales. Los círculos rojos muestran caídas pronunciadas, mientras que los círculos verdes muestran alzas excesivas en los precios en una semana respecto a la previa.

fuerte caída ocurrida en 2009, los precios nominales del arroz han cerrado la década anterior y han iniciado la actual con niveles equivalentes al doble de lo que registraban en el año 2006.

Estas figuras de la volatilidad son expresivas de un ciclo diferente a los que registraban los precios de los alimentos en épocas previas a la crisis de 2008. Actualmente se combinan aumentos del nivel de precios con una mayor volatilidad.

Comercio internacional y precios de alimentos

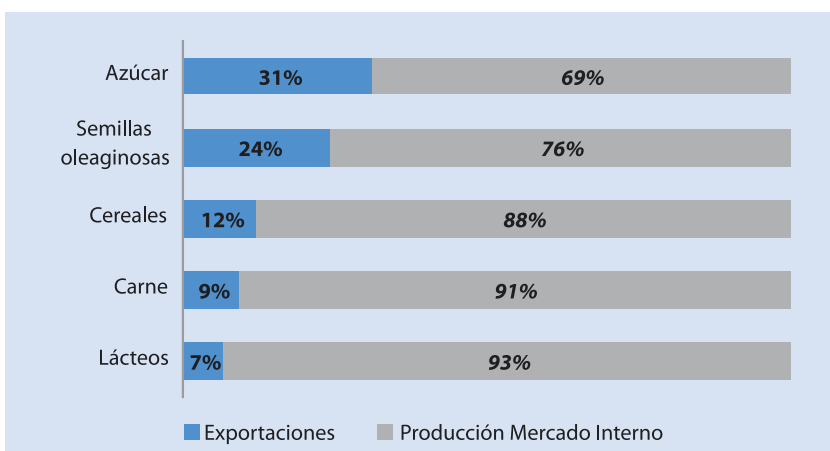
El comercio internacional de alimentos corresponde a una parte del total de la producción mundial y en muchos casos los precios de los alimentos dependen

tanto de su peso relativo en la producción mundial como de las características específicas de cada uno de los mercados.

Mercados internacionales de algunos alimentos

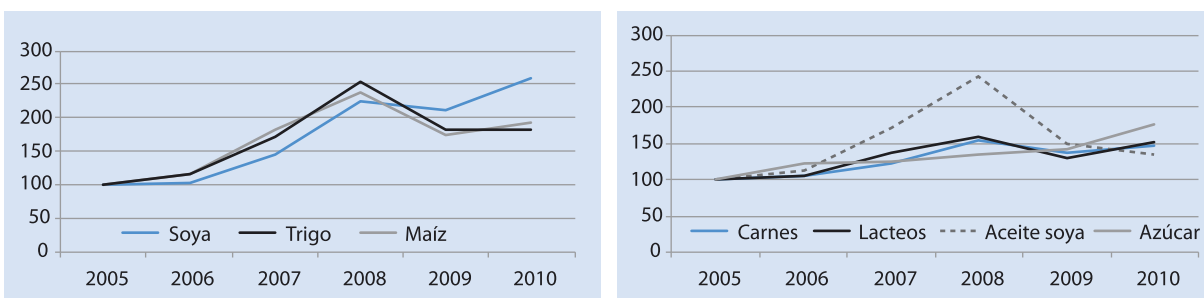
En el caso del azúcar casi un tercio de toda la producción está destinada a exportaciones (Figura 14), por lo tanto los movimientos inesperados en suministros para la exportación tienen efecto sobre los precios internacionales. En el caso de cereales, el peso de exportaciones es solamente del 12%, pero las señales que surgen de los mercados internacionales tienen un fuerte efecto en las economías abiertas que se abastecen total o parcialmente de las importaciones.

Figura 14: Relación entre exportaciones y producción global en 2010-2011 (%)



Fuente: FAO (2011a).

Figura 15: Exportaciones mundiales de productos básicos valores (2005=100)



Fuente: Elaboración propia en base de datos de ITC Trade Map.

Las fluctuaciones en el comercio global no solamente reflejaron cambios en los precios, sino también variaciones en los volúmenes exportados. Entre 2006/07 y 2008/09 se registró un fuerte aumento en el volumen de las exportaciones de cereales, pero en 2009/10 hubo un caída de 2,3% debido a la crisis recesiva que vivió ese año la economía mundial.

Las perspectivas del comercio para la temporada 2011/12 varían entre diferentes mercados. Tras una fuerte caída en la producción mundial de trigo en 2010/11, las últimas proyecciones de FAO apuntan hacia un aumento de la producción y del comercio mundial de 3,3% y 1,1%, respectivamente, para 2011/12. Se nota especialmente la mejora de las perspectivas de la producción de trigo en la Comunidad de Estados Independientes (CEI¹¹) –con un aumento del 24% respecto a 2010– y en la India –con un aumento del 4%–, que compensarán con creces las reducciones en los Estados Unidos –con una disminución del 8%– y en la Unión Europea (UE) –con una disminución del 2%– (FAO, 2011).

La concentración de la oferta de alimentos

En la formación de los precios internacionales de los alimentos, desde el punto de vista de la oferta, intervienen de manera directa los países que exportan, aunque estos no necesariamente corresponden a los principales productores. A modo de ejemplo, para el caso del maíz los principales productores son EE.UU., China y la Unión Europea, y los principales exportadores son EE.UU., Argentina y Brasil. EE.UU. representa el 52% del comercio internacional de maíz, mientras que Argentina el 15% y Brasil el 12%. América Latina y el Caribe, en total, representa el 30% del comercio internacional de maíz. Los cuadros del capítulo de disponibilidad muestran, para maíz, trigo, soya y arroz, los principales productores y exportadores a escala mundial.

11 Se trata de las repúblicas que formaban la Unión Soviética y que luego de su disolución en 1991 establecieron esta organización supranacional. Los Estados bálticos de la ex URSS ingresaron a la Comunidad Europea. Los actuales componentes de la CEI son: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán, Rusia, Ucrania y Uzbekistán.

De la producción mundial de trigo, alrededor del 20% se comercia en el mercado internacional. En el caso del maíz, el comercio internacional puede alcanzar el 12% de la producción, y en el arroz no llega al 10%. Se puede entender entonces que la orientación de los principales países productores es atender su propia demanda y que en consecuencia este mercado internacional de cereales básicamente se dedica al comercio de los excedentes.

Otra característica destacable de estos mercados es que han experimentado una variación en la importancia relativa de los países proveedores, en una tendencia en la cual Estados Unidos y la Unión Europea han perdido importancia en relación a países como Brasil y Argentina en la exportación de cereales y oleaginosas, Brasil en azúcar, y Nueva Zelanda en lácteos¹².

En la medida en que las exportaciones de alimentos están concentradas en pocos países se explica la alta sensibilidad de los mercados internacionales a situaciones climáticas o a las políticas internas que afectan la condición productiva de esos proveedores. En cambio, si se relacionan las caídas de producción de esos países con respecto a la producción total mundial, en general se concluiría que tales caídas no representan una gran magnitud.

Los términos de intercambio se vuelven favorables a la agricultura y a las materias primas

Desde el año 2000 en adelante las materias primas y en particular los alimentos han revertido la tendencia histórica al deterioro de sus precios respecto de los bienes manufacturados, modificándose los precios relativos entre ambos grupos de productos¹³. Por su

12 Se trata de información estadística de base para facilitar las consultas sobre la lista de "exportadores importantes". OMC, 2010.

13 Para calcular los coeficientes entre precios de materias primas y alimentos en relación a los precios industriales se utiliza el Valor Unitario de las Manufacturas (MUV por sus siglas en inglés). Este índice se utiliza para deflactar el índice FAO de precios internacionales de los alimentos en el cálculo. Se trata de un *proxy* del precio en dólares de las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Corresponde a

parte, dependiendo de la dotación de factores y de las estrategias de desarrollo adoptadas, los países de la región experimentan de manera diferenciada este cambio en los precios relativos. A continuación se hace referencia a qué ocurre con los términos de intercambio entre tipos de productos, distinguiendo entre materias primas y manufacturas, y luego se analizan los términos de intercambio según el comercio exterior de cada uno de los países de la región de ALC.

Términos de intercambio entre materias primas y bienes manufacturados

La inflexión en la relación de precios entre las materias primas y los precios industriales se registra desde el inicio de este siglo, y la crisis de 2008 tendió a reforzar esa tendencia. Coincidentemente, en ese mismo periodo se observa el cambio de tendencia en los precios de los alimentos que, como ya se ha señalado, se situaron en un nuevo nivel. En el caso de las materias primas, que no incluyen energía, la tendencia al alza de sus precios es aún mayor que la de los alimentos en la primera década de este siglo. En los últimos años se destaca el aumento de los precios de los metales, y durante la crisis de 2008

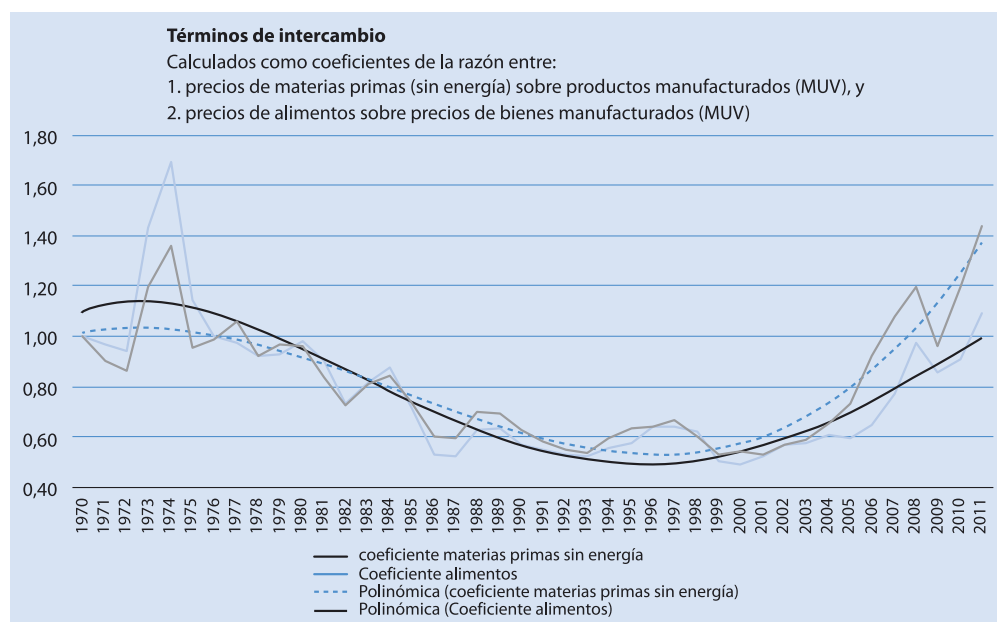
se registró un fuerte aumento en el precio de los fertilizantes.

En una perspectiva más histórica se puede observar que en el último decenio se ha revertido la relación de precios de los alimentos respecto de los productos industriales, llegando los primeros a los niveles que no se apreciaban desde el año 1970. Es más, si se toman en cuenta los aumentos de precios de 2011, la relación de precios de los alimentos es incluso superior a la que se calculó para el año 1970 que se utiliza como el periodo inicial de esta referencia.

Es pertinente presentar la interrogante acerca de si esta relación de precios se sostendrá como tendencia, o si se volverá a la situación prevaleciente durante prácticamente todo el siglo pasado, y que CEPAL caracterizó como de *deterioro secular de los términos de intercambio*, que afectaba a las materias primas.

Las alzas de precios de los alimentos ocurridas a partir de las crisis de 2008 se han atribuido básicamente a factores coyunturales, como los efectos de la variabilidad climática en la producción; la especulación que incrementó la demanda por

Figura 16: Razón de los precios de materias primas y alimentos sobre productos manufacturados



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco Mundial, 2011.

materias primas como efecto de la participación de fondos de inversión en los mercados a futuro; la mayor demanda debida al crecimiento de las economías emergentes; el auge de los biocombustibles; y la devaluación del dólar, entre muchas otras del mismo carácter¹⁴.

No obstante, en el actual período de precios altos operan, como también lo señalan algunos de los estudios citados, factores estructurales como el crecimiento demográfico y el incremento del PIB mundial, que implican aumentos directos de la demanda, así como otras tendencias estructurales que cabe revisar con detenimiento.

En este Panorama de la SAN 2011 solo se formula la hipótesis, que deberá ser corroborada o bien refutada por otros estudios o por la propia experiencia, de que se asiste a un cambio en los

un promedio ponderado de los precios de exportación de los bienes manufacturados por las economías del G-5 (EE. UU., Japón, Alemania, Francia y Reino Unido) con valores en precios locales corrientes convertidos a dólares, usando tasas de cambio de mercado. La ponderación proviene de la participación relativa de las exportaciones de bienes manufacturados del G-5 a países en desarrollo en un año base (actualmente es 1995 y las ponderaciones son: EE.UU. = 32,2%, Japón = 35,6%, Alemania = 17,4%, Francia = 8,2% y Reino Unido = 6,6%).

14 Diversos estudios (FAO 2011; OECD-FAO 2011; Banco Mundial 2011; USDA 2011) señalan que el alza de los precios se debe a diversos factores. Entre los de largo plazo destacan el crecimiento de la población, del ingreso per cápita, del consumo mundial per cápita de carnes, así como la depreciación del dólar, los precios crecientes de la energía y la expansión global de los biocombustibles, además de un crecimiento más lento de la productividad agrícola. El Informe del G-20 (FAO, 2011) establece la conexión entre los precios agrícolas y los precios del combustible, que impactan en la agricultura de forma directa (a través del precio de los insumos, como fertilizantes y otros) e indirecta (debido a que los precios relativos hacen más rentable la producción de biocombustibles en comparación con otros productos agrícolas). Entre los de corto plazo se consideran: caídas en la producción como consecuencia de fenómenos climáticos, la reducción de los stocks mundiales de granos y semillas de aceites, y cambios en las prácticas y políticas de comercio. A lo anterior, según el Banco Mundial (2011), debe añadirse el impacto que pudieran estar teniendo los fenómenos especulativos y los precios futuros transados en la bolsa sobre los precios reales de los alimentos.

factores que impulsan al alza los precios de las materias primas y a la baja relativa de los precios de las manufacturas.

Respecto de la tendencia al alza de precios de las materias primas se observa desde hace más de un decenio que algunos países relevantes en términos de población y de participación dentro del PIB mundial han incrementado su demanda, no solo como efecto del crecimiento económico, sino también porque llevan adelante políticas de sostenimiento e incremento de existencias para garantizar su seguridad alimentaria y nutricional.

En este mismo sentido, en las últimas décadas ha emergido el desafío del cambio climático, como marco para un nuevo estilo de desarrollo que deberá adoptar la producción a escala planetaria. Si bien surgió como un conjunto de hipótesis acerca de la repercusión que tendría en el planeta el calentamiento global provocado por el efecto invernadero –y se planteaba que sus consecuencias se harían sentir en los decenios finales de este siglo– la dinámica de reflexiones, estudios y encuentros, sumada a la percepción pública de que los desastres climáticos relativamente habituales son evidencias del mismo fenómeno, han generado realidades que se expresan en los mercados. En efecto, desde inicios de este siglo predomina una preocupación por el agotamiento de ciertos recursos no renovables, como los combustibles fósiles y los metales. Simultáneamente ha crecido la inquietud por la extinción de las reservas de agua dulce, las pérdidas de biodiversidad y el agotamiento de la frontera agrícola.

Por esta razón, muchos agentes económicos han incrementado la demanda, reflejando las expectativas de escasez futura, lo cual ha impulsado a un alza permanente de los precios de las materias primas. El manejo de stocks por parte de países que son grandes importadores de materias primas es expresivo también de este interés de acumulación de reservas en activos no monetarios. Al respecto, se observa que algunas potencias mundiales, como sucede especialmente en el caso de China, han ampliado su demanda por materias primas, destinadas en su mayor parte a la producción en cuanto insumos industriales, aunque también para el consumo final: la primera demanda surge del

crecimiento económico, en tanto que la segunda es resultado del aumento en los ingresos de las personas. Cabe agregar que lo llamativo es que en este crecimiento de la demanda también aparece como destino el incremento de inventarios estratégicos, lo cual termina reforzando la misma motivación que le da origen: la incertidumbre respecto a eventuales crisis de abastecimiento futuro.

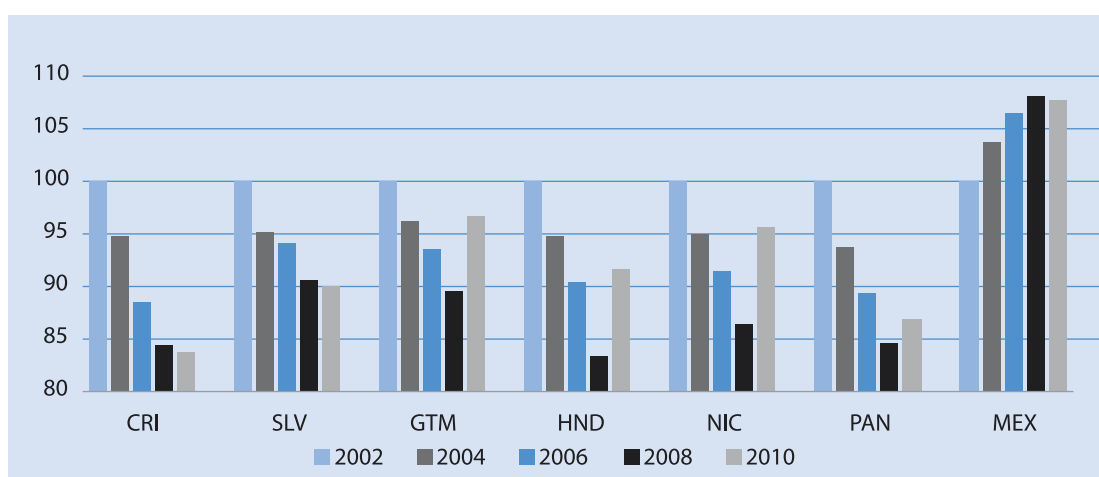
En cuanto a los precios industriales también se produce una dinámica funcional a este cambio en las relaciones de precios con las materias primas. La producción de manufacturas mantiene la característica de incorporar mayor valor agregado, es decir más trabajo e insumos que los bienes básicos, antes de su entrega a los consumidores finales. No obstante, lo peculiar de este periodo es que se manifiesta de manera clara el ritmo ascendente de la producción a gran escala, resultado del desarrollo tecnológico, lo que se aprecia en la disminución de los costos unitarios. Esta masividad de la producción combinada con estructuras de costos más eficientes se traduce en una mayor oferta que, en mercados competitivos y con la irrupción de grandes productores asiáticos en áreas como textiles y vestuarios, automotrices, electrónica, computación y tecnologías de la comunicación, culmina en menores precios por unidad de producto.

En consecuencia, si persisten ambas tendencias y expectativas, de escasez relativa en el caso de las materias primas y de abundancia relativa en el caso de los bienes manufacturados, se podría sostener que el cambio registrado en los términos de intercambio podría tener una permanencia mayor en el tiempo, lo cual producirá un ajuste en las decisiones de inversión a escala mundial.

Evolución de los términos de intercambio en países de ALC

La relación antes señalada, respecto a la recuperación de los términos de intercambio de las materias primas en comparación con los bienes manufacturados, influye de manera diferenciada en la región, según sea la dotación de recursos naturales y las estrategias de desarrollo adoptadas por los países. Eso explica que los países ricos en minerales o yacimientos petrolíferos o de gas hayan alcanzado mejores saldos de comercio internacional en el último periodo, a diferencia de los países dependientes de estas materias primas. Además, los países importadores netos de alimentos o petróleo han visto mermar el poder de compra de sus exportaciones durante los años recientes.

Figura 17: Evolución de los términos de intercambio en Centroamérica y México (2002-2010)
(Índice 2002=100)



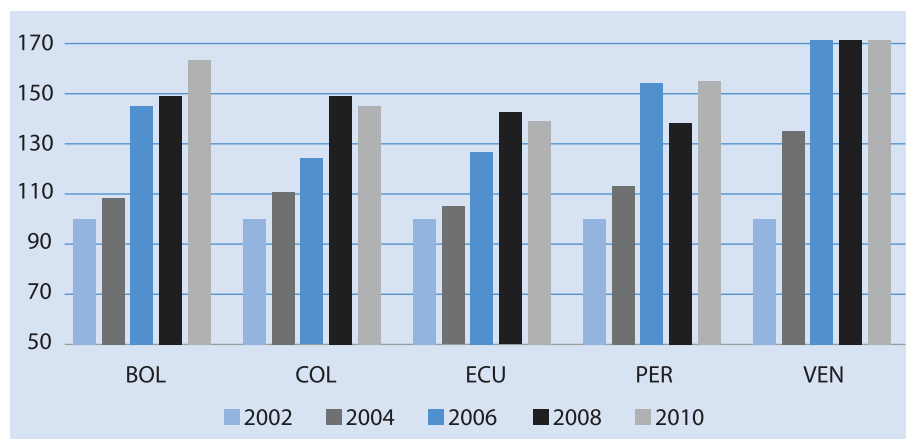
Fuente: CEPAL (2011).

En el caso de Centroamérica se observa que, por tratarse de países con relativamente escasa dotación de este tipo de recursos, los términos de intercambio desde 2002 hasta ahora muestran un fuerte deterioro, siendo Costa Rica y Panamá los países más afectados. En el caso de El Salvador, si bien sufre una caída persistente, lo hace a un ritmo menor que los dos países antes mencionados. Guatemala, Honduras y Nicaragua muestran una pérdida en sus términos de intercambio, aunque presentan un repunte en los años siguientes a la crisis de 2008, debido principalmente a los altos precios del azúcar, el café y de algunos frutos como melones, cacao y banano.

México, en cambio, experimenta la situación inversa, ya que ha mejorado sostenidamente sus términos de intercambio, debido, entre otros factores, a que es un exportador neto de petróleo.

Por su parte, en los países andinos se observa un mejoramiento generalizado de los términos de intercambio. Los precios del petróleo, gas y metales en los casos de Bolivia, Venezuela y Ecuador explican este comportamiento, el petróleo, oro y café en el caso de Colombia, y por parte de Perú son las exportaciones de cobre y oro las que registran mayores alzas en sus precios.

Figura 18: Evolución de los términos de intercambio en países andinos (2002-2010)
(índice 2002=100)

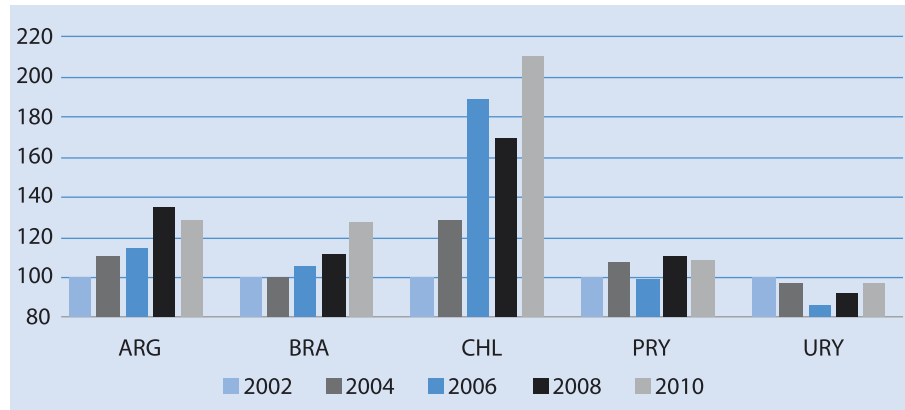


Fuente: CEPAL (2011).

La subregión Mercosur se caracteriza porque sus países en general tienen una dotación de recursos naturales rica y abundante, tanto mineros como agropecuarios, silvícolas y pesqueros. Brasil y Chile se destacan por la importancia relativa de los minerales, ya que sus exportaciones de hierro y cobre, respectivamente, son las que más aportan al saldo comercial, debido al aumento de los precios de estos productos. Dentro de los agropecuarios destacan los azúcares, café y en menor medida semillas de soja; cabe señalar que el repunte de precios del segundo semestre de 2010 y primer semestre de 2011 no se alcanza a registrar completamente en este indicador.

Por otra parte en Argentina, Paraguay y Uruguay las principales exportaciones corresponden a productos agropecuarios. En Argentina, la evolución de sus términos de intercambio se explica por los productos derivados de la soja y cereales, ya que el saldo comercial de estos productos mejoró notablemente entre 2006 y 2008. Los precios de exportación de granos destacados como maíz, trigo y sorgo han tenido un comportamiento irregular: el trigo cayó respecto de 2008, mientras que el maíz y el sorgo tuvieron una tendencia positiva. Para los casos de Paraguay y Uruguay, aunque tienen una canasta exportadora semejante, tuvieron distintos resultados en los precios en que vendieron sus productos. Estos son carne, cereales, semillas y aceite de soja.

Figura 19: Evolución de los términos de intercambio en países del Mercosur (2002-2010)
(Índice 2002=100)

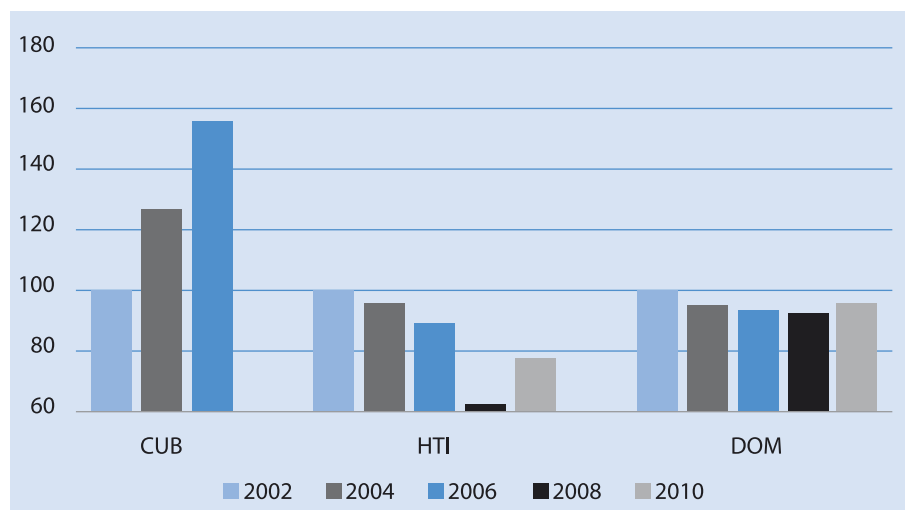


Fuente: CEPAL (2011).

En el Caribe, aunque no se dispone de datos específicos para los últimos años, es evidente que los precios del azúcar han mejorado los términos de intercambio para Cuba, que también se vio favorecida por el precio del níquel. República Dominicana, a su vez, neutraliza las alzas de sus importaciones de

petróleo con mejoras en las exportaciones netas de banano y azúcar. Haití mostró un marcado deterioro hasta el 2008 y se recupera parcialmente, también con mejores precios en sus exportaciones de cacao en 2010.

Figura 20: Evolución de los términos de intercambio en países del Caribe (2002-2010)
(Índice 2002=100)



Fuente: CEPAL (2011).



Capítulo II

Estado del acceso y la
disponibilidad
alimentaria

A. Acceso a los alimentos

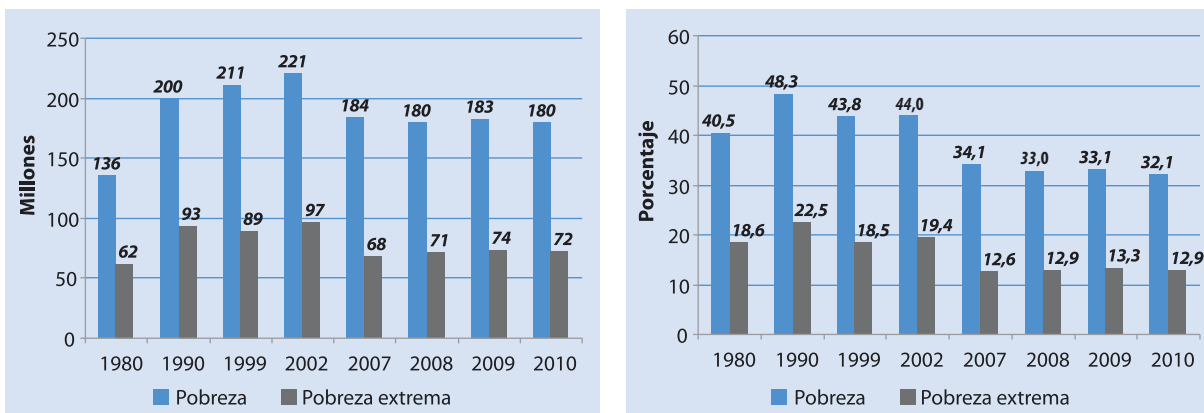
Contexto regional

La actual incertidumbre alrededor del desempeño económico mundial y la alta volatilidad de los precios internacionales de las materias primas representan un panorama complejo para la seguridad alimentaria y nutricional. En la medida en que la recuperación económica se retrase y los precios, especialmente de los alimentos, se mantengan altos, el poder adquisitivo

de la población de más bajos de ingresos se verá drásticamente disminuido.

En este contexto, resulta fundamental diseñar estrategias para evitar la merma del ingreso real, más aún si reconocemos que existen 180 millones de latinoamericanos que actualmente viven en la pobreza, 72 millones de los cuales son extremadamente pobres (Figura 21). Lo anterior significa que alrededor de uno de cada tres latinoamericanos es pobre, y que uno de cada ocho no alcanza siquiera a satisfacer sus necesidades básicas.

Figura 21: Pobreza y pobreza extrema en América Latina, 1980-2010 (millones de personas)



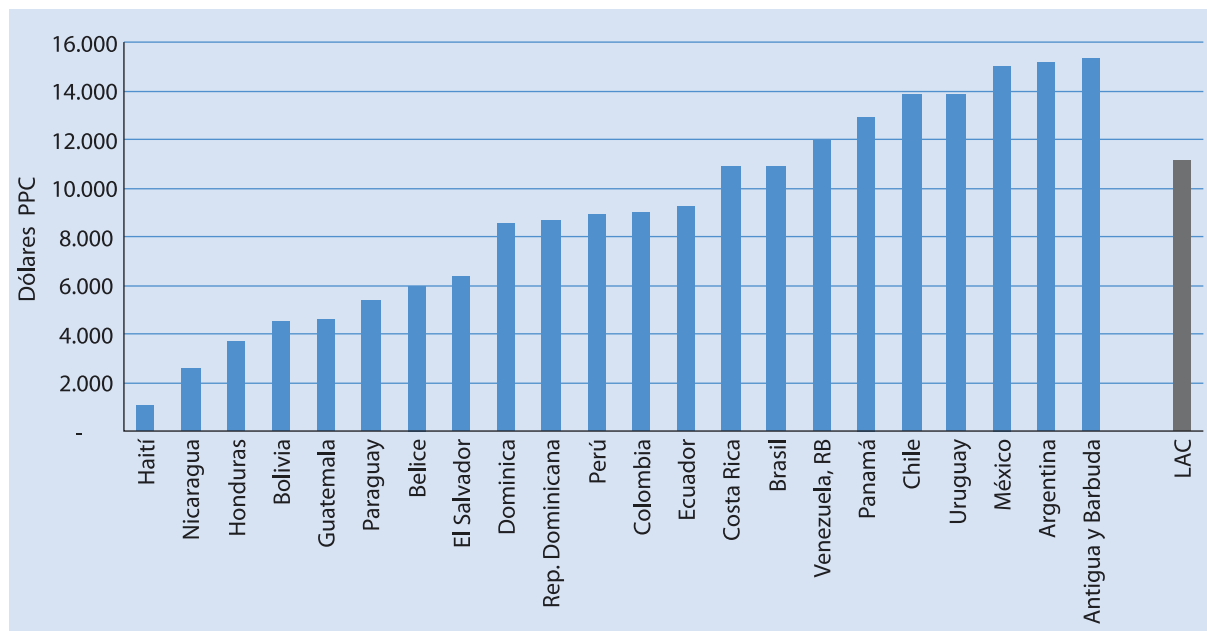
Fuente: *Panorama Social de América Latina 2010*, CEPAL.

Evolución del ingreso en países de ALC

La heterogeneidad socioeconómica de América Latina y el Caribe no solo refleja las diferencias que existen en términos de desarrollo económico, sino que también ayuda a entender las restricciones que cada país enfrenta al momento de impulsar políticas dirigidas específicamente a la población

más vulnerable. Así, en la región coexisten países cuyos ingresos per cápita superan el promedio mundial (como Venezuela, Panamá, Chile, Uruguay, México, Argentina y Antigua y Barbuda), con países que tienen menos de la mitad de ese ingreso de referencia (como son Haití, Nicaragua, Honduras, Bolivia, Guatemala y Paraguay).

Figura 22: Ingreso Nacional Bruto per cápita en ALC, 2010



Fuente: Banco Mundial (2011).

Crecimiento económico en ALC

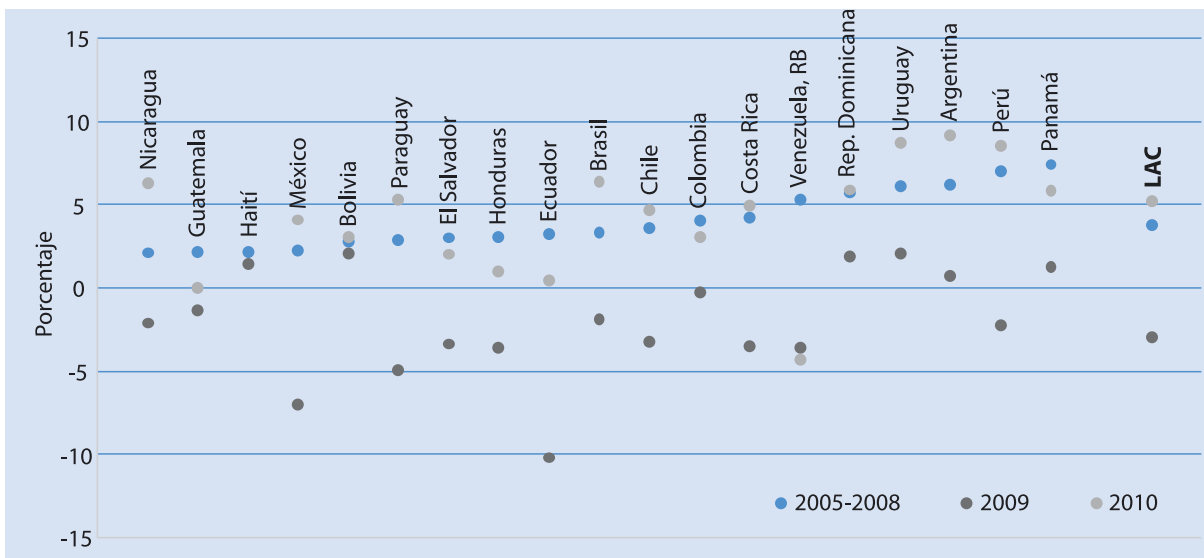
Durante la crisis económico-financiera de 2009 los países de la región, al igual que la mayoría de los países del mundo, desaceleraron o incluso redujeron su expansión. Mientras la gran mayoría de los países de la región habían crecido entre 2005 y 2008, la contracción económica de 2009 recortó en casi 3% el ingreso nacional bruto per cápita regional, y en algunos casos como Ecuador y México, el recorte superó el 5% (Figura 24).

La recuperación llegó en 2010: el ingreso regional per cápita creció más de 5%. En gran medida, esta recuperación está asociada a que en 2010 la región mostró un fuerte crecimiento económico, del orden

del 6% según datos de la CEPAL (2011). En 2010 todas las subregiones crecieron económicamente. América del Sur fue la que presentó la mayor tasa (6,4%), impulsada por el crecimiento de países como Brasil, Perú, Argentina y otros. El Caribe resultó ser la subregión que mostró menor recuperación: luego de caer 3,5% en 2009, solo creció 1% en 2010.

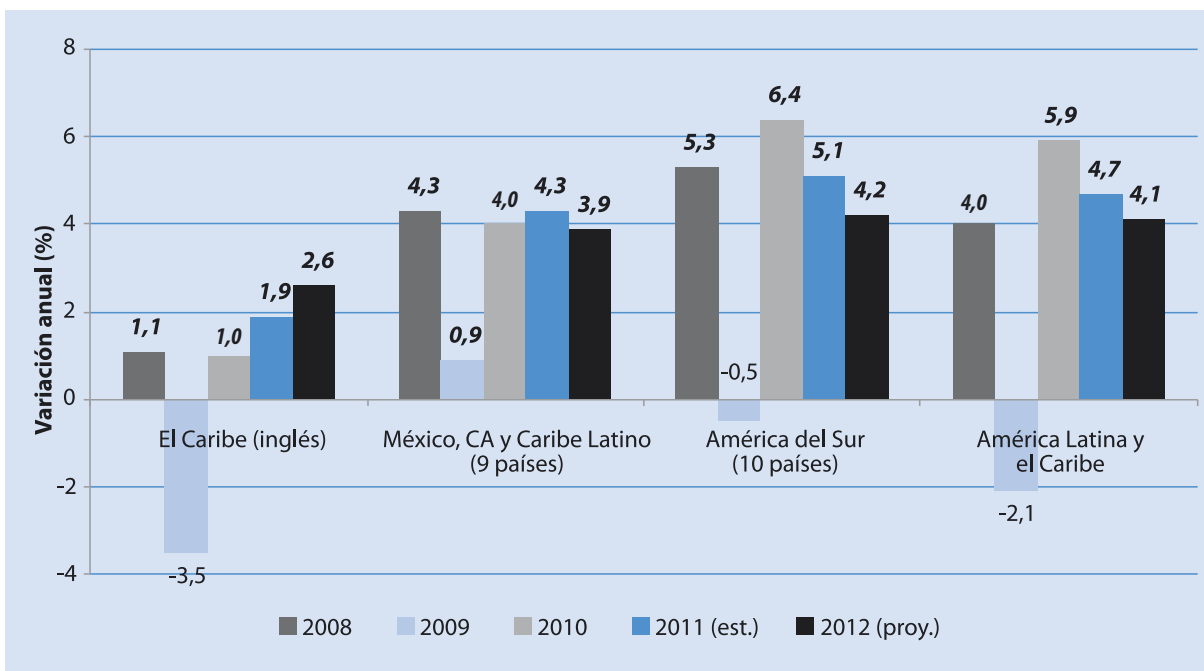
El desempeño económico de 2010 sugiere un panorama optimista para 2011 y 2012, con tasas de expansión del producto interno bruto regional de 4,7% y 4,1%, respectivamente (Figuras 23 y 24). Más allá del optimismo, es importante notar la leve desaceleración que se espera en el crecimiento para el próximo año, lo que refleja la fragilidad en la recuperación regional.

Figura 23: Crecimiento del Ingreso Nacional Bruto percápita en ALC, 2005-2010



Fuente: Banco Mundial (2011).

Figura 24: Crecimiento económico en América Latina y el Caribe, 2008-2012

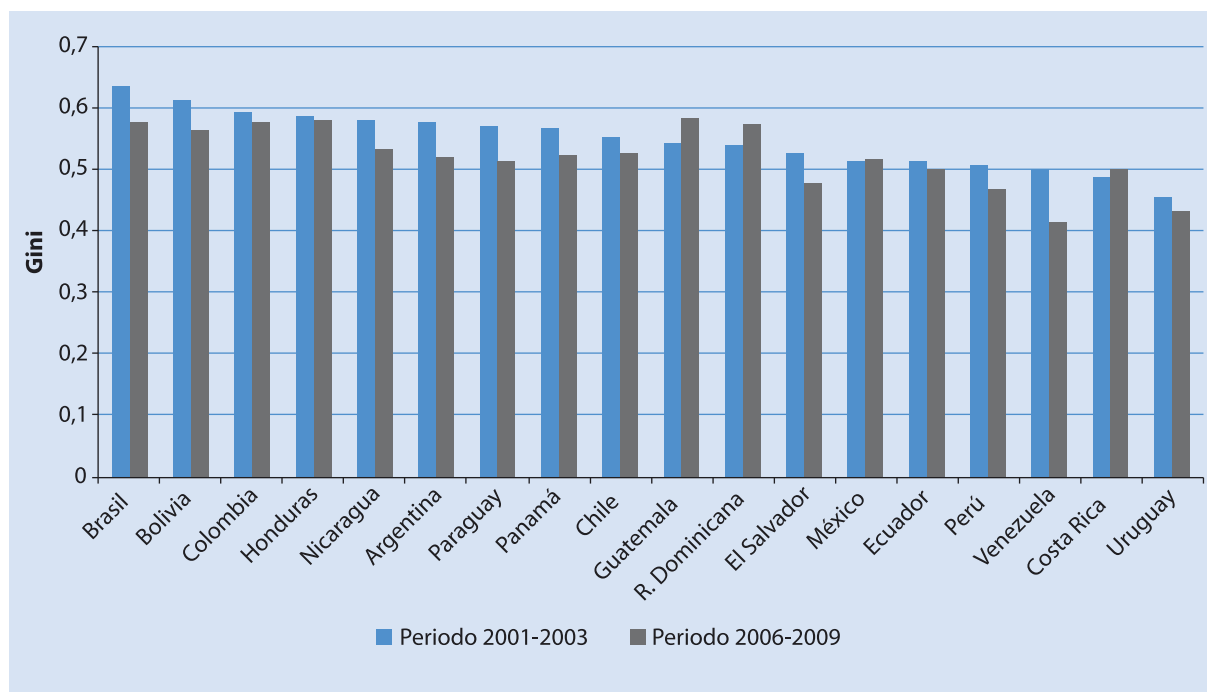


Fuente: CEPAL, 2011.

A esta situación de variabilidad en el crecimiento económico se suma, como un problema estructural, la alta desigualdad en la distribución del ingreso. En ese sentido, América Latina y el Caribe no solo es la región más desigual del mundo, sino que, de

acuerdo con CEPAL (2010), en la última década la distancia entre ricos y pobres solo se ha reducido levemente y en algunos casos (Guatemala, República Dominicana y Costa Rica) incluso ha aumentado.

Figura 25: Concentración del ingreso en América Latina y el Caribe (índice de Gini)



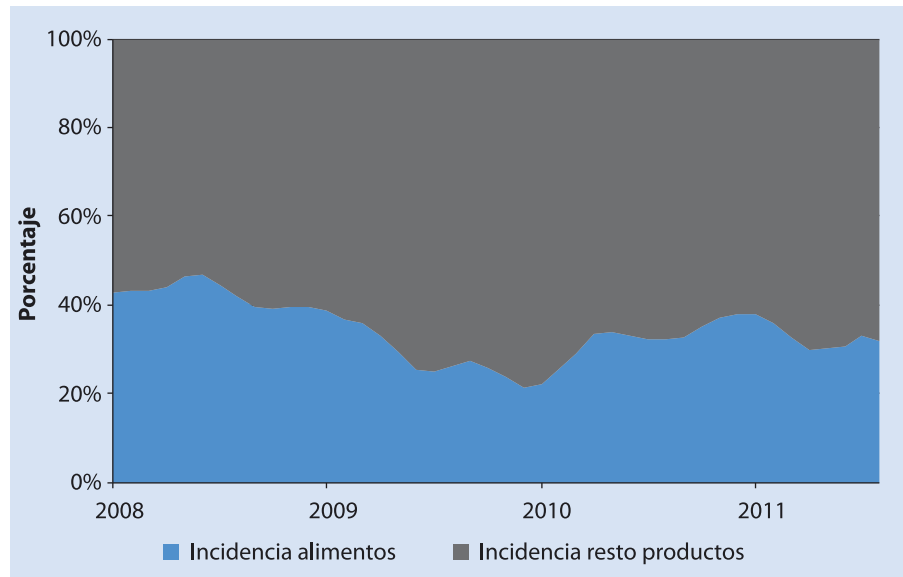
Fuente: CEPAL, 2011.

Evolución de los precios generales y de los alimentos en ALC

La otra variable clave para entender lo que sucede con el poder adquisitivo de los hogares es la inflación, especialmente la de los alimentos, que componen buena parte de los gastos de la canasta básica de las familias de bajos ingresos. Es por este motivo que los precios de los alimentos han presionado de forma decisiva en la inflación general durante los últimos tres años, hasta llegar a representar un tercio de la inflación regional en lo que va de 2011.

La Figura 26 muestra el aporte de los alimentos y del resto de los productos sobre la inflación general. En ella se observa que en 2008 los alimentos representaron cerca del 50% del total de la inflación. Pese a que luego los precios disminuyeron, actualmente los alimentos aportan alrededor del 30% de la inflación general en América Latina y el Caribe.

Figura 26: Incidencia de los precios de los alimentos en la tasa de inflación general en ALC



Fuente: Cálculos propios a partir de información de los países.

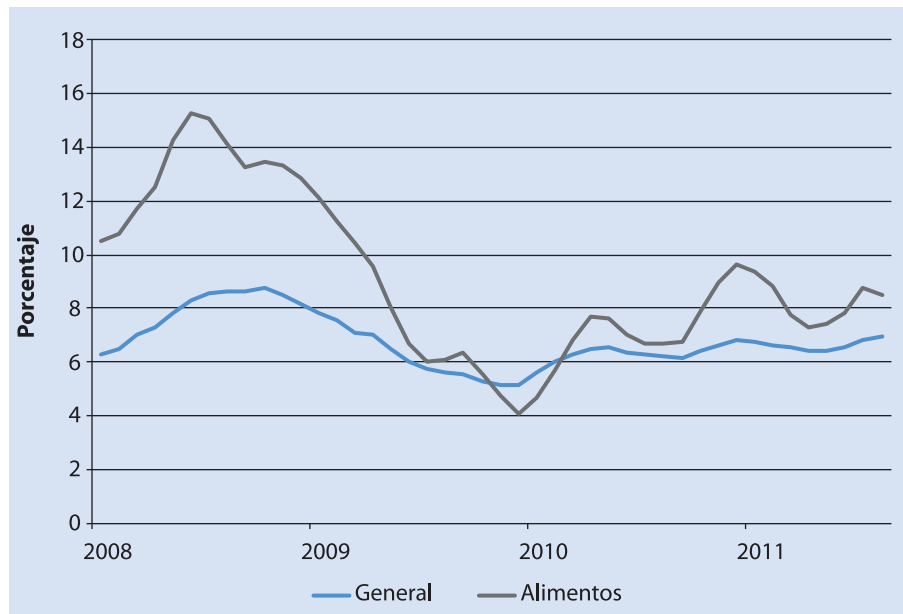
La tasa de inflación general regional ha mantenido su nivel de alrededor del 6,6% anual, a pesar de que los precios promedio de los alimentos han mostrado una tendencia alcista durante los últimos meses, hasta llegar a 8,5% en agosto (Figura 27). En

Venezuela, Paraguay, Bolivia, Nicaragua y República Dominicana la inflación anual de los alimentos incluso superó el 10% entre agosto de 2010 y agosto de 2011.

El Cuadro 1 indica que en México y Colombia el

Figura 27: Inflación anual en América Latina, 2007-2011*

Variación porcentual respecto a los 12 meses previos



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Institutos Nacionales de Estadística.

costo de vida de los más pobres se ha incrementado un 4,3% y un 3,5% respectivamente, en el lapso entre junio de 2010 y junio de 2011. En Costa Rica,

aunque la diferencia en el costo de vida es menor con respecto a los otros dos casos, de igual forma el incremento ha sido superior al 5%.

Cuadro 1 Cambio en el costo de vida por estrato de ingresos en países seleccionados de ALC
Variación Junio 2010 - Junio 2011 (%)

País	Estrato de ingreso más Bajo [a]	Estrato de ingreso más Alto [b]	Diferencia	
			[a]-[b]	[a]/[b]
Colombia	3,5%	2,4%	1,1%	44,3%
Costa Rica	5,3%	4,5%	0,8%	18,5%
México	4,3%	3,4%	0,9%	26,8%

Nota: En Costa Rica se consideran los 3 primeros deciles respecto al quinto quintil. En México se comparan los grupos de ingresos de hasta 1 salario mínimo respecto a aquellos con más de 6 salarios mínimos. En Colombia se consideran estratos de ingresos bajos y de ingresos altos, como están definidos por el DANE.

Fuente: Cálculos propios con datos de los institutos de estadísticas y Bancos Centrales de cada país.

Evidencia reciente confirma que el alza en el costo de vida, principalmente debida al aumento de los precios de los alimentos, arrastró a la pobreza a una importante población de algunos de los países de la región. En México, por ejemplo, datos oficiales revelaron que entre 2008 y 2010 el número de personas con carencia en el acceso a alimentos se incrementó en 4,2 millones. En Chile, el Gobierno reportó que por primera vez desde 1990 la pobreza aumentó, al subir de 13,7% de la población en 2006 hasta el 15,1% en 2009.

La preocupación por comprender mejor los impactos que tienen los distintos factores sobre la seguridad alimentaria y nutricional ha llevado a los Gobiernos de la región a complementar sus mediciones sobre el bienestar de la población, tal como lo demuestra el desarrollo de la Escala de Seguridad Alimentaria (Recuadro 2).

En el siguiente Cuadro se muestran los resultados nacionales de seguridad alimentaria y nutricional con base en este tipo de escalas en Brasil, Colombia y México. En Brasil y México hubo una mejora en la seguridad alimentaria y nutricional, mientras que en Colombia el índice se redujo. En términos de inseguridad alimentaria moderada y grave, esta se redujo en Brasil, prácticamente no cambió en Colombia y aumentó en México. En México este aumento en la inseguridad alimentaria moderada y grave (considerada por CONEVAL como un aumento en la carencia de acceso a la alimentación), coincide con el inicio y salida de la crisis económica del 2008-2009, reflejando el impacto del alza del precio de los alimentos.

Cuadro 2 Estimaciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional para algunos países utilizando la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA)

Clase	Brasil EBIA ^a		Colombia ESAH ^b		México EMIA ^c	
	2004	2009	2005	2010	2008	2010
Seguridad alimentaria	60,1	65,8	59,2	57,3	53,9	55,7
Inseguridad alimentaria leve	20,3	20,9	26,1	27,9	24,4	19,5
Inseguridad alimentaria moderada	11,3	7,4	11,2	11,9	12,8	14,0
Inseguridad alimentaria grave	8,2	5,8	3,6	3	8,9	10,8
Total	100	100	100	100	100	100

- a) Aplicada en Encuesta Nacional de Hogares (PNAD). También se aplicó en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2007-2008.
- b) Aplicada en Encuesta de Nutrición y Salud (ENSIN). ELCSA se validó en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2008 (ECV 2008) y se aplicó junto con la ESAH en la ENSIN 2010.
- c) En el 2011 se decidió aplicar EMIA y ELCSA en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT).

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de México (CONEVAL).

RECUADRO 2

Medición directa de la seguridad alimentaria y nutricional basada en experiencia de hogares

Una metodología específica desarrollada en la región es la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), que realizada de modo regular (semestral, anual) en el marco de las encuestas de hogares, presenta la posibilidad de hacer un seguimiento de los fenómenos transitorios o estacionales de la inseguridad alimentaria que informen al conjunto de políticas que tiene que ver con el acceso a los alimentos, para anticipar respuestas que eviten situaciones más severas e

irreversibles como hambre y/o desnutrición. Estas mediciones son fáciles, prácticas y menos costosas de implementar; finalmente, son mediciones directas, complementarias y necesarias para comprender las causas y efectos de la inseguridad alimentaria en el hogar. Una de las desventajas que se señala es la "subjetividad" de las preguntas, que se atenúa con estudios estadísticos de validez interna y externa.

Pobreza, inseguridad alimentaria y heterogeneidad social

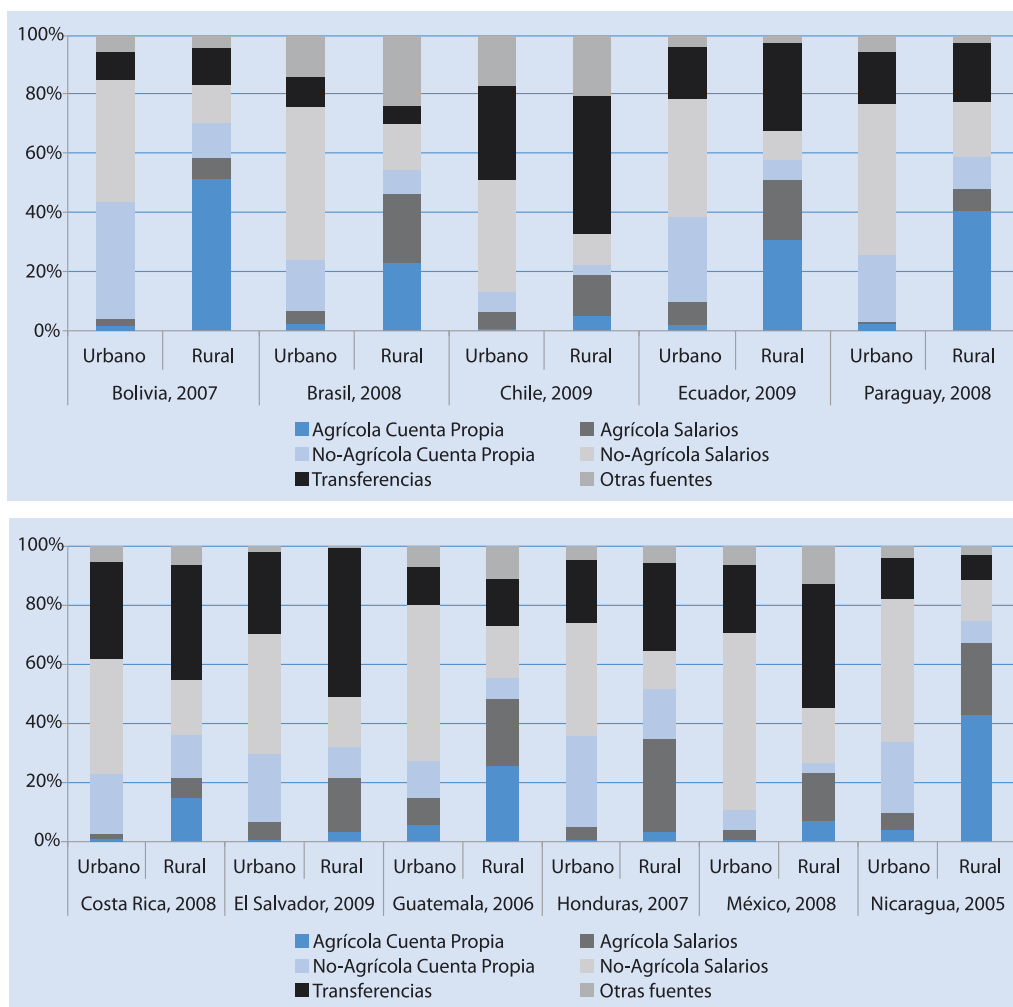
Durante los últimos veinte años la lenta reducción de la pobreza, que aún afecta a un tercio de la población de la región, ha convertido a la seguridad alimentaria y nutricional en un tema prioritario en la agenda política y social de los países. Sin embargo, para que las respuestas que brindan esas políticas resulten eficaces, tanto en la reducción de la pobreza como en el aseguramiento del acceso a los alimentos, se requiere considerar la heterogeneidad

social de los amplios sectores excluidos en las sociedades latinoamericanas y caribeñas, y las diversas estrategias que ellos despliegan para su sobrevivencia.

La Figura 28 presenta la composición del ingreso de los hogares pobres de once países de América Latina, clasificado por tipo de fuentes laborales (distinguiendo por rama de actividad y categoría ocupacional), transferencias (públicas o privadas) y otros tipos de ingresos.

Figura 28: Composición de los ingresos de los hogares pobres en países seleccionados de ALC

Porcentajes



Fuente: Cálculos propios basados en las Encuestas de Ingreso de los Hogares proporcionadas por la CEPAL.

Nota: Los cálculos se realizaron considerando el ingreso total corregido por la CEPAL por no declaración. Asimismo, se excluyó el valor del alquiler imputado de renta para los casos en los que existía.

Como se aprecia, los hogares pobres en la región, tanto urbanos como rurales, obtienen sus ingresos de diversas fuentes, tanto laborales como no laborales, lo que es indicativo de una gran variedad de estrategias de sobrevivencia.

Así, por ejemplo, en países como Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Paraguay, más de dos tercios del ingreso de los hogares pobres, ya sea en zonas rurales o urbanas, proviene del empleo por cuenta propia o asalariado. En países como Chile, Costa Rica, El Salvador y México, entre otros, los ingresos no laborales, sean de carácter público (transferencias) o privado (remesas), constituyen también una proporción relativamente importante de sus ingresos totales.

En zonas rurales, donde en términos generales la incidencia de la pobreza es superior que en zonas urbanas, se puede ver la importancia que tiene la agricultura por cuenta propia para la generación de ingresos autónomos de los hogares pobres de países como Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Ecuador. En tanto en países como Honduras, Chile, El Salvador y México es relativamente más importante la agricultura asalariada. En Guatemala y Brasil las fuentes de ingreso por cuenta propia y asalariada tienen un peso similar. El caso de Costa Rica es particular, porque las fuentes no agrícolas son más relevantes para los hogares rurales más pobres.

Conviene destacar también la importancia del mercado laboral, ya que para todos los países, entre 20% y 63% de los ingresos de los hogares pobres proviene de esa fuente. Este hecho es aún más importante si consideramos que la CEPAL (2011) señala que la modesta reducción en la desigualdad del ingreso durante la última década se explica por un mejoramiento en el mercado de trabajo, que permitió aumentar la proporción del empleo formal de calidad y tiempo completo, así como por aumentos de las remuneraciones en los sectores de bajos ingresos. Esto se refleja en que los países que tienen mayor ingreso per cápita muestran también mayor formalización de su fuerza de trabajo.

Finalmente, no sorprende que en varios países de la región los hogares pobres, en particular los rurales, dependan de forma importante de las transferencias, tanto públicas como privadas. En el primer caso

esto representa el resultado de las políticas de transferencias públicas destinadas a estas familias y que forman parte de las medidas de protección social implementadas por varios países de la región; en el caso de las transferencias privadas se trata de personas que emigran buscando mejores horizontes laborales y apoyan a sus familias mediante el envío regular de remesas.

Políticas públicas en materia de acceso a los alimentos

A continuación se presentan medidas adoptadas por los gobiernos que afectan el acceso de los alimentos a la población. Se ordenan según corresponda a los ingresos o al poder adquisitivo de esos ingresos y por eso la relación con los precios. También se incluyen las políticas tributarias que este periodo de reacción a la crisis han tendido más a las respuestas inmediatas de disminución de impuestos que a reformas redistributivas.

Medidas de precios e ingresos

Programas de transferencias condicionadas (PTC). Durante los últimos 15 años estos programas se han constituido en uno de los componentes más destacados y masivos de la política social de la región. Actualmente son 18 los países que implementan este tipo de programas, beneficiando a 25 millones de familias y más de 113 millones de personas. Los PTC son concebidos como una forma de combate a la pobreza a partir de la transferencia de montos en efectivo a familias pobres o en extrema pobreza con hijos/as en edad escolar y/o mujeres embarazadas. Dichos montos están sujetos al cumplimiento de condicionalidades para la construcción de capital humano, incentivando el uso de servicios y prestaciones básicas de salud y educación. Es de esta forma que los PTC se relacionan con dos objetivos principales; por un lado, la acumulación de capital humano en el largo plazo; y por otro, la protección del ingreso familiar en el corto plazo, disminuyendo el riesgo de deserción escolar y trabajo infantil, y dinamizando las economías locales. Los PTC han adoptado diversas modalidades de diseño y ejecución, de acuerdo a las distintas capacidades institucionales, lineamientos de política social, tecnologías y cantidad de recursos financieros disponibles en

cada país. Es posible así dar cuenta de un grado de heterogeneidad considerable en sus marcos legales y regulatorios, institucionalidad involucrada, cobertura y financiamiento, metas y objetivos específicos. Pese a este grado de heterogeneidad, los PTC comparten tres características comunes fundamentales: (1) las condicionalidades sobre las transferencias, (2) la selección de familias pobres con niñas y niños en edad escolar, y (3) el rol de la mujer como receptora de las transferencias.

Durante el periodo 2010-2011, los PTC han mantenido su protagonismo en la región, con un aumento de los beneficiarios de “Mi Familia Progresá” en Guatemala, así como con el incremento o ajuste de los montos en los casos de “Bolsa Familia” en Brasil, “Asignación Universal por Hijo” en Argentina y de la “Tarjeta Solidaria” en Uruguay. Asimismo, hay países que planifican próximas ampliaciones de sus programas, como es el caso de “Familias en Acción” de Colombia, e incluso en Granada se ha anunciado el próximo lanzamiento del “Support for Education, Empowerment and Development (SEED)”, el cual se transformará en un nuevo PTC a partir de la fusión de tres programas ya existentes.

Precios. El nivel en que se encuentren los precios de los alimentos y bienes básicos tendrá siempre un importante impacto en la estructura de consumo de la población. Sin embargo, tal como ha sido señalado anteriormente, un nivel alto de precios como el que se observa actualmente representa distintos desafíos para productores y consumidores. De esta forma podemos observar en general los siguientes tipos de intervención pública:

- Precios fijados en el mercado e intervenciones de tipo monetario para afectar los precios: Este tipo de política deja a la oferta y la demanda la formación de los precios, pero igualmente interviene con políticas monetarias en el caso que lo amerite. Por ejemplo en México, cuando las perspectivas de inflación hacia el mediano plazo superan lo planificado, el Banco de México realiza variaciones en la “tasa de interés interbancaria a un día”, la cual desde 2009 está fijada en 4,5% (Banco de México, 2011). Del mismo modo Uruguay interviene los precios a través de la “tasa de política monetaria”, pero a diferencia de México, durante 2011 la tasa fue

elevada hasta 7,5% en vista de que la inflación se había ubicado por encima del rango objetivo durante varios meses (Banco Central del Uruguay, 2011). Asimismo, para reforzar esta medida, el Banco Central elevó los requerimientos de encajes medios con el fin de reforzar el crédito como transmisor de la política monetaria.

- Precios fijados por el Estado a través de bandas de precios, precios máximos o precios oficiales: En este caso el Estado interviene directamente en el mercado fijando el precio de determinados bienes. Usualmente, en el contexto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, son fijados los precios de algunos alimentos o servicios de la canasta básica, de modo de impedir que al cobrarse altos precios se vean perjudicados los consumidores. Por ejemplo, Ecuador fija todos los años el precio del “pan popular”. Durante 2011 Bolivia fijó el precio del azúcar y creó una banda de precios para la soya, todo ello sumado a la derogación del Decreto 21060 que normaba la fijación de precios “a partir del mercado”, por lo cual el ejecutivo pasó a tener mayores atribuciones a la hora de intervenir. Del mismo modo en Venezuela se han fijado los precios del café, el pan, las pastas y la carne (precio máximo en este caso), así como también fue promulgada la “Ley de costos y precios justos”, que crea un sistema público de control y fijación de precios a través de la Superintendencia Nacional de Costos y Precios¹⁵.

En consecuencia, se puede afirmar que existen dos modelos de intervención pública en los precios, los cuales tienen distintos matices en los diversos países. Resulta evidente que ha crecido la preocupación por los precios, y los estados efectúan intervenciones en ese sentido; ello se ha hecho patente en aquellos países con mayores tasas de inflación, que han debido intervenir de un modo u otro para impedir que los altos niveles de precios afecten a los consumidores.

¹⁵ De acuerdo a lo publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 39715 del 18 de julio de 2011.

Medidas tributarias

Las acciones que han tomado los países relativas a política tributaria en el periodo están orientadas por el objetivo de disminuir los precios internos, y por tanto son medidas coyunturales y parciales de reducción de impuestos, como es el caso de disminuciones y subsidios al impuesto a los combustibles en Panamá, la exención temporal del IVA a algunos tipos de carne en Uruguay, o la exención temporal de obligaciones contributivas para los afectados por la erupción volcánica del “Cordón Caulle” en Argentina. Además, las bajas de aranceles o los aumentos de contingentes con arancel cero que se incluyen en las políticas comerciales apuntan en el mismo sentido.

Sin embargo, una excepción a esta forma de tratar los impuestos la conforma Panamá, que como parte de una reforma tributaria aumentó en 2% el IVA, mientras que disminuyó el impuesto a la renta de personas individuales y lo aumentó para las grandes empresas.

Medidas de comercio interno

Uno de los aspectos importantes relacionados con el acceso a los alimentos consiste en asegurar que los mercados domésticos ofrezcan una oferta variada y accesible de productos, sobre todo cuando las alzas de precios aumentan el riesgo de que los alimentos se tornen inaccesibles para la población más vulnerable. Dentro de las medidas relacionadas con la intervención del Estado en el comercio interno se pueden identificar en general cuatro grandes tendencias:

- Iniciativas que promueven la venta directa de productos sin intermediarios. En este caso el Estado ejerce un rol facilitador, ya que no solo proporciona las instalaciones sino que también promueve abiertamente la participación directa de productores (y en general de pequeños productores exclusivamente) con el fin de que la venta de productos se realice a menores precios, al no existir intermediarios entre ambas partes. Ejemplos de ello son el proyecto “Merkaaguazú” en Paraguay, que busca facilitar la venta directa de productos a los consumidores, las ferias “De la chacra a la olla” en Perú y las “Ferias ciudadanas” en Ecuador, que cumplen el mismo fin; también los mercados agrícolas para vender el exceso de

cosecha en Jamaica, y las “Plazas agropecuarias” en República Dominicana que, regidas por el Ministerio de Agricultura, ofrecen diversos rubros alimenticios a bajos precios.

- Intervenciones del Estado en el comercio doméstico para favorecer el abastecimiento. En este caso el Estado se transforma directamente en un actor dentro del comercio de alimentos, tanto mediante medidas de coyuntura, como importaciones de alimentos o traslado de existencias a zonas carentes, así como a través de medidas de carácter más permanente, como mercados estatales o programas de subastas públicas. En cuanto a las iniciativas coyunturales, podemos mencionar el acuerdo entre el gobierno de Bolivia y los exportadores de soya para vender su producción en el mercado interno; los permisos de importación de arroz en Colombia para enfrentar las carencias durante la ola invernal; la distribución de reservas de leche en polvo en Venezuela para enfrentar problemas en la cadena de distribución del producto; o las distintas apariciones del “Tren papa” en Perú, para abastecer a los mercados limeños a bajos precios. En cuanto a iniciativas de carácter más permanente, Panamá ha creado establecimientos estatales de venta de alimentos llamados “Jumbo Tiendas”, que operan en áreas accesibles a los consumidores, facilitando así la compra de productos alimenticios a menores precios y sin intermediarios; la misma situación se repite en Venezuela con MERCAL y PDVAL, y en México con el programa “Abasto rural”; en el mismo sentido se cuentan las experiencias de “Carne/Cerdo/Lácteos para todos” en Argentina, que buscan vender estos productos a bajo costo en sectores vulnerables, así como las compras de alimentos a pequeños productores en Ecuador para ser utilizadas en el programa “Aliméntate Ecuador”, o en el caso de Brasil la venta directa de las existencias públicas, realizada por CONAB por medio de subastas, para regular el abastecimiento y el precio de los productos agrícolas.
- Construcción de mercados (sus estructuras físicas) que promueven el comercio y facilitan el abastecimiento de alimentos. Con este tipo de medidas el Estado asume funciones de apoyo y fomento, al entregar condiciones para que se desarrolle el comercio, pero sin intervenir

directamente en el proceso. Dentro de estas medidas identificamos las acciones de Barbados y Granada, que construyen y acondicionan mercados pesqueros, o Haití, que realiza lo mismo pero para productos agrícolas.

- Otro caso lo constituyen los gobiernos que prefieren no actuar por vías directas, y que en cambio aportan bienes públicos como la información, el desarrollo de normas y la fiscalización en los procesos de comercio. Ejemplos de estos casos son Chile, que a través de ODEPA informa periódicamente sobre los precios de los alimentos; México, que realiza monitoreo y controles de los precios a través de PROFECO; y Uruguay, que realiza las mismas funciones a través del “Área Defensa del Consumidor”, del Ministerio de Economía.

Es evidente que existe preocupación por hacer de los mercados internos espacios más accesibles y ventajosos para productores y consumidores, lo que ha significado un aumento de las intervenciones de los estados durante los últimos años. Si bien es cierto que existen varios países en los cuales la intervención es mínima, la presencia de una cantidad importante de países con medidas constantes o coyunturales demuestra un significativo cambio de paradigma dentro de la región, con gobiernos que intervienen con fuerza creciente en un intercambio que antes había sido dejado exclusivamente al ámbito privado.

Medidas de ayuda alimentaria y alimentación escolar

Ayuda alimentaria. Se considera como ayuda alimentaria a las acciones tendientes a entregar directamente alimentos a la población por parte del Estado. Usualmente estas acciones tienen como base la preocupación de los Estados por cubrir las necesidades inmediatas de las familias en situación de pobreza, los afectados por desastres naturales, niños con desnutrición aguda, mujeres embarazadas y personas de la tercera edad, mediante la entrega de alimentos básicos. Además, dentro de esta categoría se integran las donaciones de alimentos de los gobiernos a otros países en situación de emergencia, como sucede entre Cuba y Vietnam, y entre Guatemala y México. Finalmente, este tipo de acciones pueden presentarse también en coyunturas de tipo económico, como el caso

de República Dominicana, donde la entrega de alimentos se incluyó como parte de las medidas anunciadas por el gobierno para enfrentar el alza de los precios.

Existen también iniciativas de carácter más permanente, en las que esta ayuda se hace efectiva mediante comedores comunitarios, entrega de alimentación por trabajo o programas estables de distribución de alimentos. En Brasil, el Ministerio de Desarrollo Social promueve los “restaurantes populares” y “cocinas comunitarias”, destinadas a satisfacer la demanda de alimentos de la población más vulnerable; esta misma experiencia se ha realizado también en Haití. Asimismo, Bolivia, Brasil y Nicaragua mantienen programas de alimentos por trabajo, en los que el gobierno proporciona alimentos como pago a cambio de trabajos generalmente vinculados a obras públicas, como en el caso de Bolivia, o en el caso de Nicaragua para la realización de obras comunitarias de conservación de suelos y caminos, en iniciativas orientadas a campesinos que perdieron sus cultivos por la intensa sequía provocada por el fenómeno de El Niño. En Guatemala, mediante el programa “Bolsas Solidarias”, el gobierno entrega alimentos en asentamientos y barrios pobres de la periferia capitalina, mientras que con el programa “Aliméntate Ecuador”, el Estado busca dar ayuda a los sectores más vulnerables de ese país a través de la dotación de alimentos. El Programa “Operación Prolongada de Socorro y Recuperación” (OPSR) de Colombia, por su parte, beneficia a población afectada por desplazamientos y por desastres naturales. Finalmente, el “Plan de Asistencia Social de la Presidencia” de República Dominicana asiste de forma continua a familias de escasos recursos de zonas marginales del país, mediante la entrega de alimentos.

Alimentación escolar. Los Programas de Alimentación Escolar (PAE) están presentes en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe. Con un marco de operación en común, enfocado en brindar alimentación a niños que asisten a la escuela, los programas tienen diversos objetivos declarados de acuerdo a cada país. Asegurar el derecho a la educación es el objetivo principal de la mayor parte de los PAE implementados en los países, como es el caso de El Salvador, Chile, Nicaragua, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala. Por su parte, Argentina, Bolivia y Brasil han establecido

que el objetivo central de sus PAE es cumplir con el derecho a la alimentación. Finalmente, para México el objetivo principal es mejorar el estado nutricional, disminuir la pobreza y aumentar el capital humano. Sin embargo, El Salvador, Nicaragua, Argentina, Costa Rica, Chile y Brasil, entre otros países, reportaron tener objetivos nutricionales adicionales a los educacionales. El Salvador busca disminuir la desnutrición crónica en los niños en edad escolar; Costa Rica busca combatir la desnutrición aguda y global; Argentina las deficiencias de micronutrientes, específicamente la anemia por deficiencia de hierro, el sobrepeso y obesidad; Nicaragua procura un aumento en la disponibilidad de alimentos y consecuentemente un aumento en la ingesta calórica; Chile busca contribuir a la disminución de la obesidad; y Brasil pone énfasis en la formación de buenos hábitos alimentarios, en la prevención de la obesidad y la desnutrición, y en que estos programas orienten sus compras a la agricultura familiar.

Los PAE tratan de atender los principales problemas educacionales, en términos de acceso, rendimiento y retención, y los problemas de salud en términos de situación nutricional y patologías prevalentes. Estos programas actúan paralelamente a políticas de reducción de la pobreza, de desarrollo social, iniciativas educacionales, de salud y redes de protección social, coordinados entre ministerios.

Durante el periodo analizado, se destaca la puesta en marcha de las iniciativas “Vaso de leche” en El Salvador y Honduras, programas presidenciales que ayudan a combatir la desnutrición infantil y buscan impulsar al sector ganadero con la compra de la leche que se entrega en los centros escolares; también debe mencionarse el lanzamiento del Programa “Huertas Escolares” en Paraguay, cuyo objetivo es mejorar la alimentación de escolares y sus familias, e igualmente la reactivación económica de familias rurales.

RECUADRO 3

Brasil, una combinación de políticas exitosas para reducir la pobreza extrema

En Brasil, 28 millones de personas salieron de la pobreza desde 2003, de las cuales 16,3 millones lo hicieron desde la extrema pobreza. Esta última se redujo en más de 9 puntos entre 2003 y 2009, pasando del 17,5% al 8,4% del total de la población. Asimismo, la desnutrición crónica infantil se redujo desde 12,5% en 2003, a 4,8% en 2008.

Esto ha sido posible no solamente por el crecimiento económico que ha tenido el país sino también por una firme decisión política, acompañada de una adecuada combinación de políticas públicas, entre las que se destacan:

- Aumento del empleo formal. Entre el 2003 y agosto de 2011 han sido creados 17 millones de empleos formales, es decir con contratos y cubiertos por la seguridad social;
- Elevación del salario mínimo, que ha crecido en términos reales en 66% desde 2002;

- Control de la inflación;
- Transferencia condicionada de ingresos con el programa “Bolsa Familia”, que ha alcanzado una cobertura de 12,9 millones de familias;
- La inclusión de 61 millones de mayores de 60 años en el “Bono de Prestação Continuada”, que entrega pensiones reajustadas anualmente por el salario mínimo;
- El aumento en los ingresos de la agricultura familiar mediante el PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar), que apoya 2,2 millones de agricultores familiares con crédito, asistencia técnica y seguros agrícolas.

Además, recientemente ha sido lanzado el plan “Brasil sem Miséria”, que busca erradicar la pobreza extrema en la que aún se encuentran 16,2 millones de personas.

B. Disponibilidad de alimentos

Una de las dimensiones esenciales para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes como para satisfacer las crecientes necesidades humanas. Ese es el rol principal de la producción y del manejo de las existencias de alimentos en el mundo.

Los aumentos en los precios de los alimentos en los últimos tiempos han obligado a poner atención sobre una eventual escasez relativa. Desde el punto de vista de la producción mundial, no ha existido una insuficiente disponibilidad de alimentos; incluso la producción registra un crecimiento que es levemente superior a la tasa de crecimiento demográfico. Sin embargo, más allá de la pertinencia de esta relación, el movimiento de los precios responde, entre otros factores, a cambios en la demanda que se registra efectivamente en los mercados.

Lo que se observa es que la demanda agregada a escala mundial crece a un ritmo que supera la evolución poblacional, y las alzas de precios indican que a pesar de que globalmente no se perciban déficits de producción, sí ocurre que de manera localizada y en ciertas condiciones ha habido insuficiente disponibilidad de alimentos. En estos casos se trata de situaciones específicas, como por ejemplo el desastre humanitario del Cuerno de África, donde se combinan situaciones bélicas internas con pobreza estructural y fuertes sequías; o con ocasión de desastres climáticos como los que han enfrentado Rusia y Centroamérica, que aumentaron la vulnerabilidad en determinadas áreas geográficas. También entre los agentes de los mercados internacionales de cereales o de azúcar han operado expectativas de escasez que han impulsado al alza los precios de estos alimentos.

Este capítulo se ordena sobre la afirmación de que los aumentos de los precios internacionales de los alimentos se han dado en un contexto mundial de cierta persistencia en los crecimientos de la producción; por esta razón, se abren interrogantes respecto al manejo de los stocks y su impacto en los precios. Para confirmar la aproximación sobre las perspectivas de crecimiento de la producción

se incluyen datos de rendimientos en productos relevantes en las dietas alimenticias, que muestran una alta dispersión de valores que, aunque refleje la heterogeneidad de la producción en materia de dotación de recursos y de tecnología, permite también postular que hay margen para un crecimiento de la productividad en muchos países, lo que implicaría incrementos de la producción global.

Desde una perspectiva de más largo plazo, las alzas de precios pueden ser vistas como una oportunidad para la producción, siempre que la recuperación de los precios relativos de las materias primas respecto de las manufacturas se sostenga en el tiempo. En general, el impacto sería favorable para todos los países que han visto mejorar sus términos de intercambio, ya sea por producción minera o agropecuaria, y que acentuarían su especialización productiva. En este caso se abre una gran posibilidad de inversión en la agricultura y en la producción de alimentos, tanto para exportar, como lo hacen varios países de la región, como para sustituir de manera competitiva las importaciones, situación en la que se encuentran otras economías. Esto puede implicar una readecuación o fortalecimiento de la estructura productiva y podría llegar a significar una modificación de las pautas de desarrollo de los países.

La especialización de la producción de materias primas ya no puede considerarse solamente como una actividad extractiva. Cuando se habla de productos agroalimentarios se incluye también productos como las frutas frescas con su diversidad de presentaciones y mercados, productos manufacturados como los vinos o los aceites, carnes que deben ser faenadas bajo ciertas condiciones, en general la agroindustria como la confitería y alimentos preparados, así como alimentos funcionales, quesos y yogures de distinta calidad y tratamiento, entre muchos otros productos gourmet, que muestran la enorme complejidad de los mercados actuales, en los que se exigen alimentos sanos, inocuos y en muchos casos con sofisticadas presentaciones. Esta analogía del tratamiento de la materia prima se puede extender a variados productos y mercados originados a partir de la minería. Es por eso que en los casos de economías basadas en materias primas, si la producción está asociada a la innovación y al des-

pliegue de diversos servicios complementarios de carácter local o regional, se está en presencia de estrategias que aumentan el valor agregado, y además se consigue una mayor coherencia entre lo que se produce y las culturas que identifican a estos países o regiones.

De esta manera, el desarrollo tecnológico y el mejor uso de los recursos, en este marco de mejores precios, son una oportunidad que se puede traducir en metas que cada país defina en relación con estrategias de desarrollo de largo plazo, que contengan alternativas de readecuación o fortalecimiento de sus estructuras productivas. Sin embargo, en un contexto general de economías integradas al comercio internacional, esas metas estarán vinculadas con la realidad de cada uno de los países, y solo cabe señalar de un modo general que en esta coyuntura enfrentan una oportunidad desde el punto de vista de la producción.

Para complementar este cuadro sobre la producción y los rendimientos, debe destacarse la importancia de ALC en los mercados internacionales de alimentos, tanto en su aporte en los casos de los países exportadores, como en su dependencia en los casos de los países importadores. Estos roles diferenciados muestran la heterogeneidad que caracteriza a la región. Además, estas diferencias no se encuentran solo entre países sino también hacia dentro de cada uno de los territorios, con regiones y sectores sociales y productivos diversos, por lo que se ha incluido una subsección sobre la agricultura campesina, que aborda la necesidad de estrategias específicas y diferenciadas para su desarrollo.

En esta sección se agregan antecedentes que permiten una visión más completa de la disponibilidad de alimentos en la región, con especial atención a los impactos de los desastres naturales y las medidas adoptadas por los gobiernos. Además, se analiza brevemente la situación en términos de la inocuidad de los alimentos, con acento en la estimación de pérdidas que se podrían evitar con cambios en las formas de producir.

Finalmente, se ofrece una descripción de las medidas adoptadas por los gobiernos en todas las dimensiones de la disponibilidad de alimentos, como forma de mostrar el tipo de respuestas elaboradas durante el periodo 2010 y lo que va de 2011.

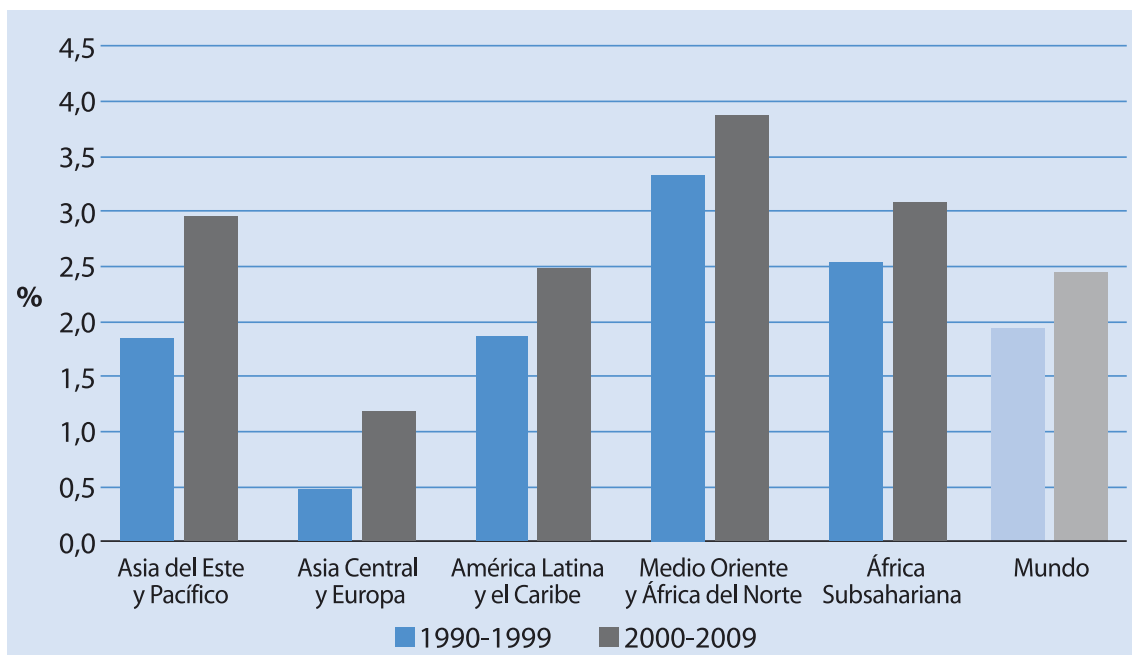
Crecimiento de la agricultura y disponibilidad de alimentos

La información disponible sobre crecimiento del Valor Agregado Agrícola en distintos continentes y en el mundo indica que en la década que termina la producción agrícola creció más que en la década anterior. El sector agrícola mundial ha crecido a un ritmo superior al 2% durante los últimos 20 años, pero durante la última década ha mostrado un mayor dinamismo en todas las regiones del mundo (Figura 29). Durante este último periodo el crecimiento promedio en el Valor Agregado Agrícola ha sido cercano a 2,5%, medio punto porcentual más alto que el promedio de la década inmediatamente anterior. Esto es reflejo del crecimiento del producto en todas las regiones del mundo, destacándose especialmente lo sucedido en Asia Oriental, donde el Valor Agregado Agrícola crece en más de un punto porcentual respecto al periodo anterior. América Latina y el Caribe, en tanto, experimentó un crecimiento ligeramente superior al mundial.

Dado que la actual coyuntura de altos precios es un incentivo para la producción agrícola, como lo confirma lo ocurrido en la última década, las previsiones para los próximos años, si no se enfrentan situaciones climáticas catastróficas o crisis económicas de magnitud mundial, son de incremento persistente, aunque cabría precisar sus alcances en cada región y país.

En la perspectiva de un sector agrícola en crecimiento, surge la pregunta sobre lo que sucederá con la disponibilidad de alimentos en el mundo. Para abordar este problema, se toma como referencia lo que sucede con los cereales, el grupo de alimentos que tiene mayor importancia en la dieta de las

Figura 29: Tasas de crecimiento del Valor Agregado Agrícola por regiones del mundo, 1990-2009 Promedios en porcentajes



Fuente: Elaboración propia con base a información del Banco Mundial (2011).

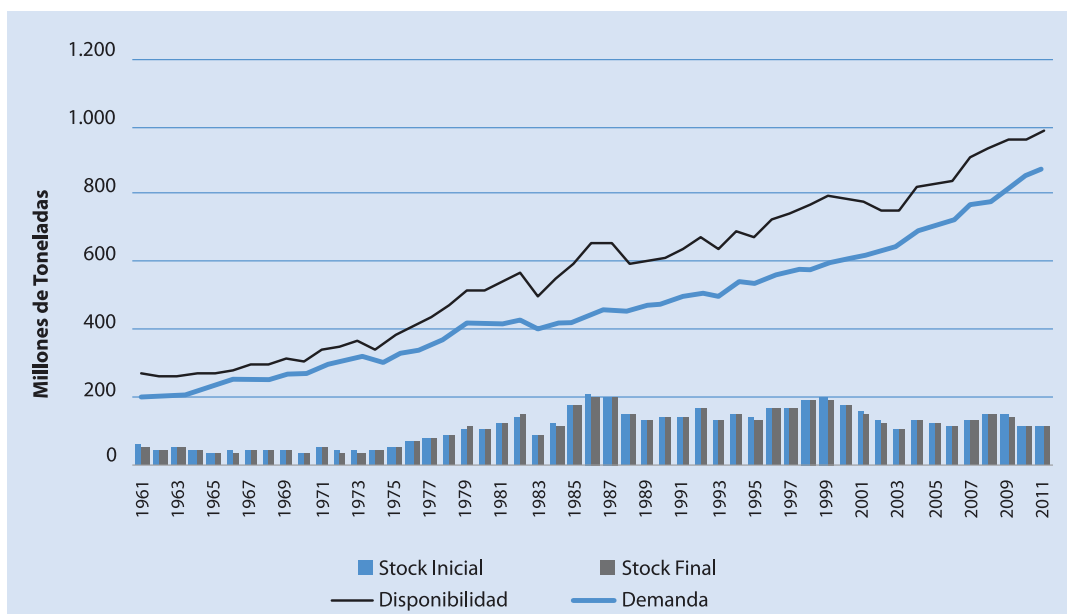
personas. En el caso específico del maíz se observa un crecimiento constante de la producción a escala mundial, que avanzaría alrededor de 4% en el período 2011/12 respecto al año anterior. Al mismo tiempo, el consumo de maíz se ha incrementado, aunque a un ritmo menor (inferior al 2%), y se mantienen algunos de los principales productores mundiales como grandes consumidores, como es el caso de EE.UU., China y la Unión Europea. La evolución de estos indicadores y la participación de los principales productores y consumidores se observa en las figuras siguientes.

La Figura 30 muestra que la disponibilidad de ese cereal se encuentra por sobre la demanda mundial, y que la brecha entre ambos indicadores es, permanentemente, mayor que la observada en las décadas del 60 y 70. Debe considerarse que, pese a esto, los stocks finales y la diferencia entre disponibilidad y demanda han caído levemente en los últimos años, desde sus máximos históricos hacia mediados de los 80 y fines de los 90 y que esa

disminución de stocks, especialmente la ocurrida en Estados Unidos está asociada a la mayor demanda de maíz para su uso como materia prima para la elaboración de biocombustibles. En los casos del arroz y del trigo, como se muestra a continuación¹⁶ también se observa que las existencias a nivel mundial son relativamente altas y que cualquier preocupación relacionada con esta variable corresponde más a su variación que a su nivel y por la consecuencia que tienen estas variaciones en la formación de expectativas en los agentes comerciales.

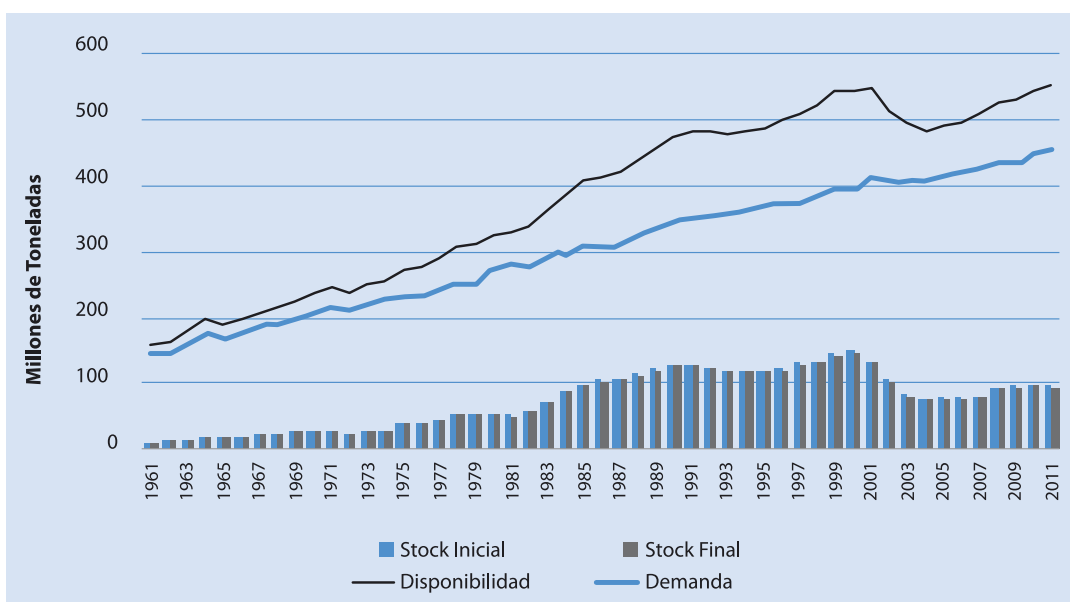
16 Se realizó un ejercicio para observar lo que sucede en caso de excluir a China de los cálculos, sin que se observaran variaciones significativas en la relación. La brecha entre disponibilidad y demanda de alimentos se vuelve más estrecha en todos los casos, al mismo tiempo que la existencia de stocks se reduce, lo que muestra la importancia de los stocks de China.

Figura 30: Disponibilidad y demanda de maíz en el mundo¹⁷



Fuente: USDA, (2011).

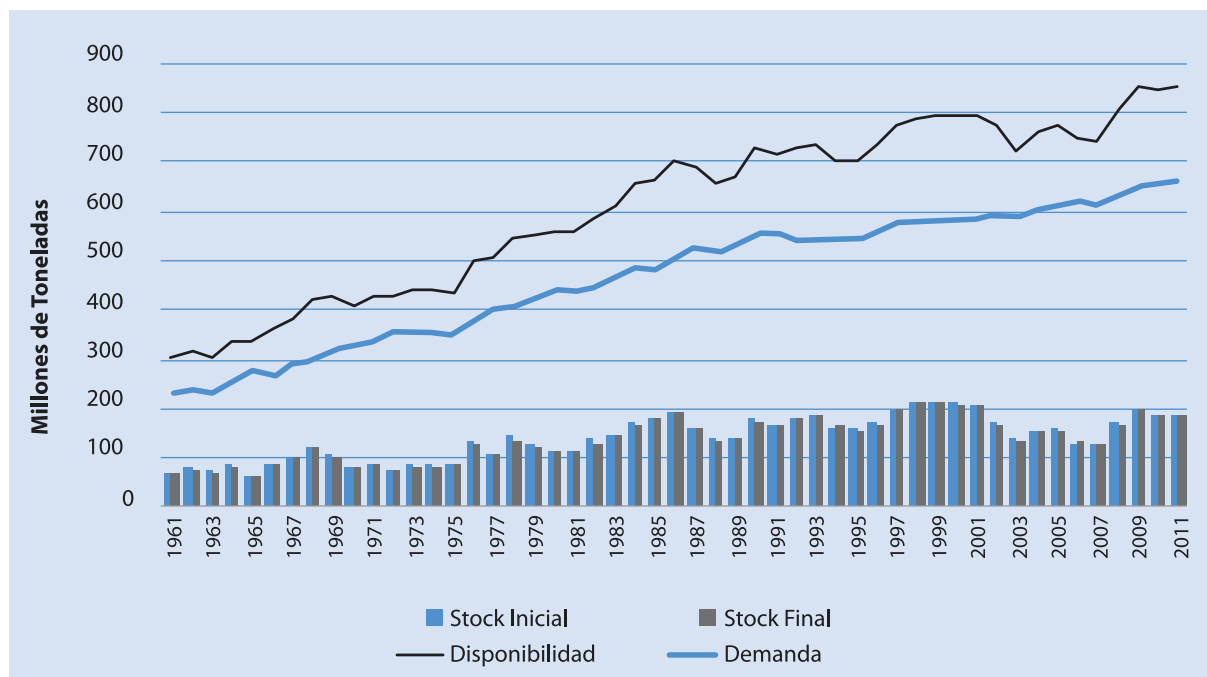
Figura 31: Disponibilidad y demanda de arroz en el mundo



Fuente: USDA, (2011).

17 La disponibilidad se calculó como la suma de la producción del año respectivo y los stocks finales del año. La demanda corresponde al consumo del bien en el año respectivo. El stock inicial corresponde a la diferencia entre disponibilidad y demanda.

Figura 32: Disponibilidad y demanda de trigo en el mundo



Fuente: USDA, (2011).

Las figuras indican que la producción mundial de granos ofrece una disponibilidad que guarda coherencia con los crecimientos agregados de la demanda y que, por tanto, no se observa un problema de disponibilidad global.

Disponibilidad y rendimientos

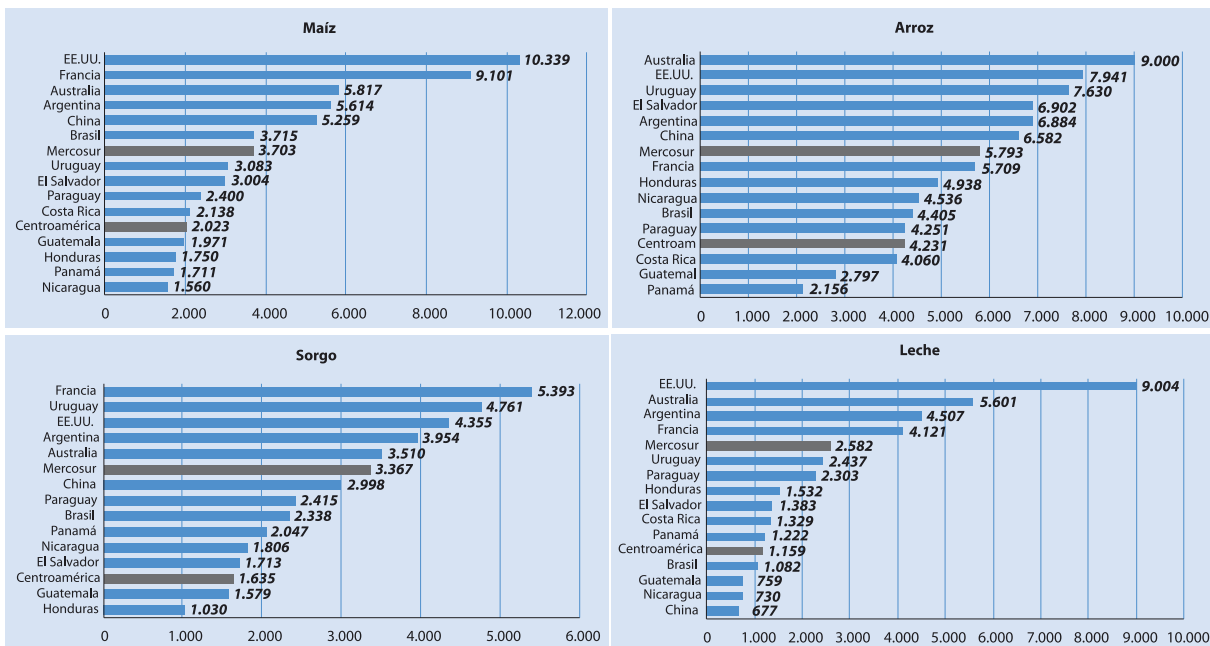
Como se observó en el punto anterior, según el registro de producción y stocks de alimentos, se puede afirmar que desde la década de 1960 hasta ahora la disponibilidad de alimentos ha sido suficiente. Sin embargo, en variadas proyecciones de organismos internacionales surge la inquietud respecto a si en el futuro se podrá mantener la tasa de crecimiento de la producción al mismo ritmo que el aumento de la demanda. A esto se agrega que solo el continente africano mantiene tierras que permitirían ampliar de manera significativa la frontera agrícola. De esto se deriva que los futuros crecimientos mundiales de producción se sostendrán principalmente en aumentos de los rendimientos físicos. Por esto es relevante observar

qué sucede actualmente en materia de rendimientos en algunos productos destacados para la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Las Figuras 33, 34, 35 y 36 muestran rendimientos de producción por unidad de superficie para granos, y por animal para leche.

Como complemento, debe recordarse que la producción responde en gran medida a lo que ocurre en los mercados y por consiguiente en los precios. Esto implica que, si se acepta que se mantendrán los precios en un nivel más alto, los costos de producción tendrían espacio para aumentar sin afectar el margen operacional, lo que impactaría en la productividad.

Si se toman los rendimientos de Argentina y Australia como referentes teóricos para proyectar los rendimientos en otros países, se observa que existiría un espacio de crecimiento posible, particularmente para los demás países del Mercosur y de Centroamérica.

Figuras 33, 34, 35 y 36: Rendimientos promedio en maíz, arroz, sorgo (Kg/Ha) y leche (Kg/An)



Fuente: FAOSTAT (2011).

Argentina y Australia tienen la particularidad de ser agriculturas que operan con bajos niveles de protección, y por tanto con costos unitarios competitivos internacionalmente. Además, ambos han aumentado su participación en los mercados internacionales. Sin embargo, para tenerlos como referentes de lo que se puede hacer en materia de rendimientos, se deben tener en cuenta las diferencias en dotación de recursos, puesto que se trata de agriculturas que disponen abundantemente de tierra y de un clima favorable para la producción, lo que evidentemente no se repite en otros escenarios geográficos.

También es interesante destacar que muchos de los muy altos rendimientos físicos que presentan los países desarrollados –que encabezan los rankings en los gráficos anteriores– se han sustentado históricamente en subsidios a los precios que han

distorsionado estructuralmente los mercados agrícolas internacionales. Si se mantiene el actual nivel de precios y si las negociaciones avanzan en el camino de terminar con los subsidios que aún permanecen acoplados a los precios, o si los propios países desarrollados hacen reformas a su gasto público disminuyendo las transferencias a los agricultores, estos rendimientos podrían tender a disminuir. No obstante, a pesar de que un escenario de este tipo implicaría ajustes estructurales en el comercio internacional, no cabría esperar mermas significativas de los volúmenes totales de producción.

Lo relevante para la seguridad alimentaria y nutricional en la región es que en los países centroamericanos y en varios de Sudamérica se presenta una oportunidad de crecimiento en los rendimientos que podría dar lugar a una mayor

capacidad de aportar a la disponibilidad de alimentos con los recursos del propio bloque regional. Para que esta oportunidad se materialice se requiere que los gobiernos dispongan de instrumentos de fomento productivo que potencien los recursos disponibles mediante la investigación, la innovación y la transferencia de tecnología, así como la mejora en las condiciones de sanidad animal y vegetal, y una fuerte inversión en infraestructura productiva. Dentro de esta política general, cabe insistir en la necesidad de establecer una diferenciación en el uso de los instrumentos de apoyo y crédito, de tal manera que se promueva la participación de la agricultura familiar, ya que se trata del segmento de productores que, en todos los países de la región, presenta las mayores brechas de rendimientos, lo que las convierte potencialmente en las unidades de producción donde la acción pública representa un mayor retorno económico y social.

Disponibilidad de alimentos en la región

Considerada como bloque regional, América Latina y el Caribe es ampliamente conocida por ser un importante actor en la producción mundial de alimentos básicos. De hecho, aunque representa apenas un décimo de la población mundial, se estima que durante 2010 la región produjo alrededor de un tercio de los productos oleaginosos y del azúcar, un sexto de las carnes, y alrededor de diez por ciento de los productos lácteos y cereales del mundo.

Al igual que lo que sucede a escala mundial, la producción de cereales en la región está altamente concentrada, dominada por Argentina y Brasil, que aportan el 80% de la producción regional. No

obstante, existen diferencias claras en cuanto al tipo de cereales que produce cada país. Argentina es principalmente productora de trigo, mientras que Brasil lo es de arroz y granos secundarios (entre los que se encuentra el maíz). El restante 20% de la producción regional se concentra principalmente en México, país que produce en su mayoría cereales como maíz y trigo.

Otros alimentos presentan similar concentración en pocos países: 90% de la producción regional de oleaginosas es producida por Brasil y Argentina; 75% y 66% de las carnes y lácteos, respectivamente, son producidos en Brasil, México y Argentina. Finalmente, 66% del azúcar es producida únicamente por Brasil.

Perspectivas de producción de cereales y oleaginosas

Los últimos pronósticos de la FAO para el año 2011 apuntan a que la producción total de cereales de la región se verá reducida en medio punto porcentual con respecto al año pasado. Esta reducción marginal se explicaría por recortes del 7,8% en la producción total de trigo en Sudamérica, lo que impacta en una caída de 5,5% para toda la región de ALC. En granos secundarios, entre los que se incluye el maíz, el descenso es de solo 1,4%, provocado por la caída de 10% de la producción en Argentina, aunque compensado por Brasil, con un volumen que creció en casi 2 millones de toneladas, lo que representa un 3,1% de aumento. En cuanto al arroz, la estimación es positiva y se prevé un crecimiento total de 9,4%, sobre el cual los incrementos de Argentina (25,0%) y Brasil (15,4%) son determinantes.

Cuadro 3 Producción de cereales en América Latina y el Caribe

Millones de toneladas

	Trigo				Granos secundarios				Arroz			
	2009	2010 Est.	2011 Pro.	% 2011/2010	2009	2010 Est.	2011 Pro.	% 2011/2010	2009	2010 Est.	2011 Pro.	% 2011/2010
México, Centroamérica y el Caribe	4,1	3,7	4,1	10,8	31,3	34,4	32,9	-4,4	2,8	2,9	2,9	0,0
Salvador	...	...	...	...	1,0	0,9	1,0	11,1	...	...	...	...
Guatemala	...	...	...	...	1,3	1,3	1,3	0,0	...	...	...	...
Honduras	...	...	...	...	0,6	0,6	0,6	0,0	...	...	...	...
México	4,1	3,7	4,0	8,1	26,9	30,2	28,5	-5,6	0,3	0,2	0,2	0,0
Nicaragua	...	...	...	...	0,6	0,6	0,6	0,0	0,3	0,4	0,4	0,0
Otros países	0,0	0,0	0,1	...	0,9	0,8	0,9	12,5	2,2	2,3	2,3	0,0
Sudamérica	19,0	25,6	23,6	-7,8	82,3	101,1	100,7	-0,4	25,6	23,8	26,3	10,5
Argentina	8,8	14,7	14,0	-4,8	16,2	30,0	27,0	-10,0	1,3	1,2	1,5	25,0
Brasil	5,0	6,0	5,0	-16,7	53,7	58,4	60,2	3,1	12,6	11,7	13,5	15,4
Chile	1,5	1,6	1,6	0,0	1,8	1,8	1,8	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Otros países	3,7	3,3	3,0	-9,1	10,6	10,9	11,7	7,3	11,6	10,8	11,2	3,7
Total América Latina y el Caribe	23,1	29,3	27,7	-5,5	113,6	135,5	133,6	-1,4	28,4	26,7	29,2	9,4

Fuente: Adaptado de FAO (2011).

El pronóstico de producción regional de oleaginosas es favorable para 2011, ya que se espera un

crecimiento de 2%, impulsado básicamente por el incremento cercano al 8% en la producción de Brasil.

Cuadro 4 Producción de oleaginosas en América Latina y el Caribe*

Millones de toneladas

	06/07-08/09 promedio	2009/10 estimado	2010/11 pronóstico	cambio %
Argentina	46,9	57,9	54,5	-6
Brasil	61,7	71,4	76,9	8
Paraguay	6,2	7,5	8,7	16
México	0,7	0,7	0,8	14
Resto de países	4,4	5,6	5,6	0
Total América Latina y el Caribe	119,9	143,1	146,5	2

*Incluye aceites, grasas, tortas y harinas producidas a partir de semillas oleaginosas.

Fuente: Adaptado de FAO (2011).

Producción de otros alimentos

La producción de azúcar también registra un pronóstico favorable para 2011, con un incremento esperado de 3,2% en el volumen producido. Esto se explica por aumentos en la producción de México y Brasil de 10% y 4,6% respectivamente, que a su vez representan dos tercios de la producción regional. En Guatemala, el principal productor centroamericano, se prevé una fuerte reducción en la producción, asociada a efectos climáticos adversos.

Con respecto a la producción de carnes, durante el presente año se pronostica que la región genere poco más de 47 millones de toneladas, es decir un 2,5% más que lo estimado en 2010. Gran parte de esta expansión se espera que tenga lugar en Brasil, productor de más de la mitad de todo el volumen regional. En México, el segundo productor regional, se espera un incremento de 1,6% en la producción de carnes.

Finalmente, para los productos lácteos se espera un incremento de 3% en 2011, gracias al impulso de

la producción de 3% y 5,7% en Brasil y Argentina, respectivamente. Con este comportamiento la región en su conjunto superaría el promedio de 74 mil toneladas de lácteos observado entre 2007 y 2009, para cerrar el año en 80 mil toneladas.

América Latina y el Caribe muestra distintas realidades en la producción de alimentos

Si bien la región tiene una disponibilidad suficiente de alimentos, existen diferencias entre las subregiones y entre los países. Esas diferencias están dadas en buena medida por el tipo de alimentos que produce cada país. Respecto a los cereales, gran parte de la producción regional está concentrada en tres países: Argentina, Brasil y México, que también son grandes productores a escala mundial.

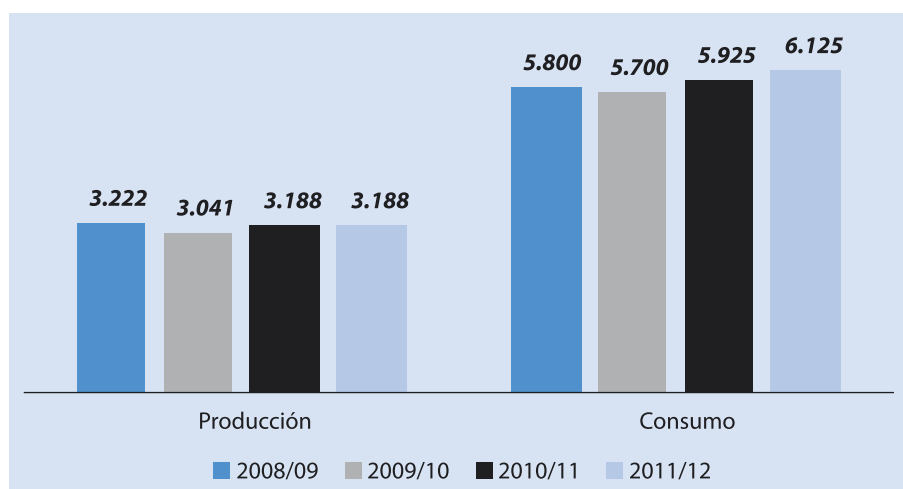
Mientras países como Bolivia, Perú y Chile pueden contrarrestar el impacto del alza de los precios de los alimentos que compran en el mercado internacional con el alto precio que también alcanzaron el cobre, el oro y el petróleo, los países de Centroamérica

deben enfrentar estos aumentos con la búsqueda de mejores precios por la exportación de otros productos agroalimentarios.

La Figura 37 muestra la evolución de la producción y el consumo de maíz en Centroamérica, mientras que la Figura 38 lo hace para el arroz. Para 2011 se estima que la producción alcanzará las 3 millones de toneladas de maíz y 700 mil toneladas de arroz, y se observa en ambos casos que el consumo es muy superior a la producción interna. Tanto en el caso del

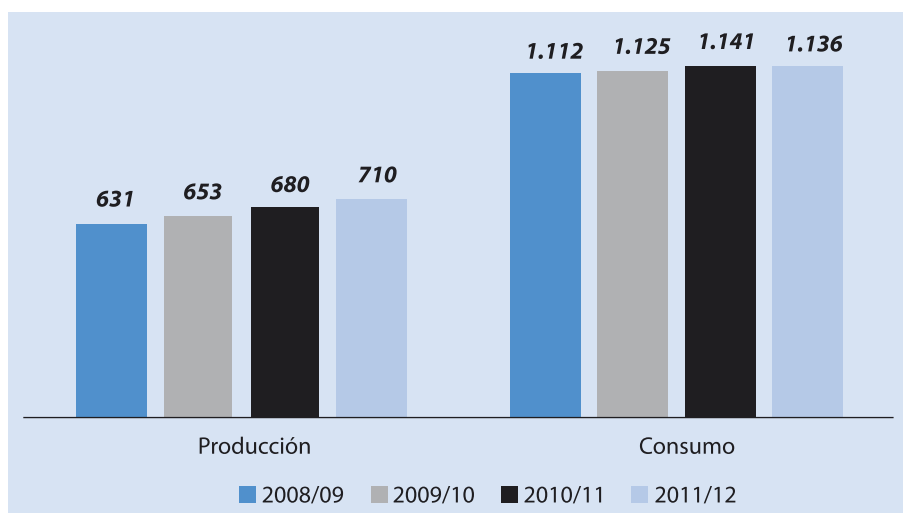
arroz como del maíz, el consumo de la subregión casi duplica la producción interna, mientras que en soya y trigo, rubros en los que la producción es muy baja (alrededor de las 40 mil toneladas para el caso de la soya y cerca de mil toneladas en el caso del trigo), los volúmenes consumidos superan largamente a la producción, lo que muestra las limitantes naturales y por lo tanto la vulnerabilidad de la subregión centroamericana ante alzas pronunciadas de precios.

Figura 37: Producción y consumo de maíz (miles de toneladas) en Centroamérica



Fuente: USDA (2011).

Figura 38: Producción y consumo de arroz (miles de toneladas) en Centroamérica



Fuente: USDA (2011).

Debido a lo anterior, los altos precios de los alimentos generan incertidumbre sobre la capacidad de estos países para importar, lo que significa un riesgo respecto a la disponibilidad interna de alimentos y en la SAN. Resulta especialmente relevante el caso de los precios del maíz que, como se mencionó previamente¹⁸, han impactado en forma importante en los precios internos de alimentos básicos de la población más pobre, debido a la importancia de este grano en la dieta centroamericana, especialmente en relación al consumo de tortilla.

A lo anterior debe sumarse el impacto de los fenómenos naturales que han afectado a la subregión durante los últimos años, particularmente las tormentas tropicales que han provocado diversas pérdidas y daños sobre la producción agrícola. Por todo lo señalado, Centroamérica es la subregión más vulnerable de América Latina y el Caribe.

Los precios internacionales y la agricultura familiar

Como ya se ha dicho, los altos precios de los alimentos en los mercados internacionales no implican una transmisión directa de valor a los productores agropecuarios de la región, y mucho menos que esa transmisión sea completa. Esto es especialmente relevante para el segmento de productores que se conoce como “agricultura familiar” (AF)¹⁹, para los que esa transmisión de valor es particularmente más lenta o inexistente.

Sin embargo, en los insumos importados que forman parte de la estructura de costos de producción, sí se observa una más rápida y completa transmisión de precios, como se comprobó durante 2008 con el alza experimentada por los fertilizantes.

Se ha establecido en numerosos estudios que la agricultura en la región es muy heterogénea y que uno de los factores de diferenciación interna es la capacidad de negociación que tienen los productores de alimentos ante los eslabones de la agroindustria y del comercio, dadas las condiciones de asimetrías y de opacidad con que funcionan estos mercados. Bajo estos términos, los productores de la agricultura familiar están más lejos aún de aprovechar las oportunidades que se abrirían con estos mayores precios internacionales.

Las acciones públicas tendientes a equilibrar las relaciones que se producen en los mercados adquieren una importancia radical cuando se dirigen a mejorar la participación de los productores de la agricultura familiar en esos mercados, y en particular cuando buscan reducir las barreras institucionales que dificultan el acceso a la información e incrementar la formalidad del comercio.

Si bien la agricultura familiar produce gran cantidad de alimentos para los mercados locales, su producción también está ligada en muchos casos a cadenas de acopio, industrialización y comercialización que tienen como destino el mercado externo o que compiten con importaciones. Por esta razón, los precios internacionales son una referencia más o menos explícita para los productores de la agricultura familiar que producen para exportar o para sustituir importaciones.

Incluso para los productos que no se transan internacionalmente, esas señales de precios dan un contexto que se refleja en los precios relativos dentro de los mercados locales, puesto que obedecen en muchos casos a usos alternativos del factor tierra. Es decir que el movimiento de los precios internacionales tiene efectos sobre la agricultura familiar, solo que diferenciados por países y según los filtros que imponen las estructuras de mercado internas y las políticas macroeconómicas.

El rol estratégico de la agricultura familiar en la disponibilidad de alimentos surge precisamente de constatar que estos agricultores tienen, para todos los productos básicos, rendimientos menores que los promedios indicados en las Figuras 33 a 36. Existe una brecha entre la productividad de este sector respecto de las grandes explotaciones

18 Referirse a la sección de Acceso a los alimentos del Capítulo II de este documento.

19 En general Agricultura Familiar se define en función de tres variables: 1) uso de fuerza de trabajo predominantemente familiar; 2) contratación de mano de obra asalariada acotada en número de trabajadores en el tiempo (no permanentes), 3) un máximo de hectáreas de tierra en explotación. (Barril, 2006). Desde el punto de vista del diseño de políticas públicas, cabe agregar las características asociadas a las capacidades tanto de gestión predial como de mercado.

empresariales, y el nuevo nivel de precios representa una oportunidad para la inversión pública en la agricultura familiar, lo que podría generar una alta rentabilidad social.

Estructura de producción y mercados que atiende la agricultura familiar

La agricultura familiar cumple un rol importante en varios países en el abastecimiento de alimentos y en la formación del precio de los alimentos incluidos en la canasta básica de la población. Por esto, en muchos países la AF tiene un alto impacto en la disponibilidad y el consumo interno de alimentos.

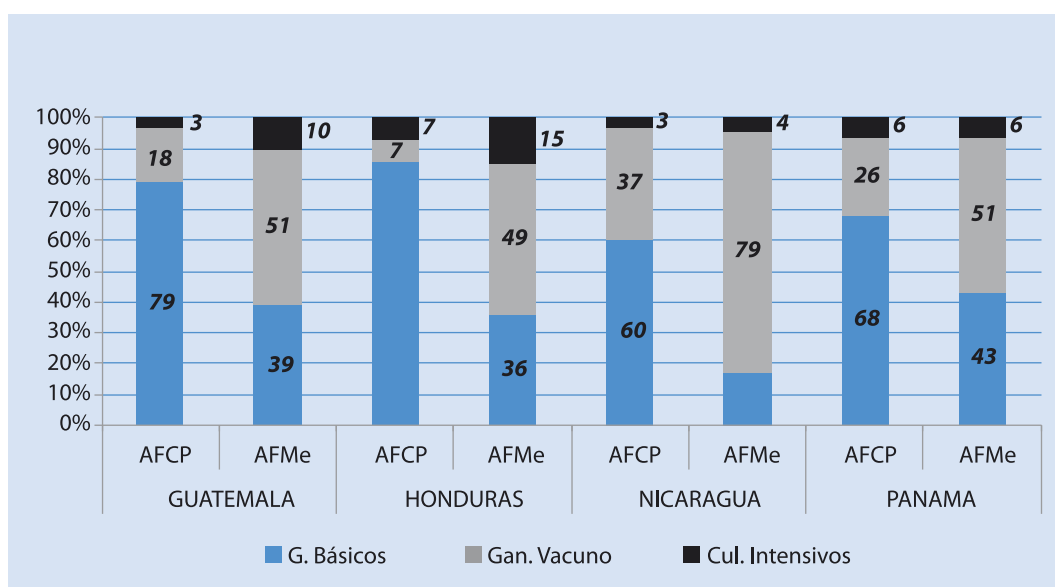
En Argentina la agricultura familiar produce el 64% del ganado porcino y el 33% del ganado bovino destinado a la producción de leche. En Paraguay, este sector representa el 93% del banano, el 94% del frijol y el 97% del tomate. En Uruguay, el 80% de las hortalizas. En Colombia más del 30% de la producción de cultivos anuales (principalmente maíz y frijol). En Ecuador, cubre el 64% de la producción de papas, el 85% de la producción de

cebollas, el 70% del maíz, el 85% del maíz suave y el 83% de la producción de carne de ovino (FAO BID, 2007). En Brasil, la AF produce el 67% del frijol, el 84% de la yuca, el 49% del maíz y el 52% de la leche (IBGE, 2006).

La producción de la agricultura familiar difiere en cada país, pero existen algunos cultivos que están ampliamente extendidos, como sucede con el maíz y el frijol. En las zonas tropicales la yuca, el cacao y el plátano para el consumo interno; en el área andina la papa; en los países de Centroamérica prácticamente la totalidad del maíz para consumo humano, el frijol, el sorgo para alimento animal, las raíces y tubérculos y buena parte de la ganadería, que es de doble propósito, es generada por agricultores familiares.

Como muestra la Figura 39, en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá la mayor parte de la producción de la AF está destinada a los granos básicos, lo que representa el 86% del total de la producción de este sector. En contraposición, los cultivos intensivos solo representan el 3% en Guatemala y Nicaragua, y cerca del 7% en Honduras y Panamá.

Figura 39: Distribución (%) de agricultores familiares (AF) y medianos (AFMe) según los rubros principales que producen



Fuente: Características Económicas y Sociales de los AFs y Aspectos de la Evolución del Comercio Agropecuario y Alimentario entre los Países de América Central (2011). Informe de Consultoría RUTA FAO.

Fuente: FAO - RUTA (2011).

Aporte de la agricultura familiar a la producción sectorial

La producción de la agricultura familiar también representa una importante contribución a la producción sectorial total, toda vez que se ha orientado hacia productos tradicionales vinculados al autoconsumo y hacia los mercados más cercanos. De esta manera, la AF se constituye en un importante

proveedor de bienes agrícolas no transables²⁰, que alcanzan en Colombia, Chile y Ecuador, el 25%, el 34% y el 41% del valor total de la producción de la agricultura familiar, respectivamente.

20 Se refiere a bienes que no se comercializan en mercados internacionales.

Cuadro 5 Valor de la producción transable de la agricultura familiar

Categorías de Comercio	Chile	Colombia	Ecuador
Exportable	24%	65%	32%
Importable	42%	10%	27%
No transable	34%	25%	41%

Fuente: FAO-BID (2007)

Los bienes importables propios de la agricultura familiar (cereales y leguminosas), según las políticas de cada país y los grados de concentración de los mercados internos, tienen en general como referencia los precios de los mercados internacionales. Por su parte, los productos exportables constituyen una alternativa atractiva para la agricultura familiar, pero la capacidad del sector para exportar dependerá de su gestión de mercado, del acceso a tecnología y del cumplimiento de normas de sanidad e inocuidad. Todo lo anterior da cuenta de las amplias perspectivas que se abren para el desarrollo y fortalecimiento de la agricultura familiar.

En resumen, el escenario de alza de precios pone en evidencia el rol potencial de la agricultura familiar en la dinamización del mercado de alimentos básicos para la estabilidad de los precios internos, ya sea con el incremento de la disponibilidad y regularidad interna de alimentos no transables, o mediante la producción de bienes transables cuyos precios en los mercados internacionales siguen en alza, y podrían transmitirse a los agricultores si existen políticas públicas que actúen en ese sentido.

Inocuidad y calidad para incrementar la disponibilidad de los alimentos

Un gran número de los participantes en la cadena alimentaria, en particular los pequeños productores rurales y los operarios y técnicos medios de las PYMES, vendedores ambulantes de alimentos y consumidores, carecen de las habilidades y los conocimientos necesarios para garantizar la producción y el manejo adecuado de los alimentos. Esto aumenta los descartes y pérdidas por mala calidad e inocuidad en toda la cadena de producción y comercialización.

Por lo tanto, también se debe considerar que si se disminuyen las pérdidas debidas al deterioro, contaminación y descartes por problemas de inocuidad, se habrá dado un paso adelante en el camino de aumentar la disponibilidad alimentaria. Reducir las pérdidas tendría un impacto significativo en la seguridad alimentaria y nutricional, en particular en los países más vulnerables de América Latina y el Caribe. Mejorar las prácticas de manejo y condiciones de almacenamiento y distribución

de los alimentos contribuiría directamente a evitar estas pérdidas.

En los países en desarrollo, el problema es básicamente el uso de técnicas de recolección inadecuadas, una precaria gestión y logística post-cosecha, y la ausencia de infraestructuras para un procesamiento y empaquetado adecuados. A ello se añade la falta de información para la comercialización, que permitiría una mejor adaptación de la producción a la demanda.

En este marco, hay dos ámbitos en que la calidad y la inocuidad de los alimentos cobran significativa relevancia: primero, en el descarte de alimentos de mala calidad y en los controles inadecuados de la inocuidad en la etapa de producción; y segundo, el mal manejo y las condiciones higiénicas deficientes durante la manipulación, transporte, almacenamiento y consumo por parte de distribuidores y consumidores.

Para lograr el objetivo compartido en toda la región de integrar social y productivamente a la agricultura familiar, tomando en cuenta las consideraciones anteriores acerca de la estructura de producción, resulta imprescindible diseñar y aplicar políticas diferenciadas para aprovechar las perspectivas favorables que se abren con los precios más altos de los alimentos. Políticas que se traduzcan en medidas e instrumentos específicos para el desarrollo de la AF, con el objetivo de aumentar su productividad y mejorar las condiciones de su inserción en los mercados de productos, insumos y financiamiento.

Desastres naturales, impactos en la SAN y medidas de políticas

Los desastres naturales han generado grandes daños en los países de la región, tanto en los hogares como en la infraestructura, además de representar un alto costo económico y social. Particularmente, suelen afectar en forma inmediata el *acceso* a los alimentos de la población damnificada, que en muchas ocasiones sufre el deterioro de sus bienes materiales y se ve obligada a desplazarse, perdiendo además sus fuentes de ingreso. Asimismo, los desastres afectan la *disponibilidad* de alimentos, provocando pérdidas en las cosechas o en el ganado. Estas

mermas también conllevan importantes efectos económicos, sobre todo en pequeños agricultores que tienen en la actividad agropecuaria su principal sustento familiar, así como en las pérdidas de empleos, que afectan directamente los ingresos de las familias. Se puede afirmar que la presencia de desastres naturales en la región constituye una amenaza permanente a la seguridad alimentaria y nutricional.

Impactos en la SAN

En 2010, la CEPAL reafirmó que el cambio climático ha incrementado la intensidad de los ciclones y de las tormentas tropicales, principalmente a través de su efecto sobre la elevación de la temperatura atmosférica y de la superficie del mar. Esto asocia de manera cada vez más frecuente la ocurrencia de estos episodios con el cambio climático. Por su parte, dado que este fenómeno reconoce causas antropogénicas entre sus factores explicativos, se hace necesaria la modificación de aquellas formas de producción que provocan el calentamiento global. Tales cambios implican un ajuste estructural que debería comenzar en lo que sigue de este siglo. Durante el periodo 2010-2011 se registró un número importante de eventos naturales y desastres con distintos efectos en la seguridad alimentaria y nutricional de la región, lo que ha dejado un saldo de más de 1.300 muertes y más de 9 millones de personas afectadas en toda América Latina y el Caribe.

La tormenta Agatha en El Salvador provocó 44,8 millones de dólares en daños y más de 67 millones de dólares en pérdidas. En Bolivia los impactos de la sequía produjeron más de 237 millones de dólares en daños y pérdidas, mientras que el huracán Tomás en Santa Lucía generó más de 5.600 millones de dólares en daños y pérdidas. En Guatemala, finalmente, los impactos acumulados como consecuencia de la erupción del volcán Pacaya, la tormenta tropical Agatha y otras depresiones han generado pérdidas y daños por más de 1.550 millones de dólares (ver Cuadro 6).

Cuadro 6 Estimación del impacto de los desastres ocurridos en el año 2010 en ALC

País	Evento	Impacto (millones de US\$)		% del PIB, 2009
El Salvador	Tormenta Agatha	Daños materiales	44,8	0,5
		Pérdidas en producción	67,2	
		Total	112,0	
Bolivia	Sequías por el Fenómeno del Niño	Daños materiales	93,0	1,4
		Pérdidas en producción	144,1	
		Total	237,1	
Santa Lucía	Huracán Tomás	Daños materiales	189,8	36,3
		Pérdidas en producción	91,5	
		Total	281,3	
Guatemala	Erupción volcán Pacaya, tormentas Agatha y otras	Daños materiales	1.046,8	3,2
		Pérdidas en producción	505,8	
		Total	1.552,6	

Fuente: CEPAL (2010).

El sector agrícola en El Salvador se ha visto ampliamente afectado como consecuencia de estos fenómenos. La tormenta Agatha provocó, entre otros daños, pérdidas del 20% de la superficie cultivada de manzanas y del 5% de la superficie sembrada de arroz, afectando un total de 4.797 hectáreas. Esta tormenta provocó, solo en este país, daños calculados en 53.500 toneladas de granos básicos, café, azúcar, hortalizas y frutas, el 2% de la producción total.

Durante 2011 México ha debido enfrentar una ola de frío que afectó a los estados de Sinaloa, Tamaulipas y Sonora, y que dañó 990 mil hectáreas de cultivos; principalmente plantaciones de maíz, frijol y sorgo. En el caso del maíz blanco, insumo básico para la preparación de la tortilla, se perdieron

130 mil hectáreas de este cultivo solo en el Estado de Sonora.

En Perú, más de 9 mil hectáreas de cultivos y 21 mil cabezas de ganado se perdieron como resultado de las bajas temperaturas.

En Colombia, desde 2010 hasta mediados de 2011, la continua presencia de lluvias debido al Fenómeno de la Niña ha dejado 486 muertos, además de afectar prácticamente un millón de hectáreas de cultivos y provocar la pérdida de 150 mil cabezas de ganado.

Finalmente, en Argentina, los efectos de la erupción del cordón volcánico Caulle (ubicado en Chile) han afectado a 3 mil productores y un área de cultivos del orden de los 3,9 millones de hectáreas.

Políticas públicas en materia de disponibilidad

Medidas de fomento a la producción de alimentos

Dentro de América Latina y el Caribe existe una preocupación generalizada por aumentar progresivamente la producción para contribuir a una adecuada disponibilidad de alimentos. Esto implica que todos los gobiernos, en mayor o menor grado, implementan medidas dirigidas a los productores agropecuarios, dentro de las cuales se destaca especialmente la entrega de financiamiento a través de la banca pública, así como medidas de construcción de infraestructura productiva y asistencia técnica.

Desde un punto de vista regional se observa que, por un lado, las políticas productivas de los países del Caribe tienen en general como enfoque sustituir importaciones de alimentos con la producción doméstica, y a la vez exportar algunos productos de alta calidad, como sucede con el cacao en Granada y Trinidad y Tobago (Durrant, 2011), o con el azúcar en Jamaica, Belice y Trinidad y Tobago. Los países de esta zona históricamente han sido importadores netos de alimentos, aun cuando existe producción interna que no alcanza para cubrir el consumo: vegetales, carnes, pescado, arroz y principalmente azúcar provienen en parte de la producción local, mientras que la leche, el trigo y el maíz son prácticamente en su totalidad importados (Silva, 2011). En esta zona las políticas productivas se orientan principalmente hacia la asistencia técnica y la construcción de infraestructura, de modo de mejorar y hacer sostenible la producción agropecuaria. Ejemplos de esto son los proyectos de asistencia en Jamaica, implantados con el objeto de aumentar la productividad de ciertos cultivos, o el proyecto PATCA de República Dominicana, que busca transferir tecnología que mejore la producción de los agricultores del país. La construcción de obras de riego en Trinidad y Tobago y República Dominicana para garantizar el correcto abastecimiento de agua para los agricultores, o la construcción de una planta agroprocesadora en Dominica aportan en este sentido. Un caso particular lo constituye el fomento de la producción de azúcar, ya que mientras en Belice el Estado interviene en la comercialización y

entrega créditos a los productores, en Jamaica se lleva a cabo un amplio proceso de privatización del sector azucarero nacional con el objetivo de mejorar su competitividad.

En Centroamérica las importaciones de cereales tienen un peso creciente en la disponibilidad total de alimentos. Las importaciones de arroz y frijol han aumentado durante la última década, y con el nuevo nivel de precios la "factura" que pagan los países por la importación de estos productos, entre los que se incluye el maíz, ha aumentado considerablemente. Al mismo tiempo se han incrementado también las exportaciones de azúcar, banano, café y algunos frutos, lo que permite obtener saldos comerciales positivos en el sector en su conjunto.

A diferencia de lo que sucede en el Caribe, en Centroamérica existen mayores posibilidades de expansión de la agricultura y de los volúmenes producidos, por lo cual las políticas de los países se orientan principalmente a aumentar la producción agropecuaria de modo de reducir progresivamente la dependencia de la región frente a las importaciones. Estas políticas se enfocan principalmente en los alimentos más importantes de la dieta centroamericana, como el maíz, el frijol y el arroz, y se traducen en la presencia de planes y programas integrales de fomento para estos productos.

México está posicionado dentro del mercado internacional como un exportador de productos agroalimentarios. En vista de ello, este país mantiene políticas que buscan mantener y aumentar el nivel de producción, a través por ejemplo de "Procampo", que entrega subsidios directos a los productores por hectárea cultivada. A ello se suman planes de investigación agropecuaria y asistencia técnica, especialmente en los rubros de maíz y frijol, además de medidas de índole sanitaria que tienen un especial efecto a la hora de posicionar sus productos dentro de los mercados de los países desarrollados. En Sudamérica la mayoría de los países tiene saldos comerciales agroalimentarios positivos, aunque algunos de ellos presentan estrategias dirigidas hacia la autosuficiencia alimentaria, mientras que otros tienen un claro enfoque agroexportador. Es por ello que los desafíos que enfrentan se relacionan, por una parte, con aumentar las exportaciones de los productos en los que mantienen altos rendimientos,

y por otra fomentar el cultivo de los productos en los que actualmente dependen de la importación y que, dados los precios internacionales, podrían ser competitivos. Esto provoca que en la zona exista una importante variedad de medidas, de acuerdo a la naturaleza y enfoques de cada país.

Las políticas se orientan principalmente a fomentar la producción de alimentos, mientras que aquellos rubros ya consolidados son promovidos mediante políticas de protección y asistencia. En cuanto al fomento de la producción, el financiamiento agropecuario constituye el principal instrumento de política pública, con importante presencia de las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD). En Bolivia han sido lanzados programas de crédito para la producción de quínoa orgánica y caña de azúcar, mientras que en Colombia se implementa el “Programa de desarrollo rural con equidad”, que otorga créditos a pequeños y medianos productores de alimentos básicos. En Guyana se ejecuta un programa de créditos para pequeños agricultores, mientras que en Perú el AgroBanco crea una línea de crédito para productores de alpaca, y en Venezuela se implementa la “Gran misión AgroVenezuela” que busca entregar financiamiento a los productores agropecuarios. Grandes países exportadores, como Argentina (ver Recuadro 4), llevan a cabo estas políticas mediante la implementación de diversas líneas de crédito para productores de ganado, trigo y lácteos, mientras que Brasil lo hace a través del crédito rural para cubrir los gastos del ciclo productivo, de comercialización de la cosecha y de inversión en capital e infraestructura. Por otro lado, países de Centroamérica como Costa Rica y El Salvador, implementaron planes destinados a fomentar la producción de café mediante sus bancas de desarrollo, mientras que el gobierno salvadoreño estableció una nueva línea de crédito para fomentar el cultivo de granos básicos. A ello se suma la labor que desde 2010 lleva a cabo el Banco Produzcamos en Nicaragua, que amplía el acceso al financiamiento de los productores.

A las medidas de financiamiento se suman medidas de gestión de riesgo, ejecutadas generalmente mediante seguros agrícolas. Ello se materializa por ejemplo mediante el “Programa de cobertura de precios de maíz” en Colombia, que busca proteger a los productores de este cereal frente a caídas del

precio en el mercado internacional. Igualmente, Ecuador implementa un “Seguro pesquero” que beneficiará a los pescadores artesanales, y Perú mantiene en marcha por segundo año consecutivo el “Seguro Agrario Catastrófico”, destinado a proteger a los productores frente a las inclemencias climáticas y otros desastres naturales.

Países como Venezuela, Colombia y Ecuador fijan precios para ciertos alimentos como el maíz, la leche y el trigo, como forma de garantizar un nivel de ingresos mínimos a los productores (el Recuadro 5 describe el caso ecuatoriano).

Los estados también utilizan los subsidios a la producción para mantener los niveles de producción frente a las posibles variaciones que puedan tener los precios, así como también para fomentar el aumento del área de cultivo y de su productividad. A modo de ejemplo, Argentina entrega compensaciones a los productores e industriales en vista de su política comercial de impuesto a las exportaciones y de administración de cuotas de volúmenes de exportación, de modo de mantener el abastecimiento interno a precios controlados y cubrir el diferencial entre el precio Free on board (FOB) oficial y el precio Free alongside ship (FAS) teórico sin desestimular la producción. Brasil, por su parte, a través de su “Política de garantía de precios mínimos” subvenciona a los productores garantizándoles un ingreso establecido en caso de disminuciones en los precios de sus productos. Chile entrega subsidios a los factores productivos en agricultura tanto para cubrir un porcentaje de los costos en la construcción de infraestructura de riego por parte de los productores como para el mejoramiento de suelos degradados. También mantiene un subsidio para financiar un porcentaje de los costos de plantación en su política de fomento forestal.

Finalmente, también se busca potenciar los rubros de exportación a través de medidas sanitarias que permitan cumplir los estándares de los mercados internacionales, como lo hace Uruguay a través del “Programa de apoyo a la gestión pública agropecuaria”, que busca mejorar los servicios de calidad e inocuidad en las cadenas agroalimentarias, o Argentina y Brasil con las políticas de vacunación del ganado para enfrentar la fiebre aftosa.

Argentina: Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial

Con el anuncio del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA), Argentina se ha propuesto establecer metas de crecimiento hasta 2020 y fomentar el agregado de valor de los productos en origen, de modo de incorporar a la agricultura familiar y al sector cooperativo como actores importantes frente al aumento de la demanda de alimentos.

Hoy Argentina es capaz de producir alimentos para 450 millones de personas, lo que equivale a once veces su población. El PEA se propone aumentar esa cifra para lograr abastecer en 2020 a 650

millones de personas, ampliando la variedad de productos con alimentos procesados y derivados. El plan prevé también aumentar la producción de granos, para pasar de las 100 millones de toneladas producidas actualmente a 160 millones en 2020.

Un elemento destacado del Plan es la importancia que otorga a la agricultura familiar y al sector cooperativo como segmento estratégico en el mercado, pero también como actores principales en la mejora de los niveles de equidad en el sector rural.

Medidas de apoyo a la agricultura familiar

Si bien una cantidad importante de las medidas ya señaladas van dirigidas hacia todo tipo de productores, incluidos los pequeños, los gobiernos mantienen también políticas productivas focalizadas en la agricultura de pequeña escala, en vista de la vital importancia que reviste la agricultura familiar en la disponibilidad doméstica de alimentos.

Dentro de estas políticas, el enfoque más común tiene relación con las medidas para facilitar el acceso a insumos agropecuarios. La entrega directa de insumos a los productores se lleva a cabo de forma constante en Guatemala, a través del "Programa de granos básicos", del "Programa de desarrollo rural" y del "Programa nacional de fertilizantes", así como también en Nicaragua a través del "Programa productivo alimentario", y en El Salvador mediante el "Plan de Agricultura Familiar". También se realizan entregas de insumos mediante el "Programa nacional de apoyo a la agricultura familiar" en Paraguay, y en Venezuela en el marco de la "Gran misión AgroVenezuela". El objeto de estas iniciativas es apoyar a los pequeños agricultores de modo de

tener resultados inmediatos en cuanto al aumento del área cultivada y los volúmenes de cosecha.

El apoyo a este segmento de productores también se manifiesta a través de asistencia técnica. Un ejemplo es el "Programa de desarrollo local" en Chile, que busca aumentar la productividad e ingresos de los pequeños productores, así como las inversiones que se han realizado para este efecto en Brasil y Argentina.

Como forma de ampliar y consolidar las tierras dedicadas a la agricultura, las políticas de tierras también ocupan un lugar importante dentro de la agenda pública. El objetivo es entregar o devolver tierras a los agricultores para que puedan desarrollar su actividad productiva, y también otorgar certezas jurídicas a los agricultores de modo de que puedan desarrollar con mayor seguridad sus cultivos. Este es el caso de Bolivia, que a través del "Plan nacional de titulación masiva" entrega títulos de dominio a los agricultores, y de Ecuador, que también entrega una notable cantidad de títulos de dominio a lo largo del país. En Colombia mediante el "Plan integral de tierras" se devuelven terrenos a comunidades

desplazadas, y en Venezuela se distribuyen tierras sin uso además de entregarse títulos de dominio de terrenos para agricultores.

Por último, existe una tendencia creciente a ampliar los alcances de los seguros agropecuarios hacia los pequeños productores, que muchas veces son

los más afectados por los desastres naturales. En Bolivia esto se manifiesta mediante el “Seguro agrario universal Pachamama”, destinado en primera instancia a las comunidades más vulnerables del país, así como en Brasil se entregan subvenciones para que los productores puedan acceder a seguros agrícolas.

RECUADRO 5

Reactivación de la producción de trigo en Ecuador

En Ecuador, la Asociación de Producción y Comercialización Agropecuaria del Chimborazo (APROCACH) agrupa a 120 pequeños productores de trigo que cuentan con tres centros de acopio, han ampliado el cultivo a nuevas variedades de semillas, y además han conseguido participar de la Mesa de Negociación del Trigo, instancia facilitada por el Ministerio de Agricultura y que entre otras actividades facilita el acuerdo de precios entre el productor y el comprador, lo cual ha fortalecido la capacidad de negociación y comercialización de la organización.

Esta experiencia ha permitido recuperar y fortalecer una actividad tradicional que aporta a la seguridad alimentaria de la población y es parte de las acciones emprendidas en el Plan de Reactivación Agropecuaria de la política de Soberanía y Seguridad Alimentaria del Ministerio de Agricultura (MAGAP). Es un ejemplo para otras agrupaciones de productores de chocho, quínoa y cebada del territorio.

Los principales resultados son:

- El mejoramiento de la seguridad alimentaria de las familias;
- Se ha triplicado el rendimiento promedio

del cultivo desde 1 para 4 toneladas por hectárea;

- Se ha hecho una vinculación directa con las empresas molineras que compran el producto.

Con estas condiciones y dado los mejores precios internacionales del trigo, los productores han conseguido un incremento de 100% de sus ingresos.

Entre los factores de éxito de la experiencia resaltan: el compromiso mostrado por los productores; una nueva visión y actitud de los extensionistas del MAGAP y del Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP); la transferencia de conocimientos con distintas modalidades; integralidad de las intervenciones cubriendo desde la producción a la comercialización y negociación de precios; la sinergia de los actores involucrados (públicos y privados) que aportaron recursos –humanos, económicos y técnicos–, generaron economías de escala y acompañaron de manera integral el trabajo; y la formación y fortalecimiento de la APROCACH como organización de gestión y apoyo de los productores.

Medidas para enfrentar las emergencias climáticas

Los Estados en general se enfrentan a los desastres naturales mediante medidas de emergencia de efecto inmediato, en un primer término, para luego enfrentar las consecuencias más complejas y de largo plazo que provocan estos eventos. Esta estrategia es común a los países de la región y en este Panorama solo pueden establecerse los distintos énfasis y orientaciones de las medidas adoptadas, en particular respecto de la producción agrícola.

La medida más común para atender a los agricultores de forma inmediata tras una emergencia es la *entrega de insumos*. Por ejemplo, a los productores que ven en riesgo su ganado se les entrega alimentación y *kits* veterinarios, mientras que los agricultores que enfrentan pérdidas son asistidos con semillas, fertilizantes y herramientas para que recuperen lo antes posible su capacidad productiva. Esta es, en general, la principal medida implementada en los países de Centroamérica, como por ejemplo en Guatemala y El Salvador, donde se realizaron entregas de semillas a agricultores afectados por eventos climáticos.

También algunos países combinan este tipo de acciones con otras formas de intervención, por ejemplo *beneficios impositivos* como la exención del pago de ciertos tributos para las zonas afectadas por la emergencia, o la *entrega de financiamientos* bajo la modalidad de créditos y la *reprogramación de deudas* para productores con obligaciones financieras con la banca. Tales medidas acompañan la entrega de insumos, sobre todo en países con mayor capacidad productiva como México, donde los productores se vieron beneficiados con reducciones del impuesto a la renta y el IVA, o como Colombia, que puso a disposición importantes sumas para otorgar créditos agropecuarios a través de la banca pública.

En cuanto al mediano plazo, los países en general se ven en la necesidad de *recuperar la infraestructura productiva* afectada por los desastres, así como también mejorar y/o construir nuevas instalaciones que permitan enfrentar de mejor forma estos fenómenos. Esto se ha llevado a cabo en distintos países de la región, sea en Costa Rica mediante la recuperación de infraestructura vial, o en Chile

con la recuperación de los sistemas de riego tras el sismo de febrero de 2010; del mismo modo, en Perú se construyen cobertizos para ganado, para que los productores puedan enfrentar de mejor forma las futuras olas de frío, mientras que en Guyana se realizan obras de drenaje que permitirán evitar futuras inundaciones en zonas agrícolas. Asimismo los gobiernos acompañan el proceso con *asistencia técnica* y *capacitación* a los productores para que puedan emprender mejor los procesos de recuperación.

Algunos países, además, se han comprometido en el largo plazo al diseño de *planes de mitigación* y *proyectos de adaptación frente a los desastres*, especialmente aquellos vinculados con el cambio climático. Muchos países de la región cuentan con estrategias nacionales de mitigación del cambio climático, en las cuales se realiza un diagnóstico de las principales amenazas que enfrentan, y se establecen responsabilidades gubernamentales para manejarlas.

Por otro lado, un grupo de países ha implementado también proyectos de adaptación, con el fin de realizar intervenciones que permitan aumentar la resiliencia del medio ambiente frente a los efectos del cambio climático. Dentro de los países del Caribe que implementan este tipo de iniciativas destacan Trinidad y Tobago, Jamaica y Dominica, que con el apoyo de organismos internacionales han comenzado la ejecución de proyectos en vista de la frecuente presencia de huracanes y tormentas en su territorio, y la persistente amenaza que puede significar el cambio climático en sus sistemas agrícolas y por ende en la seguridad alimentaria y nutricional.

En términos generales, se puede afirmar que la región presenta un desarrollo institucional incipiente en esta materia, tanto en vista de las respuestas frente a los fenómenos naturales, así como en el establecimiento de estrategias de largo plazo para reducir la vulnerabilidad de los territorios potencialmente en riesgo. Existen además desafíos pendientes en términos de planificación y coordinación de los diversos actores involucrados, para constituir de este modo un sistema de gestión de riesgo frente a los desastres.

C. Comercio internacional de alimentos

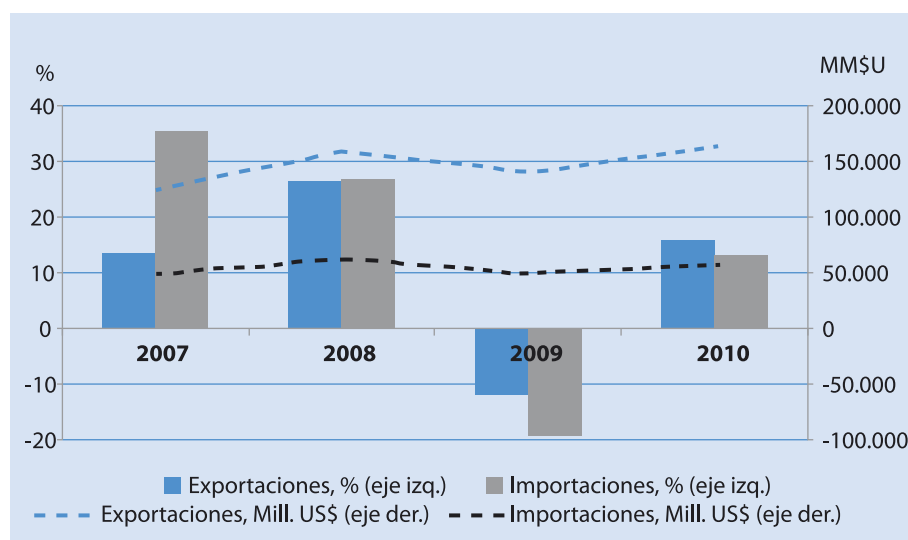
Comercio agroalimentario²¹

La región en su conjunto ha tenido un desempeño favorable en su comercio

21 En el capítulo los productos agroalimentarios incluyen todos aquellos comprendidos entre el Capítulo 1 al 24 del Sistema Armonizado. Se consideran tanto productos primarios como alimentos procesados. OMC, "Glosario de términos", disponible en: http://wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/harmonized_system_s.htm

internacional agroalimentario durante el período comprendido entre 2007 y 2010. En dicho lapso la tendencia fue de crecimiento permanente del comercio agroalimentario, como consecuencia, entre otros factores, del nuevo nivel de precios. Solo se observó una contracción en el comercio agroalimentario durante 2009 (entre -12 y -18%), aunque tanto las importaciones como las exportaciones se mantuvieron en valores de alrededor de US\$ 50 mil millones y US\$ 140 mil millones, respectivamente (Cuadro 7). Cabe destacar que las importaciones fueron las más afectadas en 2009 y que, al mismo tiempo, son las que menos han crecido en 2010, lo que pone de relieve el rol agroexportador de la región.

Figura 40: Evolución del comercio agroalimentario de Latinoamérica*
Variación porcentual y valores corrientes.



* Incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Información oficial de los países e International Trade Center (ITC).

Es importante observar que el saldo comercial agregado se mantiene en términos positivos durante los años analizados, esto es de 2006 en adelante, incluso durante 2009 que fue un año de caída general del comercio. Esto indica que la diversificación agroindustrial en la región se sostiene en una dinámica positiva respecto de la estructura productiva, pues aunque en cereales el

saldo solo sea positivo para el Mercosur, el total del comercio agroalimentario se presenta también con saldo favorable, puesto que en las exportaciones se incluyen otros productos como frutas de climas templados y tropicales, frutos como café y cacao, agroindustria con distintos grados de elaboración, vinos, licores y variados productos que se vinculan con las historias productivas de los países.

Cuadro 7 Comercio Agroalimentario de Latinoamérica*, en miles de millones de US\$

Comercio	2006	2007	2008	2009	2010
Exportaciones	111	127	160	141	164
Importaciones	37	50	63	51	57
Saldo Comercial	75	77	97	91	106

* Incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Información oficial de los países e International Trade Center (ITC).

El Cuadro 7 muestra cómo la región ha visto incrementado su saldo de balanza comercial agroalimentaria, y ha logrado sacar provecho del nuevo nivel de precios con un aumento de su participación en el mercado internacional, aunque se observan diferencias entre las subregiones:

- Los países del Mercosur han incrementado casi constantemente su saldo de balanza comercial. El año 2009 fue el único de la serie en que se produjo una disminución de este saldo respecto al año previo, como consecuencia de una caída en la demanda de sus exportaciones causada por la crisis internacional. Sin embargo, para 2010 el Mercosur se recuperó con un saldo incluso superior a los años previos.
- Centroamérica también ha incrementado su saldo comercial en el período considerado, y

si bien su incremento no ha sido tan explosivo como el del Mercosur, la serie indica que la demanda por sus exportaciones no se redujo de manera notable durante la crisis de 2009.

- La Comunidad Andina, sin considerar a Venezuela, ha tenido también un desempeño favorable y solo en 2010 muestra un saldo comercial inferior al del año previo. Venezuela muestra saldos negativos en toda la serie, lo que es indicativo de la especialización alcanzada por su estructura productiva.
- México tiene una balanza agroalimentaria negativa durante todos los años considerados, y experimentó un incremento de ese saldo negativo entre 2007 y 2008, aunque se redujo en los años siguientes.

Cuadro 8 Balanza Comercial Agroalimentaria, en millones de US\$

Subregión	2006	2007	2008	2009	2010
Mercosur*	68,095	75,356	97,101	85,396	99,687
Centroamérica	3,318	3,637	3,763	4,364	4,915
México	(1,839)	(4,224)	(5,381)	(2,788)	(2,685)
Andinos	7,948	6,712	9,022	9,437	8,951
Venezuela	(2,773)	(4,572)	(7,426)	(5,865)	(4,683)
Latinoamérica*	74,749	76,909	97,079	90,544	106,186

* Incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Información oficial de los países e International Trade Center (ITC).

Costo de las importaciones de productos agroalimentarios

El suministro de alimentos para el consumo proviene de dos fuentes: la producción interna y el comercio. En los países con producción agrícola interna de gran escala (EE.UU., China, India, Rusia, entre otros) el nivel de autoabastecimiento con productos básicos es alto. Sin embargo, para otros países el comercio agroalimentario es imprescindible para satisfacer las necesidades del consumo. Entre estos se cuentan países en desarrollo caracterizados por su bajo ingreso per cápita y por persistentes problemas de pobreza e inseguridad alimentaria. Muchos de estos países han establecido estrategias de desarrollo sustentadas en la exportación de productos agrícolas. De este modo, el comercio internacional influye sobre la disponibilidad de dos maneras: cuando provee al mercado interno con importaciones, y por tanto los precios internacionales inciden en el acceso a alimentos, así como a través de los ingresos que se perciben internamente, cuando es el mercado internacional el que recibe la producción exportable.

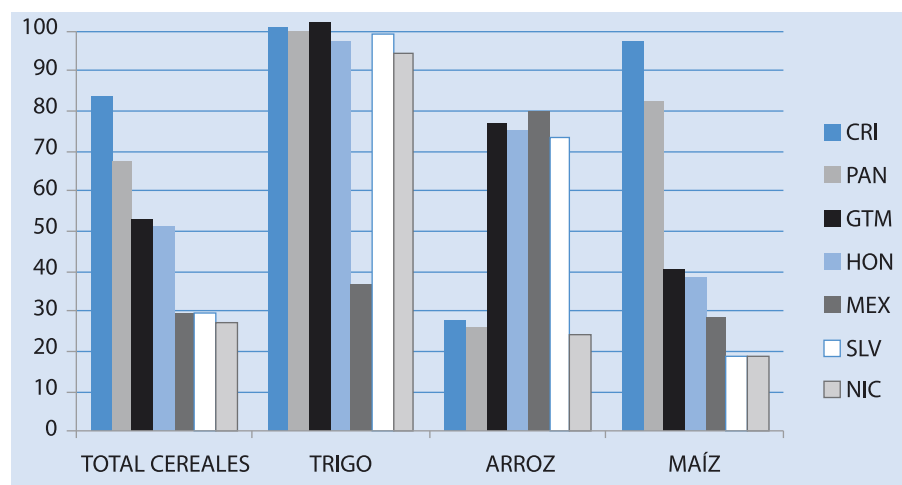
Si se considera el costo total de las importaciones agroalimentarias para el conjunto de América Latina y el Caribe se observa que alcanzó 64,8 miles

millones de US\$ en 2010, un nivel alto en perspectiva histórica, pero más bajo que en 2008, cuando toda la región importó 74,1 miles millones de US\$. El mayor incremento de las importaciones en los últimos años se registró en 2007 a raíz del fuerte aumento en los precios. La diferencia entre estos datos regionales con los mostrados exclusivamente para Latinoamérica muestra la alta dependencia del Caribe respecto a las importaciones de productos agroalimentarios.

Tales diferencias intrarregionales son perceptibles al analizar el impacto de las importaciones sobre el PIB nacional: en Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Honduras el valor de las importaciones de alimentos supera el 4% del PIB, mientras que en los países del Mercosur ese indicador alcanza solo entre el 0,5% y el 2%, con excepción de Paraguay.

Centroamérica importa casi todo el trigo que consume, y El Salvador, Guatemala, Honduras y México importan más del 70% del arroz con que se abastecen sus mercados nacionales. Costa Rica y Panamá dependen de las importaciones de maíz para cubrir más del 80% de la demanda (Figura 41). En estos países el alza de los precios mundiales de cereales significa un fuerte aumento en el costo de sus importaciones.

Figura 41: Participación de las importaciones netas de cereales en la utilización total por país, 2011/2012



Fuente: FAO-EST.

El alza de los precios produjo un efecto diferenciado entre países exportadores e importadores de cereales. Mientras tuvo efectos negativos sobre la balanza comercial de los países importadores netos de productos básicos –principalmente en Centroamérica y el Caribe–, los principales países exportadores, principalmente los del Cono Sur, han logrado superávit comercial.

toda Latinoamérica, a excepción del Mercosur. En Centroamérica, así como en los países andinos, esto se explica por la escasa producción interna de cereales, que los obliga a importar una alta proporción. En el caso de México, pese a ser un gran productor de cereales –incluso a nivel mundial–, gran parte de su producción se consume internamente.

El Cuadro 9 muestra que la balanza comercial de cereales ha sido permanentemente negativa en

Cuadro 9 Balanza Comercial de Cereales, en millones de US\$

Subregión	2006	2007	2008	2009	2010
Mercosur	2,505	4,894	6,349	3,880	6,092
Centroamérica	(764)	(1,110)	(1,503)	(1,043)	(1,049)
México	(2,303)	(2,855)	(3,908)	(2,661)	(2,679)
Andinos	(1,484)	(3,352)	(3,073)	(2,112)	(2,407)
Venezuela	(399)	(544)	(1,128)	(743)	(683)
Latinoamérica*	(2,445)	(2,967)	(3,263)	(2,678)	(726)

* Incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela

* Mercosur incluye a Chile.

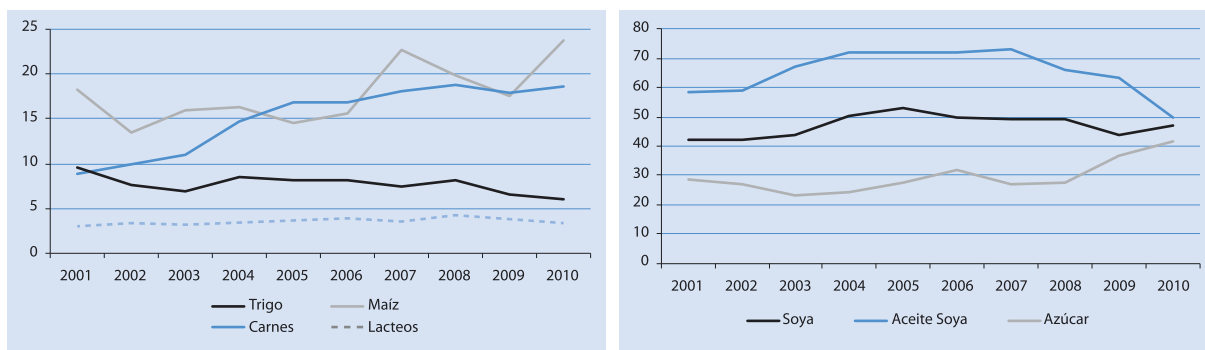
Fuente: Información oficial de los países e International Trade Center (ITC)

América del Sur como proveedor de alimentos

mundial, especialmente de soya y aceite de soya, azúcar, maíz y carnes.

En su totalidad, América Latina y el Caribe es un importante exportador de alimentos a escala

Figuras 42 y 43: Contribución de América Latina y el Caribe a las exportaciones mundiales por grupos de productos (índice 2005 = 100)

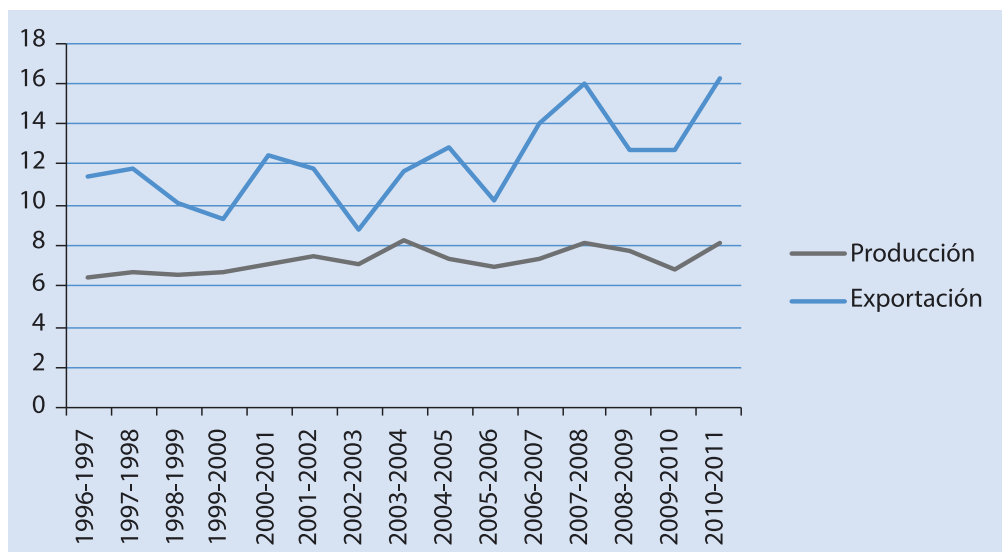


Fuente: Elaboración propia en base de datos del International Trade Center (ITC).

El suministro de cereales desde la región se mantiene sólido, y el peso de América Latina como productor a escala internacional ha aumentado, especialmente gracias a Brasil, que se ha convertido en un proveedor mundialmente relevante. En 2010-

11 las exportaciones de cereales de América Latina y el Caribe alcanzaron 45 millones de toneladas, equivalentes al 16,2% de las exportaciones globales, en comparación con el 11,4% alcanzado en 1996-97.

Figura 44: Contribución de América Latina y el Caribe a la producción y exportación global de cereales, en volumen (%)*



* Exportaciones y Producción de América Latina y el Caribe sobre Exportaciones y Producción Mundial.

Fuente: FAO-EST.

Lo anterior implica que países como Argentina y Brasil, que exportaron 8,9% y 5,3% del volumen total de cereales (24.605 y 14.500 miles de toneladas, respectivamente), tendrán una mayor influencia sobre los suministros globales, y sus políticas comerciales pueden tener influencia en la formación de precios a escala internacional.

Integración regional como herramienta de seguridad alimentaria y nutricional

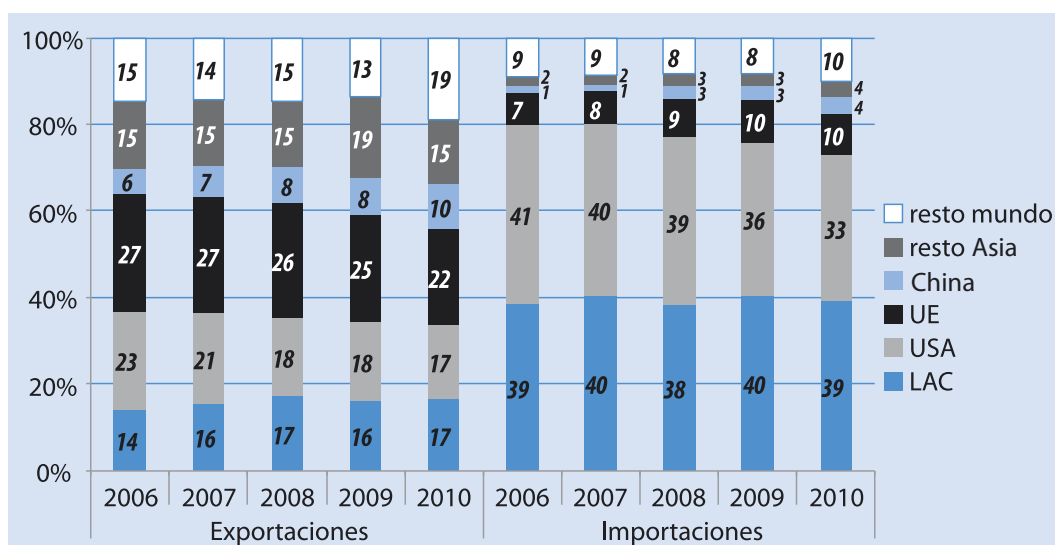
El comercio intrarregional presenta ventajas para los países que lo desarrollan. Las iniciativas de fomento y facilitación del comercio intrarregional, especialmente entre países vecinos, pueden ser instrumentos importantes para alcanzar un suministro de alimentos más estable y fluido frente a las turbulencias en los mercados globales. La proximidad entre los países implica costos más bajos de transporte, por lo que los estados deben

avanzar tanto en inversiones que contribuyan a la integración de la infraestructura física, como en reducciones a las barreras comerciales. Desde el punto de vista cultural, esto se ve potenciado por las identidades regionales, que permiten compartir gustos y tradiciones alimenticias.

Este tipo de lazos resultan especialmente importantes en situaciones de desastre natural, o de emergencias climáticas que afectan la producción local. Es recomendable desarrollar mecanismos que permitan una respuesta rápida para agilizar las importaciones de alimentos en situaciones de desabastecimiento, y así evitar crisis humanitarias.

Aproximadamente el 40% de todas las importaciones de alimentos en América Latina se originan en la propia región, y esta proporción ha sido estable desde 2006 (Figura 45).

Figura 45: Distribución del comercio agroalimentario en América Latina* por socio comercial



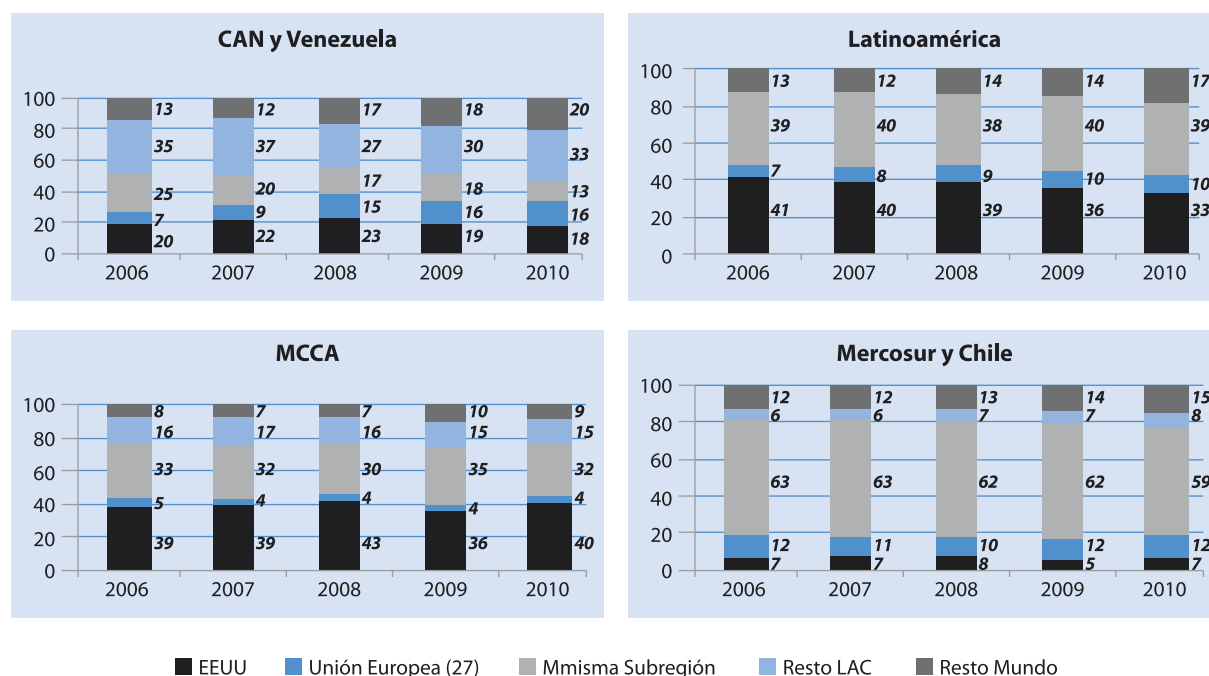
* América Latina incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Información oficial de los países e International Trade Center (ITC).

El comercio dentro de la propia subregión es de gran importancia, particularmente en el caso del Mercosur y Chile. Cerca del 80% y 75% de los productos alimenticios importados por

Paraguay y Uruguay, respectivamente, provienen de la subregión, en la cual Argentina y Brasil son los principales proveedores de productos agroalimentarios para el resto de los países.

Figura 46: Distribución de las importaciones agroalimentarias en las subregiones por origen



Latinoamérica incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela

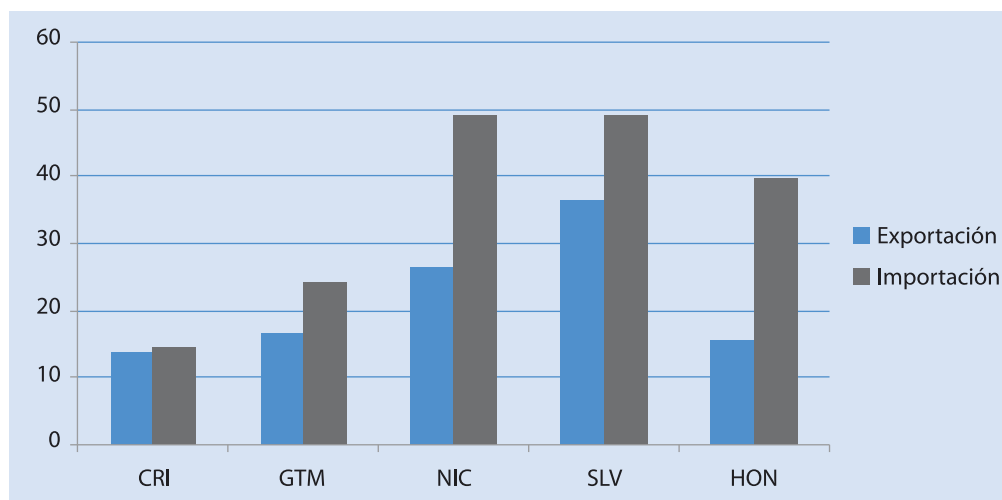
Fuente: Información oficial de los países e International Trade Center (ITC).

Las importaciones provenientes de la subregión en los países andinos presentan un porcentaje menor en comparación con el resto de las subregiones. Particularmente Venezuela, durante los últimos cinco años ha reducido la proporción de importaciones agroalimentarias provenientes de la región, desde un 36% hasta un 16% en 2010. La reducción ha sido bastante marcada desde 2009.

fuertemente en la integración económica en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA). El comercio de Nicaragua y El Salvador con la subregión es particularmente importante: casi el 50% de las importaciones agroalimentarias de ambos países provinieron de sus socios del MCCA en 2010, y el 26% y 37% de exportaciones, respectivamente, tuvieron como destino la subregión.

En Centroamérica, en tanto, el comercio subregional resulta muy importante y los países han avanzado

Figura 47: Importancia del comercio agroalimentario subregional en el comercio total agroalimentario de países centroamericanos, 2010



Fuente: Información oficial de los países e International Trade Center (ITC).

A su vez, Nicaragua importa alimentos especialmente de Costa Rica, mientras que el principal origen de

las importaciones agroalimentarias de El Salvador es Guatemala.

Cuadro 10 Importaciones agroalimentarias según origen, en relación con importaciones totales de alimentos del país (%), 2010

País Importador	Origen (%)						MM US\$
	CRI	GTM	NIC	SLV	HON	Países CA*	Países CA*
CRI		6	5	2	2	15	188
GTM	7		3	11	4	24	554
NIC	22	11		7	9	49	322
SLV	7	23	12		8	49	694
HON	10	16	5	8		40	486

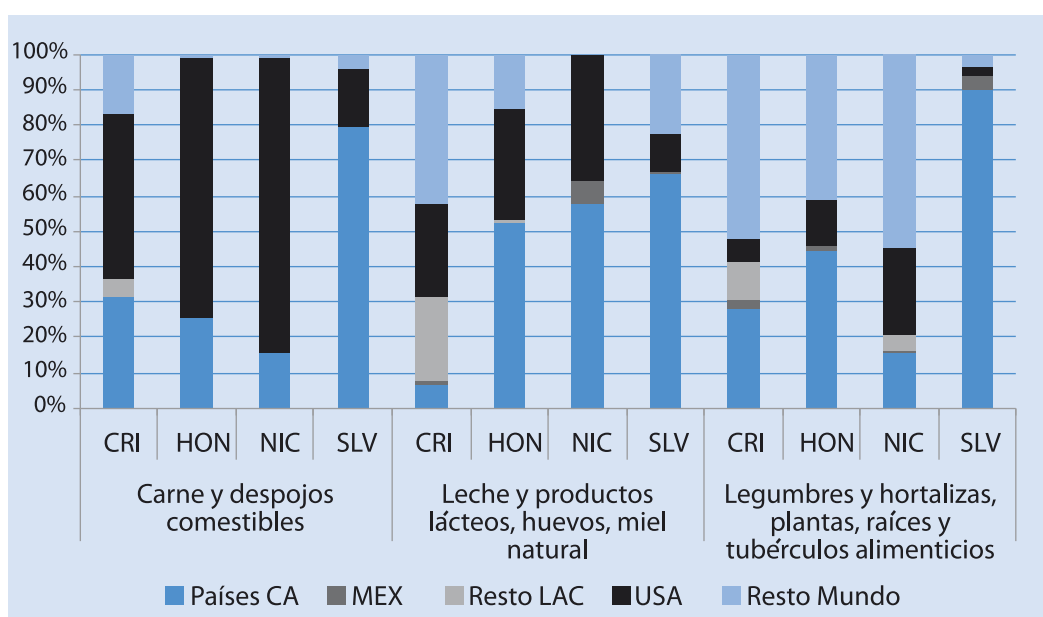
* Países de Centroamérica.

Fuente: Información oficial de los países e International Trade Center (ITC).

El comercio entre los países centroamericanos es particularmente importante en el caso de productos frescos, como hortalizas y productos lácteos. Más del 90% de las importaciones de legumbres y hortalizas, y el 80% de la carne importada en El Salvador provienen de Centroamérica. Honduras y Nicaragua importan más de la mitad de los productos lácteos que consumen de otros países de la subregión. El

peso del comercio dentro de este mercado regional se explica por razones geográficas, especialmente por la proximidad para el intercambio en productos perecederos, y también porque este bloque de países presenta menos exigencias respecto a estándares y normas de inocuidad y sanidad que los mercados internacionales.

Figura 48: Origen de las importaciones de productos frescos por país (%), 2010



Fuente: Información oficial de los países e International Trade Center (ITC).

En suma, la dinamización del comercio intrarregional de alimentos presenta una oportunidad real para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, especialmente considerando la vulnerabilidad de los países importadores netos de alimentos en Centroamérica y el Caribe frente a eventos climáticos. Los precios altos y volátiles y las perspectivas desfavorables en la situación económica mundial hacen que los beneficios del comercio intrarregional adquieran mayor importancia para la seguridad alimentaria.

Para lograr mayor integración comercial aún es necesaria una reducción de las barreras arancelarias

y no arancelarias. Hay otros tipos de obstáculos que impiden la libre circulación de alimentos, especialmente en el ámbito de medidas sanitarias y fitosanitarias y procedimientos aduaneros, por lo que se necesitan esfuerzos adicionales y voluntad de los líderes políticos para ampliar el acceso a mercados regionales en el sentido más amplio.

Inocuidad en exportaciones de América Latina

En los últimos años el comercio mundial de alimentos ha avanzado en acuerdos de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias dentro de la OMC. Se

observa que la demanda de calidad e inocuidad se extiende desde los mercados más exigentes hacia los mercados emergentes. Este avance en la inocuidad de los alimentos también colabora con

la seguridad alimentaria y nutricional en los países más pobres, ya que al evitar pérdidas y rechazos por mala calidad se incrementa la disponibilidad y el comercio de alimentos.

RECUADRO 6

Casos de rechazos por problemas de inocuidad

Caso 1: A mediados de los 90, Guatemala era el principal proveedor de frambuesas de Estados Unidos y un importante proveedor de Canadá. Sin embargo, en 1996 se registró un brote de contaminación por *Cyclospora* en estos países que afectó gravemente la situación comercial de Guatemala, lo que resultó en la prohibición temporal de exportar a estos mercados. Luego de unos años se reanudaron los envíos de frambuesas a Estados Unidos, pero las pérdidas ya eran enormes, y solo se recuperó un tercio de la demanda existente antes del brote.

Caso 2: En el año 2008, debido a la detección de dioxinas en carne de cerdo, los principales mercados de carne porcina cerraron sus puertas a los productos provenientes de Chile, lo que vino acompañado de una baja en los precios de 40,7% en pocos meses. Esto causó grandes prejuicios a la industria chilena exportadora de este tipo de carnes.

Fuente: FAO-AG (2004).

América Latina y el Caribe mantiene un activo comercio de alimentos con el mundo y cada vez muestra mayor capacidad para cumplir las normas internacionales de calidad e inocuidad establecidas en el Codex Alimentarius y usadas como referencia por la OMC.

Sin embargo, la presencia de problemas de inocuidad explica buena parte del volumen de alimentos que se exporta y no llega a los consumidores. Durante 2009²², de las veinte causas más frecuentes de rechazos de alimentos de Estados Unidos a productos provenientes de América Latina y el Caribe, alrededor del 50% están relacionadas a problemas de inocuidad. En total, fueron rechazados en frontera por problemas de inocuidad un total

de 1.012 variedades de alimentos. El número total de notificaciones por problemas de inocuidad de alimentos comercializados desde los países de América Latina y el Caribe a la Unión Europea fue de 239 durante el 2009.

Política comercial frente a los elevados precios de los alimentos

Casi todos los países de la región han adoptado algunas medidas comerciales para mitigar los efectos de los precios internacionales altos sobre consumidores domésticos. Durante 2010 y 2011 se han podido identificar tres grandes líneas de acción en las políticas comerciales adoptadas por los países de la región: (i) iniciativas que buscan asegurar la estabilidad en el abastecimiento interno y reducir las presiones sobre los precios domésticos; (ii) medidas orientadas a la promoción de las exportaciones y al aumento de la competitividad de determinados productos en los mercados externos; y (iii) avances en la integración regional.

22 Año fiscal estadounidense, del 1 de octubre de 2008 al 30 de septiembre de 2009.

Ajustes en barreras comerciales para incrementar la oferta doméstica

Las medidas que buscan garantizar el suministro interno se han orientado hacia una restricción de las exportaciones en algunos casos, y en otros a rebajas en los aranceles de importación de ciertos productos alimenticios. Las restricciones a las exportaciones se han dado en países con niveles importantes de producción interna, sobre todo en productos básicos. Un ejemplo es Bolivia, donde el gobierno introdujo durante 2010 y 2011 prohibiciones temporales para la exportación de azúcar, maíz, sorgo, soya y semillas de girasol, entre otros productos, conforme con la nueva política de seguridad alimentaria y nutricional.

Otros países han adoptado medidas destinadas a reducir los obstáculos al comercio, o a facilitarlos. En particular, ha habido muchos casos de reducciones, y en algunos casos eliminación, de los aranceles a la importación, y también de simplificación de los procedimientos aduaneros. Adicionalmente, en algunos casos de pérdidas de las cosechas a raíz de factores climáticos, se han otorgado permisos de importación de carácter temporal con arancel cero. Estas acciones que procuran abaratar las importaciones tienen como objetivo aumentar la oferta doméstica de alimentos y reducir los precios internos. Algunos ejemplos son República Dominicana, Guatemala, Panamá y Paraguay, donde los gobiernos han reducido las barreras al ingreso de productos básicos como el maíz, el trigo y otros.

Promoción de las exportaciones

Una cantidad importante de países ha tomado medidas para promover sus exportaciones: en la mayoría de los casos se trata de acuerdos con países de destino para productos específicos, como es el caso de Brasil, Chile, Perú, Nicaragua, Guatemala y México. Otros casos incluyen aperturas de cuotas de exportación para maíz y trigo (Argentina) y créditos para la exportación (Brasil y Colombia). Adicionalmente, en varios casos se dispone de fondos públicos para implementar acciones orientadas a la promoción de las exportaciones a través del aumento de la competitividad y ampliación de mercados. Algunos países han realizado acciones para mitigar

los efectos de la valorización de las monedas nacionales frente al dólar.

Avances en integración regional

El aumento del costo de las importaciones de alimentos y las incertidumbres en los mercados globales agrícolas han forzado a los países más vulnerables a las fluctuaciones de los precios a buscar soluciones nuevas, entre las que se cuenta facilitar el comercio a nivel regional, para garantizar el abastecimiento interno.

Durante 2010 y 2011 se han suscrito varios acuerdos de cooperación e integración comercial que incluyen reducción de aranceles y disminución de otras barreras comerciales. Por ejemplo, en agosto de 2010 el Mercosur aprobó el nuevo código aduanero, que elimina la doble tributación entre los socios comerciales. También se han suscrito acuerdos comerciales nuevos, como por ejemplo el Tratado de Libre Comercio entre México y Perú, y el Acuerdo del Pacífico, integrado por Perú, México, Chile y Colombia, que establece libre circulación de bienes, lo que permite trabajar de mejor forma sobre los nexos comerciales de la región con los países del Asia-Pacífico. Se han firmado convenios de promoción de exportaciones agropecuarias que buscan incrementar el intercambio comercial, como en el caso de Chile y México, y de Costa Rica y Panamá, y se han definido protocolos y normas para el comercio de productos específicos entre países, como es el caso de Brasil y Colombia en relación al comercio de bovinos.

Venezuela ha sido un país activo en la búsqueda de acercamientos en materia comercial con otros países de América Latina. Registra varios acuerdos de cooperación, principalmente con los países miembros del Mercosur. Con Argentina firmó doce acuerdos de cooperación, entre los cuales están el alimenticio y el energético. Con Uruguay firmó siete acuerdos estratégicos que incluyen el área de alimentación, con planes de instalación de dos plantas de recepción de alimento balanceado para el consumo humano, y suma acuerdos de cooperación agrícola. También firmó un acuerdo con Guyana para incrementar las importaciones de arroz, y con Bolivia para impulsar las cadenas productivas binacionales

y avanzar en la construcción de la Empresa Gran Nacional de Producción de Alimentos en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

En materia sanitaria y fitosanitaria algunos países de la región han tomado medidas que apuntan a la normalización y cooperación con sus socios comerciales para reducir las barreras a la entrada de sus productos en los mercados de destino. De igual manera, los países se han preocupado de proteger la sanidad de plantas y la salud animal en los territorios nacionales, lo que ha derivado en restricciones al ingreso de algunos productos.

Países de la subregión México y Centroamérica han buscado fortalecer la cooperación técnica en el control de plagas y enfermedades, e incrementar el intercambio comercial. En septiembre de 2010 los secretarios de Agricultura de México y Costa Rica acordaron ampliar el intercambio comercial de productos agropecuarios a través del fortalecimiento de las acciones en materia de sanidad e inocuidad. Brasil estableció medidas fitosanitarias restringiendo las importaciones de frutas provenientes de Argentina. En cuanto a México, estas restricciones se ha dirigido a la importación de animales provenientes de EE.UU. y Colombia.



Capítulo III

Agenda de políticas
públicas para la seguridad
alimentaria y nutricional

A. Introducción

En respuesta a las crisis experimentadas a partir de 2008 los gobiernos de la región han implementado una amplia gama de medidas de políticas públicas. En este Panorama se describen muchos de esos esfuerzos gubernamentales, que sin duda han contribuido a amortiguar los impactos de la crisis y las alzas de precios. Las medidas, en términos generales, corresponden a cuatro ámbitos principales de políticas: el impulso a la producción de alimentos, la gestión de mercados agroalimentarios y financiamiento productivo, el comercio agroalimentario, y la protección social.

Sin embargo, la implementación de estas medidas también dejan en evidencia las limitaciones que dificultan un avance más concreto frente a los enormes desafíos que enfrenta la región. Urgencias sociales, presiones de grupos de interés, factores derivados de la economía internacional, y restricciones presupuestarias son algunos de los obstáculos que los gobiernos deben superar, para no quedar atrapados en visiones de corto plazo que dificultan la puesta en marcha de las transformaciones indispensables para mejorar el sistema alimentario, reducir la pobreza, y mejorar la distribución del ingreso y la seguridad alimentaria. La gravedad de la crisis económica por la cual aún atraviesa el mundo ha impuesto en la agenda pública temáticas que van más allá de la emergencia y las respuestas coyunturales. Se plantea una revisión de aspectos más permanentes o estructurales, que han impedido que las importantes tasas de crecimiento que los países de la región han conseguido en la última década se traduzcan en bienestar para la mayoría de la población.

A la luz de esta mirada menos coyuntural y más estratégica, que busca articular crecimiento agrícola, seguridad alimentaria, reducción de la pobreza y mayores niveles de equidad, se presentan a continuación, como contribución a ese debate, en primer lugar los principales desafíos que involucra, desde la óptica las políticas públicas, una agenda de esa naturaleza en la región, y luego un conjunto de medidas de políticas recomendadas con base en las experiencias acumuladas en la región y sistematizadas por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

B. Desafíos

La región es uno de los principales actores en el sistema alimentario mundial, y su contribución en el comercio, en la formación de los precios internacionales y en el manejo de muchas de las principales reservas de recursos naturales no renovables es fundamental para enfrentar varios de los principales desafíos globales que plantea la SAN.

Los desafíos a nivel nacional en los países ocurren dentro de un contexto global marcado por cuatro grandes áreas: (a) la ausencia de gobernanza mundial y regional de la seguridad alimentaria y el sistema alimentario; (b) el agotamiento de los patrones actuales de producción y consumo de alimentos; (c) las consecuencias del cambio climático; y (d) la inequidad de los sistemas tributarios.

Contribuir a generar mecanismos de gobernanza mundial y regional de la seguridad alimentaria y nutricional

La crisis internacional ha puesto en evidencia la ausencia de mecanismos globales de gobernanza en el sistema alimentario mundial. A nivel global, las reglas y la coordinación entre los Estados nacionales son muy débiles y tienen una arquitectura incompleta.

La ausencia de mecanismos de gobernanza conduce a un predominio de los riesgos que transmiten los mercados, que al estar internacionalizados son parte de procesos globales no controlados por los Estados nacionales, y que producen profundo impacto en el sector financiero, en las estructuras de los mercados, del comercio y de las cadenas de valor, así como en el deterioro en la calidad del empleo y en la disminución del ingresos de los hogares, entre otros.

Los países de la región tienen el desafío de aumentar su papel e influencia en la búsqueda de mecanismos de gobernanza a escala mundial. Varios países de la región tienen protagonismo en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, en el G-20 (Argentina, Brasil y México), en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (Chile, México) y en el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas.

Transformar los patrones de producción y consumo de los alimentos

El mundo enfrenta lo que podría ser el final de un largo período de sobreproducción agrícola, que ha sido posible gracias a un uso extensivo de los recursos naturales (petróleo, agua, tierra, biodiversidad), lo que generó la noción de que esos recursos eran abundantes y por tanto baratos en términos relativos. Contribuye a esas respuestas de los mercados el hecho que los gobiernos de los países del mundo desarrollado, durante este periodo han aplicado subsidios a sus productores de manera sistemática.

En la región, este modelo ha generado, por el lado de la oferta de alimentos, una gran heterogeneidad productiva, un mercado de trabajo agrícola precario y mayores riesgos en la sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos. Por el lado del consumo de alimentos, ha convertido la malnutrición en el fenómeno dominante, ya sea en términos de desnutrición o sobrepeso.

Ese patrón de producción ha dado como resultado una profunda heterogeneidad productiva en la región, donde se distinguen dos tipos de agricultura claramente diferenciadas: por un lado un sector moderno de agronegocios sumamente concentrado en pocos productos, en algunas cadenas de valor globalizadas y en solo algunos territorios, y por otro un sector amplio de agricultura familiar, de pequeñas y medianas empresas con muy baja productividad, altos índices de pobreza y que concentran la mayor proporción de la fuerza laboral. Esa heterogeneidad productiva contribuye también a profundizar las disparidades territoriales, abriendo brechas entre regiones agrícolas ricas y pobres en los países.

La precarización del trabajo que acompañó a la modernización agropecuaria en la región se manifiesta en el predominio del trabajo estacional por sobre el permanente, en la incorporación de las mujeres en desventaja en relación con las condiciones laborales de los hombres, en el incumplimiento de la legislación laboral y del pago de salarios mínimos, en la informalidad en los tipos de contratación, en el trabajo a destajo y en la extensión de las jornadas laborales.

A pesar de que la agricultura ha crecido económicamente en la región, esas condiciones del mercado laboral explican, al menos en parte, la pobreza e inseguridad alimentaria presentes en las zonas rurales, que en la mayoría de los países constituye un fenómeno persistente. La renta generada por la agricultura está concentrada en los sectores sociales de mayores ingresos, y ha sido apropiada fundamentalmente por el capital en detrimento del trabajo, situación que se verifica tanto en el sector primario, como en la agroindustria y en la distribución comercial.

La modernización agropecuaria, como resultado de la intensificación de la producción, del cambio climático y del mayor intercambio comercial, impone nuevos desafíos en materia de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos: por una parte, mayores riesgos asociados con la aparición y reaparición de plagas y enfermedades en los cultivos y los animales, y por otra, sistemas de control de inocuidad y calidad de los alimentos cada vez más extendidos a lo largo de la cadena.

Por el **lado del consumo de alimentos**, el patrón predominante en la región se caracteriza por la malnutrición, el desperdicio de alimentos frescos y procesados, la desvalorización del consumo de productos locales y una mayor ocurrencia de enfermedades transmitidas por alimentos de origen animal o vegetal. Los avances que ha tenido la región en materia de reducción de la desnutrición crónica infantil han sido contrarrestados por el fenómeno cada vez más generalizado de la obesidad y el sobrepeso, que tiene consecuencias en el aumento de enfermedades crónicas. Estas, junto a las enfermedades transmitidas por los alimentos, ejercen costos adicionales sobre los ya precarios sistemas de salud pública.

Desde el punto de vista de la **inocuidad y calidad de los alimentos** hay dos ámbitos del proceso de producción y consumo agroalimentario que cobran significativa relevancia: primero, el descarte de alimentos de mala calidad y los controles inadecuados de la inocuidad en la etapa de producción; y segundo, el mal manejo y las condiciones higiénicas deficientes durante la manipulación, transporte, almacenamiento y consumo por parte de distribuidores y consumidores.

Transformar la estructura productiva y los patrones de consumo en el mediano y largo plazo requiere de amplios acuerdos nacionales y regionales, y de políticas públicas elaboradas e implementadas con el apoyo del sector privado y la sociedad civil.

Adaptación, mitigación y manejo del riesgo agroclimático

En años recientes se ha incrementado la ocurrencia y la intensidad de eventos climáticos extremos en la región. En el Caribe y Centroamérica se enfrentaron huracanes, en Ecuador, Perú y Colombia ha habido grandes inundaciones, y mientras la región andina sufrió heladas, la sequía ha afectado a los países del Cono Sur. Aunque según las predicciones el impacto del cambio climático en la región no será homogéneo, se puede esperar una mayor ocurrencia de catástrofes climáticas en los próximos años. En Centroamérica, por ejemplo, un estudio reciente de la CEPAL (2011) pone su atención sobre la vulnerabilidad en que se encuentran 40 millones de personas, ya que en las últimas tres décadas los desastres registraron un crecimiento anual estimado de 5% respecto a la década de los setenta.

Es innegable la fuerte conexión entre la economía y el medio ambiente. Los desafíos de nuestras sociedades en relación con la sostenibilidad ambiental solo podrán enfrentarse con un cambio en las formas de producir y de consumir alimentos.

Para que la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca puedan adaptarse a las nuevas condiciones productivas provocadas por el cambio climático²³, se deben generar y difundir tecnologías que debieran estar disponibles y llegar en forma oportuna a los países en desarrollo, a los agricultores familiares y a los pescadores artesanales. Este sector enfrenta restricciones en sus capacidades de adaptación y debe ser un foco de atención prioritario, por el rol clave que juega en el manejo de los recursos

naturales y porque responde por buena parte de la producción de alimentos de la región.

La mitigación del cambio climático²⁴ es un campo relativamente nuevo, pero en gran medida se construye a partir del trabajo previo sobre el manejo sostenible de la tierra y los sistemas acuáticos, el pago por servicios ambientales y la organización de la población rural.

También se enfrentan retos por el lado del **manejo del riesgo agroclimático**, que implica la prevención, mitigación, y respuesta frente a eventos climáticos extremos en el corto y mediano plazo, que pueden tener efectos devastadores sobre los medios de vida agrícolas y la seguridad alimentaria. Lamentablemente existen todavía muy pocos avances en la región en relación a sistemas de gestión de riesgos de desastres en el sector agropecuario.

Es importante resaltar que la agricultura tiene impactos sobre el clima, y los cambios climáticos afectan la producción de alimentos, por lo tanto existe una enorme convergencia entre ambas agendas. Las técnicas que son necesarias para aumentar la producción alimentaria de forma sostenible, mejorar la nutrición de los habitantes y cuidar los recursos naturales, debieran ser también aquellas que permitan la mitigación y adaptación al cambio climático

Sistemas tributarios más equitativos

Hasta hoy la estrategia predominante en la región para reducir la pobreza y la desigualdad ha estado basada en la combinación del crecimiento del ingreso per cápita con políticas de transferencia de ingresos. Sin embargo, este modelo comienza a mostrar sus limitaciones, al estar fundamentado en una estructura fiscal insuficiente e inequitativa. Este fenómeno se volverá cada vez más evidente en aquellos países de la región que logren alcanzar

23 Se define la adaptación al cambio climático como "el ajuste de los sistemas humanos o naturales como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos".

24 Por mitigación al cambio climático se entiende la aplicación de políticas orientadas a reducir o evitar las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y promover el secuestro de carbono.

el umbral de US\$ 20.000 de ingreso per cápita en los próximos años, los que para continuar con su desarrollo evidentemente tendrán que pasar por profundas reformas tributarias.

Los **sistemas fiscales** de la región²⁵ se caracterizan actualmente por tres aspectos: i) baja presión tributaria²⁶ (impuestos totales como proporción del PIB), ii) tributación regresiva (impuestos directos en relación al PIB) y un predominio de los impuestos indirectos, además de una tendencia a la reducción del impuesto a la renta, y iii) orientación deficiente del gasto público.

Si bien se han registrado ciertos avances frente a estas limitaciones, aún persiste una estructura tributaria altamente concentrada en los impuestos al consumo, elevados niveles de evasión y elusión, una escasa recaudación de impuestos directos como los que recaen sobre la renta –sobre todo de aquellos que provienen de las personas físicas– en comparación con los países desarrollados, y una relevancia poco significativa o nula de los gravámenes de tipo patrimonial. De esta forma, lejos de funcionar como un mecanismo que favorece la distribución más equitativa del ingreso, los sistemas tributarios y de gasto público de la región están presionando hacia una mayor desigualdad. Esta situación hará cada vez más evidente la contradicción entre sociedades que le piden al Estado un rol más protagónico, pero no le brindan los recursos adecuados para ejercerlo.

La CEPAL ha establecido un amplio debate y viene planteando desde hace más de una década la relevancia de lograr en los países un pacto fiscal. Se han enunciado cinco grandes tareas o principios que hoy en día siguen plenamente vigentes: continuar o completar la tarea de consolidación de las cuentas públicas, mejorar la productividad (o calidad) del

gasto público, asentar mecanismos cada vez más transparentes en la gestión pública, y promover grados crecientes de equidad distributiva, todo ello en un ambiente democrático y participativo. Actualmente, la idea de un pacto fiscal encuentra un ambiente propicio en la región. El concepto ha ido ganando adhesiones en los organismos internacionales y en el diálogo político nacional, sea de manera sectorial o integral.

Si bien todos los países en la región han aumentado el gasto social en los últimos años –principalmente mediante la generalización de programas de transferencia de ingresos– aún queda el enorme reto de avanzar en sistemas de protección que a través del mejoramiento de las pensiones y de la seguridad social logren mayor equidad social.

C. Recomendaciones de políticas públicas

Los países en la región seguirán tomando medidas de política de corto plazo para aprovechar las oportunidades y/o amortiguar los impactos negativos provenientes de un nuevo nivel de precios de los alimentos. Sin embargo, para abordar los desafíos señalados se requiere avanzar en políticas que se orienten en una perspectiva de mediano y largo plazo, de tal manera que sea posible compatibilizar ambos horizontes temporales.

En consecuencia, a continuación se plantea una agenda de políticas que avanza en algunas de las áreas señaladas y que se relacionan con el sistema alimentario y la seguridad alimentaria y nutricional en la región:

- a) Gobernanza de la seguridad alimentaria y el comercio internacional de alimentos
- b) Fomento productivo con prioridad en la agricultura familiar
- c) Adaptación tecnológica del sector agropecuario al cambio climático
- d) Competencia en los mercados agroalimentarios y cumplimiento de la legislación laboral en los mercados del trabajo agrícola

25 Este tema es tratado en profundidad en “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia 31 de mayo al 1 junio 2010.

26 En promedio, la presión tributaria de América Latina alcanza alrededor del 18% del PIB. Este nivel es muy bajo tanto en relación con el grado de desarrollo relativo de la región como, sobre todo, con las necesidades de recursos implícitas en las demandas de políticas públicas que enfrentan los Estados.

- e) Valorización de los alimentos y de los mercados locales
- f) Cambios en los patrones de consumo con énfasis en la calidad de los alimentos

En la implementación de políticas públicas en esas áreas debieran ser tomadas en cuenta medidas que apunten a asegurar la equidad de género y la gestión descentralizada y local de las políticas sectoriales.

Las medidas para aumentar **la equidad de género** deben promover una mayor participación de la mujer tanto en actividades agrícolas como no agrícolas, redistribuyendo en mejor forma la carga reproductiva. Para ello es preciso conocer las situaciones diferenciadas en que se encuentran hombres y mujeres producto de la asignación cultural de roles, y tomar en cuenta que muchas veces la sociedad –que considera a los hombres encargados de la producción y las mujeres de la reproducción– constituye un obstáculo para que las mujeres puedan hacer uso pleno de políticas y programas que las beneficien. Superar estos obstáculos, romper con los estereotipos de género y considerar a las mujeres como productoras –agrícolas o no agrícolas– contribuirá a que estas medidas de políticas lleguen efectivamente a toda la población²⁷.

Es necesario subrayar la importancia estratégica que tiene la gestión territorial descentralizada y local de las políticas sectoriales. Esto implica articular las políticas sectoriales definidas centralmente con los intereses y visiones de los actores territoriales, área en la que la región muestra interesantes innovaciones institucionales en los últimos años (Echeverri, R. y Echeverri A. 2009).

Esa importancia se hace evidente al observar que una proporción cada vez mayor del gasto público en todos los países es decidido e implementado por entidades subnacionales, lo que señala una marcada tendencia a la descentralización. En países como Brasil y Argentina es ya un poco más del 40%

27 Consejo económico y Social (ECOSOC), Resolución E/2011/L.29.

del gasto público total el realizado por entidades subnacionales, proporción que en países como México, Colombia, Perú y Ecuador es de alrededor del 25%, y en Chile, Uruguay y Guatemala del orden del 15%²⁸.

Las áreas de política pública aquí tratadas se refieren al sistema alimentario, pero todas estas iniciativas, para lograr sus objetivos de seguridad alimentaria y nutricional, requieren ser complementadas por una política integral de **protección social** que sea extendida al campo, y por reformas en los **sistemas fiscales**.

Si bien el gasto social, especialmente mediante transferencias directas de ingresos²⁹ se ha ampliado en todos los países de la región durante la última década y ello ha influido positivamente en la reducción de la pobreza rural y en una mejora, aunque leve, en la desigualdad del ingreso, son pocos los avances que se han realizado para ampliar la cobertura de los programas de protección social, especialmente las pensiones no contributivas, los seguros de desempleo y el sistema de seguridad social. Este último, si se concibe adecuadamente y se vincula a otras políticas, en particular de empleo y capacitación, promueve la productividad, la empleabilidad y el desarrollo económico.

En esta área de protección social se encuadran también las políticas cuyo objetivo es la reducción de los índices de desnutrición crónica infantil, que son aún un problema en varios países de la región. Así como también aquellas políticas que se orientan a disminuir los índices de sobrepeso y obesidad infantil que afectan a los países que han logrado reducir sus indicadores de desnutrición crónica.

28 Véase Observatorio de la descentralización y la democracia local en América Latina: www.observatoriodescentralización.com

29 Un estudio reciente de la CEPAL (2011) concluye que, de un total de 12 países analizados, las transferencias directas tuvieron un efecto perceptible sobre los ingresos de los hogares pobres en seis de ellos: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y República Dominicana.

a) Gobernanza de la seguridad alimentaria y del comercio internacional de alimentos

La región debiera hacer valer su peso en la producción y comercio mundial de alimentos, para jugar un rol más protagónico en la construcción de mecanismos de gobernanza de la seguridad alimentaria a nivel mundial, así como, al mismo tiempo, reafirmar su compromiso de lograr una región sin hambre para el año 2025. Ello implica poner mayor atención en la dimensión regional de la seguridad alimentaria y el papel que en ello juegan tanto los sistemas e instancias de integración política y económica, como las negociaciones comerciales internacionales y el comercio intrarregional de alimentos, sin detrimento de la importancia creciente que tienen algunos de sus países en el comercio mundial.

Un papel más protagónico de ALC en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y en las iniciativas del G-20 relacionadas con el sistema alimentario mundial.

La región debiera hablar con una sola voz y lograr una influencia mayor en la definición del “Marco estratégico global de la Seguridad Alimentaria” que promueve el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA, CFS por sus siglas en inglés), que es actualmente el único espacio donde los gobiernos, la sociedad civil, las instituciones internacionales y el sector privado pueden negociar medidas para garantizar la seguridad alimentaria a nivel mundial. Durante el 2012 el CFS promoverá consultas regionales sobre ese marco.

De la misma forma, los países de la región que participan del G-20 tienen la oportunidad de transmitir en dicha instancia las preocupaciones de ALC en relación a la seguridad alimentaria y promover también a nivel de la región algunos de los mecanismos que se ha propuesto construir a nivel global, como un sistema de información de mercados agroalimentarios (AMIS en sus siglas en inglés) con el apoyo técnico de la FAO.

Pasar de las declaraciones políticas que le dan prioridad a la SAN, a aumentar la inversión en la agricultura y la dinamización del comercio de alimentos, promoviendo una mayor cooperación Sur-Sur entre los países de la región.

Un mayor protagonismo de ALC en la búsqueda de mecanismos de gobernanza mundial de la seguridad alimentaria debiera también reflejarse en un mayor compromiso en la construcción de esos mecanismos en la región y sus subregiones. Instancias como la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR; el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA; la Comunidad Andina de Naciones, CAN; el Mercado Común del Sur, MERCOSUR; la Comunidad del Caribe, CARICOM; y la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América, ALBA, debieran avanzar en una perspectiva regional de la seguridad alimentaria que conduzca a una mayor complementariedad entre los países, una mayor coordinación de sus políticas sectoriales, la búsqueda de posiciones comunes en las negociaciones comerciales internacionales y la dinamización y facilitación del comercio intrarregional de alimentos.

Aprovechar la oportunidad para potenciar el comercio intrarregional de alimentos y la integración comercial regional.

La seguridad alimentaria en la región depende cada vez más de un comercio intrarregional de alimentos más fluido y dinámico que contribuya a garantizar el acceso a los alimentos de todos los países. Como se mostró en el capítulo sobre comercio agroalimentario, alrededor de un 40% de las importaciones de alimentos de la región se satisface mediante el comercio intrarregional. Cabe hacer notar que el peso de las importaciones de cereales, harinas y animales vivos que provienen desde la región ha aumentado considerablemente desde 2006. Para asegurar un abastecimiento estable, el comercio interno de alimentos debe ser más fluido, con un mayor impulso a la integración comercial regional.

Algunas medidas de política recomendadas son:

- Promoción de un mayor flujo de **comercio intrarregional de alimentos**, facilitando

- iniciativas y buscando acuerdos que permitan aprovechar las complementariedades existentes entre países con excedentes y países con déficit de alimentos básicos. También se deben tomar medidas como región para aprovechar los tratados comerciales internacionales.
- Ampliación de las iniciativas, aún escasas, de **integración comercial regional**, y evaluación de las ventajas y restricciones que brinda la utilización de mecanismos de comercio en moneda local, como los que comienzan a explorarse en el ámbito de UNASUR.
 - Reducción de las **restricciones a las exportaciones** agrícolas que terminan afectando a los países importadores netos de alimentos, entre los cuales están los más vulnerables a la inseguridad alimentaria en la región.
 - Transparentar la **información sobre los mercados** agroalimentarios con aval público. Muchas de las estimaciones futuras sobre los fundamentos de los mercados (oferta, demanda, existencias), sobre las cuales se forman las expectativas y los mercados de futuro, son provistas por actores con intereses en esos mercados.

b) Fomento productivo con prioridad en la agricultura familiar

Un objetivo fundamental es reducir la heterogeneidad productiva en la región, y cerrar las brechas entre la agricultura familiar y el agronegocio, así como entre territorios dentro de un mismo país. Esto está íntimamente relacionado con la reducción de las desigualdades económicas, sociales y territoriales, así como con el manejo sostenible del ambiente y de los recursos naturales. Si bien, en general, es indispensable aumentar la inversión agropecuaria, ello no es suficiente para lograr una transformación productiva, pues además se requieren políticas públicas que promuevan la inclusión de la agricultura familiar y generen condiciones para balancear mejor las diferentes capacidades de negociación en las cadenas globales de valor.

Son tres las áreas de políticas públicas que se vislumbran indispensables en el mediano plazo para promover esta transformación productiva:

- Una mayor inversión productiva pública y privada en la agricultura familiar;
- El financiamiento y la creación de instrumentos de gestión de riesgos en la agricultura;
- La sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos.

Una mayor inversión productiva, pública y privada, en la agricultura familiar³⁰

En la mayoría de los países la agricultura familiar produce más del 60% de los alimentos básicos y contribuye de manera significativa a la generación de ingresos y empleos rurales³¹. Sin embargo, los índices de pobreza y malnutrición en la agricultura familiar están entre los más elevados, a pesar de que el sector cuenta con una importante capacidad productiva ociosa y una importante demanda interna de alimentos básicos.

Incluir a la agricultura familiar en el patrón de producción agropecuaria en la región, con un mayor aporte en su producción de alimentos y en el manejo de los recursos naturales, requiere brindarle prioridad a la **dimensión local y territorial de la seguridad alimentaria**. Ello es vital para garantizar un abastecimiento estable y una mayor autorregulación de los precios en los mercados de los alimentos básicos. Esta inclusión pasa inicialmente por brindar un mayor acceso a los recursos de tierra y agua, mejorar las oportunidades para la intensificación sostenible de su producción, aumentar su financiamiento y garantizar su acceso a mercados institucionales de alimentos.

30 Ver FAO-RLC (2011).

31 En Centroamérica, donde un promedio de 50% de la población vive en áreas rurales, un poco más de la mitad (3,4 millones de hogares rurales) producen granos básicos –maíz, frijol y sorgo– (FAO-RUTA, 2010). También en países como Brasil la agricultura familiar hace una relevante contribución económica y social, aportando el 38% del valor bruto de la producción agrícola, y generando el 74,4 % del total de las ocupaciones rurales (de Franca *et. al.* 2010).

Basado en lo anterior, las principales recomendaciones de políticas se relacionan con:

- Implementar programas que amplíen el **acceso a recursos de tierra y agua**, con énfasis en los jóvenes, considerando que la edad promedio de los agricultores familiares es de 50 años en la región. Un componente importante son las leyes que en la región le brindan seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra a la mujer, principalmente en lo que hace referencia a sus derechos sucesorios y a la administración del patrimonio familiar.
- Programas que promuevan la intensificación sostenible de la producción familiar. Para ello, es indispensable la recomposición de los sistemas de transferencia tecnológica (que fueron desmontados en muchos países) para promover la adopción de innovaciones con el objetivo de aumentar la productividad a bajos costos y aumentar la resiliencia de la agricultura familiar a riesgos provenientes de sequías e inundaciones. Se pueden lograr buenos resultados, por ejemplo, mediante la utilización de semillas nativas seleccionadas, la adopción de mejores prácticas de cultivo, manejo y alimentación de los animales, así como de técnicas de cosecha y utilización del agua.
- Para lograr esto se recomienda utilizar las experiencias que han desarrollado durante las últimas dos décadas las propias organizaciones gremiales y productivas de la agricultura familiar, que en la mayoría de los países no han logrado operar a escala debido a la ausencia de una política pública que las valore y contribuya a diseminarlas.
- Implementación de programas de compras públicas a la agricultura familiar, con el objetivo de asegurarle acceso preferencial como proveedora de alimentos a instituciones públicas y programas de alimentación escolar, ayuda alimentaria y otros. Para ello, en la mayoría de los países deben superarse trabas legales que impiden las compras públicas a la agricultura familiar.
- Ampliación de la oferta de servicios financieros –crédito, ahorros, seguros, transferencias– de

las instituciones financieras públicas (IFP) para atender la demanda de los agricultores familiares y sus organizaciones productivas.

- Disponer de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar. Ello depende no solamente de una voluntad política y de la creación de capacidades institucionales en los gobiernos para implementarlas, sino también del **fortalecimiento de las organizaciones gremiales o de intereses de los agricultores familiares**. A estas últimas les corresponde no solamente ejercer las presiones sociales indispensables para hacer viables ciertas medidas de política, sino también hacer propuestas y participar en los procesos de formulación y gestión (implementación, control social y evaluación) de las políticas a nivel territorial.

Financiamiento e instrumentos de gestión de riesgos en la agricultura

Las actividades productivas agropecuarias siguen relegadas a la hora del financiamiento, si se considera la atención que les brindan los sistemas financieros (Banco Mundial: 2007). Del total de créditos otorgados por el sistema financiero en la región solamente el 8,5% en promedio financia actividades productivas agropecuarias. En al menos once países de la región la agricultura recibe menos crédito de lo que aporta a la economía de su país (relación entre el PIB agropecuario y el PIB nacional).

La crisis financiera ha aumentado las evidencias que demuestran que el sistema financiero privado no llegará a atender por sí solo –o en un plazo razonable– las demandas financieras, en particular las de crédito, y en especial de la agricultura familiar. Ello obliga a poner atención y prioridad en el desarrollo de las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD)³² que con una amplia red de agencias y un gran desempeño financiero e institucional han mostrado

32 Actualmente existen en América Latina alrededor de 108 instituciones financieras de desarrollo, 35 de las cuales brindan financiamiento al agro y/o al sector rural. De esas, 22 tienen orientación multisectorial, y las 13 restantes atienden solamente al sector agropecuario y/o rural.

ser agentes clave para financiar políticas contra cíclicas³³ y para el apoyo a la agricultura. En general, las carteras crediticias agropecuarias de las IFD en la región han tenido un buen desempeño, ya sea por los mejores precios de los productos agropecuarios o por mejoras en los esquemas de colocación de créditos. Ello ha llevado a que las IFD agropecuarias (con más de un 50% de su cartera crediticia en la agricultura) exhiben mejores resultados que las multisectoriales (Trivelli, 2011).

Las principales medidas de política que se recomiendan a este respecto son: reforzar el rol y el desempeño de las IFD, la generación de instrumentos de gestión de riesgos en la agricultura, y el financiamiento integral de cadenas agroalimentarias.

- **Reforzar el rol de las Instituciones Financiera de Desarrollo.** Se requiere innovación para lograr que las IFD, en sus distintos formatos, logren mejorar su desempeño, pero sobre todo que logren su sostenibilidad operativa, financiera y política. Las IFD deben ser evaluadas sobre la base de criterios que no consideren solamente su desempeño financiero, sino un conjunto mayor de servicios que pueden brindar a los actores del sector público y privado, como innovación, soporte y garantías, y en su rol de aliados para evaluar el potencial de negocios de las actividades rurales.
- **Desarrollar seguros, fondos de garantía y nuevos esquemas de transferencia de riesgos.** Este es un tema en el cual existe mucho debate y experimentación. Aun está pendiente resolver los problemas de riesgo que enfrentan los intermediarios y los productores agropecuarios. El financiamiento agropecuario

solo se ampliará y profundizará en la medida en que se logre “sacar” riesgo de la intermediación financiera. Hay avances en el debate sobre la efectividad de nuevos esquemas de seguros. Seguros indexados están en desarrollo pero aún enfrentan problemas de demanda y de elevado costo. Los fondos de garantía, por su parte, han demostrado tener impacto limitado en expandir el financiamiento y en reducir las tasas de interés (Meyer, 2011).

- Promoción de esquemas de **financiamiento integral de las cadenas agroalimentarias**, lo que permitiría no solamente asegurar la comercialización, sino también financiar a través de ella actividades productivas, utilizando instrumentos para el manejo y la transferencia de riesgos entre diversos actores (productores, comercializadores, transformadores, exportadores).

La sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos³⁴

La mejor estrategia para reducir los riesgos asociados a plagas y enfermedades en los cultivos y los animales, así como a la mayor ocurrencia de enfermedades zoonóticas y de intoxicaciones por alimentos, es contar con sistemas nacionales de sanidad agropecuaria e inocuidad que tengan alta calidad técnica. Además, se deben desarrollar programas regionales armonizados de prevención, control y erradicación.

Una mejor gobernanza de los sistemas de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, tanto en el sector público como en el privado, es esencial para responder eficazmente a este tipo de situaciones. Sin embargo, muchos de los países de América Latina y el Caribe tienen aún serias debilidades institucionales, técnicas y de gestión en sus servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos, y no han desarrollado las políticas y estrategias apropiadas para la eficiente gestión de riesgos en las cadenas de producción agropecuarias.

33 De las IFD con presencia rural en ALC, la mayor parte (22 de las 35) surgió de los planes anticrisis. En 28 instituciones para las que se encontró información no hubo reducción de la oferta financiera para el agro o el sector rural durante la crisis; más bien algunas de ellas aumentaron su provisión, y más de la mitad acompañó el financiamiento con asistencia técnica. Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo. www.alidebibliotecavirtual.org/publicacionesactivas.aspx

34 Ver FAO-RLC (2011).

Las principales medidas de política recomendadas a este respecto son:

- Fortalecer las redes regionales, subregionales y nacionales de expertos en sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos, y los **servicios de apoyo para la atención de emergencias** zoonosológicas, fitosanitarias y en inocuidad alimentaria, articulándolos a la plataforma del Centro de Atención de Emergencias de FAO (EMPRES-FC).
- Apoyar la participación de las autoridades nacionales de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos y de las instituciones del sector académico, científico, tecnológico y productivo en **foros de política sanitaria y actividades técnicas o de cooperación organizadas** por GF-TAD, IPPC y CODEX, a nivel regional y global.
- Fortalecimiento de **capacidades de los países** con énfasis en: a) elaboración de políticas y marcos normativos sanitarios y de inocuidad de alimentos; b) elaboración de estrategias de prevención, control y erradicación de enfermedades transfronterizas a nivel nacional y regional; c) instrumentos para la gestión de riesgos en las cadenas agroalimentarias y agroindustriales; y d) sistemas de información, educación sanitaria, comunicación y abogacía.

c) La adaptación del sector agropecuario al cambio climático

Un componente esencial de la transformación productiva en la región es el desafío de **integrar los recursos naturales al modelo de desarrollo económico**, considerándolos como bienes públicos globales antes que como medios de producción disponibles en forma ilimitada para cualquier función productiva. Esto también significa la recuperación de cultivos y prácticas que permitan la intensificación sostenible de la producción agrícola, de modo de conservar los recursos, reducir las repercusiones negativas en el medio ambiente, y potenciar el capital natural y el suministro de servicios ambientales.

La adaptación de la agricultura al cambio climático implica la necesidad de una gran transformación

científica y tecnológica, y también la puesta en marcha de políticas públicas que hagan disponibles y difundan esas nuevas tecnologías en todos los países de la región y, en particular, que alcancen también a la agricultura familiar. La agricultura tiene que aumentar su productividad en forma sostenible, asegurar la resiliencia del sistema alimentario y minimizar la emisión de gases de efecto invernadero.

Las principales recomendaciones de política pública se relacionan con las modalidades de apropiación –privada y pública– del conocimiento, con la recomposición de los sistemas de transferencia de tecnología (particularmente a la agricultura familiar) y con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la promoción del secuestro de carbono.

- Políticas que aseguren una **mayor apropiación pública del conocimiento tecnológico para la adaptación de la agricultura al cambio climático** y que su difusión sea sin costo para los productores de los países en desarrollo, lo que estará en el centro de los debates de la próxima Cumbre Río+20, a realizarse el año 2012. Esto implica mecanismos de gobernanza global que impidan que solamente las grandes empresas se apropien de los beneficios del conocimiento, evitando su difusión en los países en desarrollo. También está abierto un debate sobre las modificaciones que serían necesarias en las leyes internacionales de propiedad intelectual³⁵ que garanticen un acceso universal a dichas tecnologías. Un antecedente importante al respecto es el comercio internacional de medicinas, en el que la salud pública prevalece sobre la propiedad intelectual.
- Políticas para **difundir las nuevas tecnologías** a la velocidad necesaria, y que incluyan a la agricultura familiar mediante sistema de transferencia de tecnología.
- Políticas que contribuyan a la **mitigación al cambio climático** mediante medidas orientadas

³⁵ Aunque en general las tecnologías están más disponibles que antes, en las últimas décadas se han protegido más, y por lo tanto encarecido, los derechos de propiedad intelectual.

a reducir o evitar las emisiones de gases de efecto invernadero en la producción agropecuaria, y que promuevan el secuestro de carbono mediante el uso de árboles y el manejo de suelos.

d) Competencia en los mercados agroalimentarios y cumplimiento de la legislación laboral en los mercados del trabajo agrícola

El dinámico crecimiento agrícola en la región ha sido liderado por grandes empresas y productores modernos con altos niveles tecnológicos y productividad. Tienen fuertes encadenamientos comerciales y financieros con agroindustrias, exportadores y distribuidores mayoristas, así como con fondos de inversión y mercados de futuros. Esos eslabones de la cadena productiva agroalimentaria tienen, en general, altos niveles de concentración y una creciente estructura transnacional. La concentración implica no solamente el dominio de la tierra, sino también el control de otros activos, como la información, el financiamiento y el acceso al conocimiento científico. El poder económico y el control de la tierra, el acceso financiero y el dominio del conocimiento tienden a marchar de la mano (Bisang, *et. al.* 2010).

En este contexto, ni las políticas productivas para transformar el patrón productivo para incluir a la agricultura familiar, ni la urgente adaptación de la agricultura al cambio climático, ni tampoco las políticas que apuntan a lograr que la población de menores ingresos tenga un mayor acceso a los alimentos rendirán los resultados esperados sin mercados agroalimentarios que funcionen con mayor transparencia y competencia. Tampoco se logrará mucho sin una institucionalidad que defienda tanto los derechos de los consumidores como de los productores que, por su número y atomización, enfrentan relaciones asimétricas de negociación.

Tampoco las políticas orientadas a la generación de empleos, a reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria en las áreas rurales y en ciudades intermedias (en las que reside una proporción importante de la fuerza de trabajo agrícola) obtendrán resultados si no se aplica la legislación laboral y se mejoran las instituciones en los

mercados del trabajo, especialmente aquellos en los que predomina el trabajo temporal de las mujeres.

Promover una mayor transparencia y competencia en los mercados de alimentos y de insumos agropecuarios en la región.

Los problemas asociados a la transparencia de los mercados, las reglas de competencia y las barreras de entrada a la industria, la capacidad de negociación de los distintos eslabones de las cadenas agroalimentarias y la integración de empresas nacionales en cadenas mundiales de comercialización son temas de creciente importancia para la política pública en la región.

La crisis económica ha evidenciado una situación preocupante: mientras los altos precios de los alimentos se transmitieron inmediatamente a los consumidores, la transmisión de estos aumentos ha sido mucho más gradual para los productores, y particularmente para el caso de los agricultores familiares. Sin embargo, luego de la posterior caída, la disminución de los precios de los alimentos se ha transmitido de forma muy retardada a los consumidores, lo que ha provocado que la inflación alimentaria en la mayoría de los países se haya mantenido por encima del promedio general.

Como bien señala Nicholas Stern en *“Una estrategia para el desarrollo”*, trabajo publicado por el Banco Mundial en 2002: “no basta con centrar la atención en lograr los precios correctos. La acción pública se necesita para lograr los mercados correctos” (Stern, 2002). Estado y mercado no son sustitutos sino complementarios.

Una política pública cuyo objetivo sea transparentar y promover la competencia en los mercados agroalimentarios debe fundamentarse en el conocimiento de cómo estos mercados funcionan a lo largo de cadenas globales de valor, cómo se comportan los principales actores involucrados (productores, procesadores, distribuidores) y cuáles son sus diferentes posiciones de negociación en la formación de precios y la distribución de las rentas. Si responde a presiones de grupos de interés, una política pública implementada en esos mercados puede inducir a la conformación de estructuras de mercado oligopólicas u oligopónicas.

Sin la suficiente comprensión de cómo funcionan, una intervención pública en esos mercados puede conducir a resultados distintos a los buscados, desestimulando, por ejemplo, la inversión, o provocando movimientos especulativos en las distintas etapas de las cadenas de valor.

En este sentido se consideran indispensables:

- Medidas que remuevan los obstáculos que impiden una adecuada transmisión de los precios internacionales a los precios domésticos que reciben los productores agropecuarios.
- Iniciativas que compensen las asimetrías de información y capacidades de negociación entre actores en las cadenas de valor que influyen en la formación de precios a los consumidores.
- Desarrollar la legislación e institucionalidad en materia de competencia en los mercados agroalimentarios y de protección al consumidor.
- Revisar y ajustar reglas en los procesos de integración aduanera que están en marcha entre diversos países de la región, y que tienen un sesgo discriminatorio por escala hacia las pequeñas y medianas empresas.

Asegurar el cumplimiento de las leyes laborales en los mercados del trabajo agrícola.

En un estudio reciente de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe sobre mercado de trabajo y pobreza rural realizado en once países de la región (FAO-OIT-CEPAL, 2011), se constata la insuficiencia de políticas públicas en esta área, debido entre otros factores al vacío institucional existente: ni los ministerios de Trabajo ni los de Agricultura formulan políticas al respecto, y se constata que la fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales en el campo es muy débil. El predominio de la informalidad del trabajo agrícola, particularmente temporal, es uno de los principales obstáculos para la extensión de la cobertura del sistema de seguridad social en el campo.

Entre las medidas que se recomiendan en el ámbito laboral pueden mencionarse:

- Fiscalización del cumplimiento de la **legislación laboral**, y en especial del pago de **salario mínimo en el campo**. En muchos países el salario mínimo se encuentra estancado desde hace años, o es significativamente más bajo en el caso de la agricultura que para otras ramas de actividad. Se requiere también, por otro lado, asegurar que funcionen los sistemas de inspección laboral para el adecuado cumplimiento de la ley del salario mínimo.
- **Formalización de los empleos**. La informalidad y la pobreza van de la mano, y ello es particularmente evidente para el importante segmento de los trabajadores temporales, que muchas veces quedan al margen de la protección social. En este sentido, una revisión de las leyes laborales aplicables a las actividades agropecuarias, caracterizadas por la estacionalidad, es una medida de política pendiente de primer orden.
- **Facilitación de las instancias de diálogo**. Si las negociaciones colectivas fueran generalizadas, seguramente los ingresos de los asalariados serían superiores. En varios países de la región han surgido recientemente nuevas formas de acuerdos entre los empleadores y los trabajadores, que de implementarse más ampliamente permitirían mejorar los ingresos y reducir la pobreza de los asalariados, particularmente de los temporales.
- **Fortalecimiento de las organizaciones sindicales en el campo**. Las capacidades de organización y movilización de los trabajadores son fundamentales para negociar las condiciones laborales y llamar la atención acerca del nivel de cumplimiento de la legislación laboral en cada uno de los países y zonas productivas, bajo el principio del empleo decente promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que incluye no solo los aspectos salariales, sino también la seguridad laboral y la formalización de las relaciones contractuales.

e) Valorización de los alimentos y de los mercados locales

Se debe promover el **rescate de los productos tradicionales** y los conocimientos ancestrales de la cocina nacional y regional, como la papa de colores andina, el frijol, la quínoa, el maíz blanco, y un amplio grupo de especies que abarcan vegetales y animales como el cuy, entre otros. Se trata de cultivos de gran importancia por su aporte nutricional, adaptabilidad a condiciones de gran severidad ambiental, y su contribución a valorar el trabajo familiar de los campesinos, en especial de los grupos indígenas.

Rescatar estos productos permitiría ampliar la base alimentaria y mejorar el estado nutricional y la seguridad alimentaria de la población, además de generar nuevos ingresos para los hogares rurales gracias a su venta.

También es importante revalorizar y rescatar las preparaciones tradicionales basadas en los cultivos autóctonos, e introducirlas en los programas de asistencia alimentaria, desarrollando formas novedosas para estimular un mayor consumo de estos productos tradicionales.

Dinamizar los mercados locales de alimentos: uno de los impactos de la ampliación de la cobertura de los programas de transferencias de ingresos ha sido ampliar la demanda de alimentos en los mercados locales que transan productos tradicionales y que manejan tradiciones ancestrales de manejo, siembra y cosecha de alimentos. El diseño y aplicación de políticas públicas orientadas al impulso de estos productos y mercados estimulará a los agricultores familiares que los producen y dinamizará los mercados de estos productos. De este modo, se difundirán formas culturales vinculadas con la cocina nacional y regional y su expansión contribuirá a disminuir la inseguridad alimentaria.

f) Cambios en los patrones de consumo alimentario y la calidad de los alimentos

Promover cambios en los patrones de consumo alimentarios en la población hacia una dieta más saludable, mediante la educación alimentaria y la alimentación infantil, recuperar el consumo de

productos locales, mejorar la calidad de los alimentos y reducir los desperdicios, son las principales áreas de política con las que podrá enfrentarse a mediano plazo la malnutrición que persiste en la región. Entre las principales medidas de política están:

- Reforzar los **programas de alimentación escolar**. Estos programas no solamente mejoran los niveles nutricionales sino que también generan beneficios educativos significativos, tanto en lo relativo al aumento de las matrículas como en la asistencia y retención. Estos programas debieran al menos cubrir la educación primaria y los 180 días del calendario escolar normal.
- Incorporar alimentos producidos localmente por la agricultura familiar en las dietas de la alimentación escolar amplía sus impactos positivos en la cultura alimentaria no solamente de los alumnos sino que también de toda la comunidad educativa. Varios países están legislando para regular y controlar los expendios de alimentos dentro de las escuelas, visando la venta de alimentos de mejor calidad nutritiva.
- Incorporación de la **educación alimentaria** en los programas curriculares de la educación elemental y de segundo grado. El aumento de los ingresos promedio en los hogares es una condición necesaria, pero no suficiente, para reducir los elevados índices de malnutrición infantil en la región (desnutrición y sobrepeso).
- También contribuye a la educación alimentaria la implementación de **huertos en las escuelas**, ya sean rurales o urbanas, con el objetivo de acompañar en forma práctica las enseñanzas relacionadas con los hábitos alimentarios saludables.
- Valorizar y promover el **consumo de alimentos organizado localmente**. Además de sus impactos positivos en la alimentación, estas iniciativas contribuyen a la dinamización de mercados locales y reducen la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria a nivel local. Cabe aquí señalar la importancia que a este respecto tiene contar con políticas de apoyo a la producción de **alimentos para el autoconsumo**, que en el caso

de los países de Centroamérica, por ejemplo, da cuenta de más del 50% del consumo de alimentos básicos en las áreas rurales.

- Medidas para **mejorar la calidad y reducir las pérdidas de los alimentos**. Un gran número de los participantes en la cadena alimentaria carece de las habilidades y los conocimientos necesarios para garantizar la producción y el manejo inocuo de los alimentos, lo que aumenta los descartes y pérdidas por mala calidad e inocuidad. Esto ocurre en particular con los pequeños productores y los operarios y técnicos medios de pequeñas y medianas empresas, vendedores

ambulantes de alimentos y consumidores. Por lo tanto, la mejora en las prácticas de manejo y en las condiciones de almacenaje y distribución de los alimentos contribuiría directamente a evitar pérdidas debido al deterioro, contaminación y descartes por problemas de inocuidad, todo lo cual sería un apoyo para aumentar la disponibilidad alimentaria.

- Medidas que apunten al mejoramiento de las prácticas de manipulación y preparación de alimentos y la gestión operativa de transporte, almacenamiento y distribución de los alimentos.

Bibliografía

Capítulo I. Hambre, malnutrición y alzas de precios de los alimentos

A. El hambre y la malnutrición

FAO (2011), "Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo". Roma: FAO.

FAO-RLC (2010), "Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile: FAO-RLC.

World Health Observatory. Base de datos de la OMS disponible en <http://apps.who.int/ghodata/>.

B. La SAN en la agenda política internacional y regional

FAO, OCDE, FIDA, FMI, UNCTAD, PMA, Banco Mundial, OMC, IFPRI (2011), "Price volatility in food and agricultural markets: policy responses". Informe interagencial preparado para la reunión del G-20 de junio de 2011.

C. Precios internacionales de los alimentos

FAO, OCDE, FIDA, FMI, UNCTAD, PMA, Banco Mundial, OMC, IFPRI (2011), "Price volatility in food and agricultural markets: policy responses". Informe interagencial preparado para la reunión del G-20 de junio de 2011.

FAO (2011), "Perspectivas alimentarias", junio de 2011. Roma: FAO.

OMC (2010), "Información estadística de base para facilitar las consultas sobre la lista de exportadores importantes". Nota de la Secretaría del Comité de Agricultura de la OMC, agosto de 2010.

Banco Mundial (2011), "El alto precio de los alimentos de la Región de América Latina y el Caribe". Washinton D.C.

USDA (2011) "Why have food commodity prices risen again?"

International commodity prices. Base de datos de FAO, disponible en <http://www.fao.org/economic/est/statistical-data/est-cpd/en/>.

Primary Commodity Prices. Base de datos del FMI, disponible en <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>.

Indicadores de Desarrollo Mundial. Base de datos del Banco Mundial, disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

International Trade Center (ITC). Base de datos disponible en <http://www.intracen.org/>.

Capítulo II. Estado del acceso y la disponibilidad alimentaria

A. Acceso a los alimentos

CEPAL (2010), "Panorama Social de América Latina 2010". Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2011), "Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011". Santiago de Chile: CEPAL.

Banco de México (2011), "Informe anual 2010". Distrito Federal (México): Banco de México.

Banco Central del Uruguay (2011), "Informe de política monetaria", junio de 2011. Montevideo: BCU.

Indicadores de Desarrollo Mundial. Base de datos del Banco Mundial, disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

CEPALSTAT. Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de la CEPAL. Disponible en: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>.

B. Disponibilidad de alimentos

"Almada, F. Barril, A. (2006) "Caracterización de la Agricultura Familiar en el Paraguay" Asunción: IICA.

CEPAL (2010), "Desastres y Desarrollo: El Impacto en 2010". Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2011), "Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011". Santiago de Chile: CEPAL.

FAO-RLC (2009) "La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos", Santiago

FAO (2011), "Perspectivas alimentarias", junio de 2011. Roma: FAO.

FAO-BID (2007), "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe". Proyecto de Cooperación Técnica.

FAO-RUTA (2011), "Características Económicas y Sociales de los AFs y Aspectos de la Evolución del Comercio Agropecuario y Alimentario entre los Países de América Central". Informe de Consultoría.

Durrant, N. (2011), "Production-related issues". Presentación llevada a cabo en el "Seminario de políticas para enfrentar el alza de precios de los alimentos", organizado por FAO en Trinidad y Tobago, junio de 2011.

Silva, S. (2011), "Reducing the CARICOM Food Import Bill and the Real Cost of Food: Policy and Investment Options" (Borrador). Proyecto GTFS/RLA/141/ITA.

FAOSTAT. Base de datos de FAO disponible en <http://faostat.fao.org/default.aspx>.

Indicadores de Desarrollo Mundial. Base de datos del Banco Mundial, disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

Production, Supply and Distribution Online. Base de datos de USDA disponible en <http://www.fas.usda.gov/psdonline/>.

C. Comercio internacional de alimentos

FAO-AGN (2004), "Mejoramiento de la calidad e inocuidad de las frutas y hortalizas frescas: un enfoque práctico". Roma: FAO.

OMC, "Glosario de términos". Disponible en http://wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/harmonized_system_s.htm.

International Trade Center (ITC). Base de datos disponible en <http://www.intracen.org/>.

Capítulo III. Agenda de políticas públicas para la seguridad alimentaria y nutricional

Banco Mundial (2007), "World Development Report 2008". Washington DC: Banco Mundial.

Bisang, R.; Anlló, G. y Campi M. (2010), "La organización del agro en la Argentina: La transición de un modelo de integración vertical a las redes de producción agrícolas", en Reza, L.; Lema, D. y Flood, C. (editores) *El Crecimiento de la Agricultura Argentina. Medio siglo de logros, obstáculos y desafíos*. Buenos Aires: UBA.

CEPAL (2010), "Panorama Social de América Latina 2010". Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL, CCAD, SICA, UKAID, DANIDA (2011), "La economía del cambio climático en Centroamérica". Reporte técnico de 2011. Distrito Federal (México): CEPAL.

De Franca, C.; Del Grossi, M. y Azevedo, V. (2010), "A agricultura familiar faz bem ao Brasil". Brasilia: MDA.

Echeverri, R. y Echeverri A. (2009), "El enfoque territorial redefine el desarrollo rural" en FAO *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: Estado actual y nuevos desafíos*. Santiago de Chile: FAO.

FAO-OIT-CEPAL (2011), "Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural"; "Condiciones laborales de las mujeres temporeras agrícolas" (en prensa).

FAO-RLC (2011), "Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en Agricultura Familiar 2012-2015" (en prensa).

FAO-RLC (2011), "Marco estratégico de Asistencia Técnica en Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos 2012-2015" (en prensa).

FAO-RUTA (2010), "Pequeños productores de granos básicos en América Central". Honduras: FAO-RUTA.

Meyer, R. (2011), "Subsidies as an instrument in agricultural finance: a review". Serie "Join Discussion Paper" de Banco Mundial, BMZ, FAO, GIZ, FIDA y UNCDF.

Stern, N. (2002), "Una Estrategia para el Desarrollo". Bogotá: Banco Mundial, Alfaomega.

Trivelli, C. (2011), "Para mirar las finanzas rurales en América Latina hoy" (en prensa).



Los precios de los alimentos se encuentran en un nuevo nivel, más alto que el histórico, y presentan una volatilidad mayor que la registrada en los últimos 30 años.

Ello pone en riesgo los avances en la erradicación del hambre y de la desnutrición infantil en la región, pero representa también una oportunidad de mejores ingresos para la agricultura familiar y para el desarrollo agrícola de América Latina y el Caribe.

ISBN 978-92-5-307038-1



9 789253 070381

I2422S/1/10.11