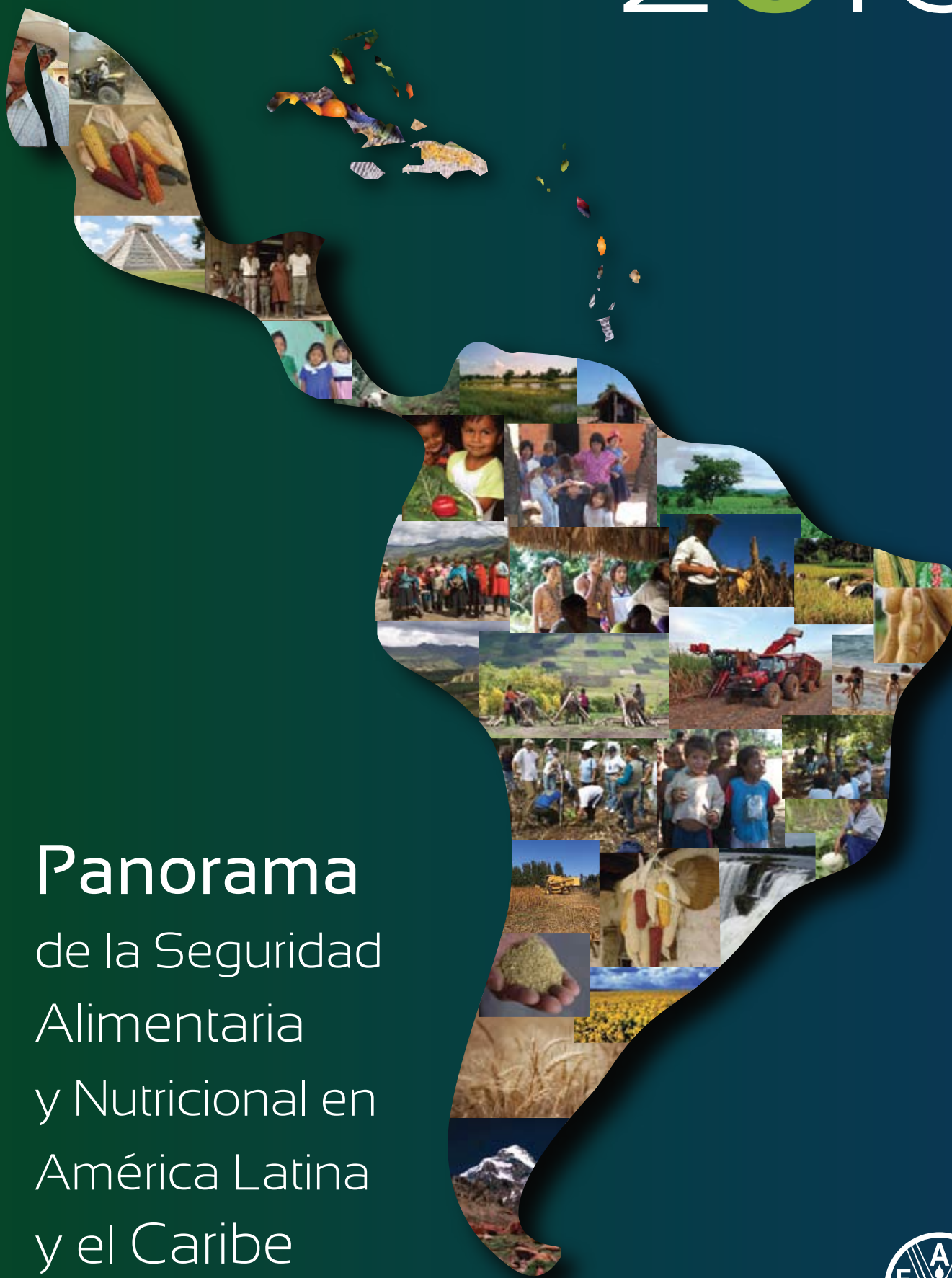


# 2010



## Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe










# **Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe**

**2010**



Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de 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 este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización de la FAO.

ISBN 978-92-5-306678-0

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión parcial 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 derechos o 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](mailto: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 2010

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
MENSAJES PRINCIPALES .....	5
<b>CAPÍTULO I – Estado y perspectivas de la SAN</b>	
<b>El hambre y la malnutrición no se reducen en la región .....</b>	<b>9</b>
<b>Acceso a los alimentos, el “talón de Aquiles” de la SAN en ALC .....</b>	<b>14</b>
<i>Niveles de pobreza en la región .....</i>	<i>14</i>
<i>El desempleo y el acceso a los alimentos .....</i>	<i>17</i>
<i>La inflación y el acceso a los alimentos .....</i>	<i>18</i>
<i>Las remesas y el acceso a los alimentos .....</i>	<i>19</i>
<b>Disponibilidad de alimentos: la importancia del comercio en una región abierta .....</b>	<b>21</b>
<i>Producción de alimentos .....</i>	<i>21</i>
<i>Comercio de alimentos .....</i>	<i>22</i>
<i>El desempeño comercial durante 2009 .....</i>	<i>24</i>
<i>La importancia del comercio agroalimentario intra-regional .....</i>	<i>25</i>
<b>Riesgos y vulnerabilidad: cada vez más presentes .....</b>	<b>27</b>
<i>Principales amenazas o factores de riesgo de la SAN .....</i>	<i>27</i>
<b>CAPÍTULO II – Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe: frente a la crisis y en perspectiva</b>	
<b>Tendencias recientes en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional .....</b>	<b>37</b>
<i>Medidas tomadas en apoyo a la producción de alimentos .....</i>	<i>38</i>
<i>Medidas tomadas en el ámbito del comercio agroalimentario .....</i>	<i>41</i>
<i>Medidas tomadas en la gestión de mercados agroalimentarios .....</i>	<i>43</i>
<i>Protección social .....</i>	<i>46</i>
<b>El manejo de la crisis y las transformaciones en curso: recomendaciones de políticas públicas para la seguridad alimentaria y nutricional .....</b>	<b>48</b>
<i>Recomendaciones de política pública .....</i>	<i>49</i>
<i>Producción, inocuidad, calidad y comercio internacional de alimentos .....</i>	<i>49</i>
<i>Gestión pública en los mercados .....</i>	<i>53</i>

<i>Los programas sociales</i> .....	57
<i>Gestión territorial de las políticas públicas</i> .....	59

### **CAPÍTULO III – La FAO asiste para evitar crisis alimentarias recurrentes**

<b>La Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre</b> .....	63
--	----

<b>FAO contribuye con los países a amortiguar efectos de la crisis</b> .....	63
--	----

<i>Poniendo a su disposición experiencias para atender emergencias</i> .....	63
--	----

<i>Poniendo a su disposición experiencias para atender problemas estructurales</i> .....	65
--	----

<i>Experiencias y modelos para mejorar la SAN en los municipios</i> .....	70
---	----

<b>Conocimiento y experiencias para apoyar la legislación y formulación de políticas y programas para mejorar la seguridad alimentaria</b> .....	72
--	----

<i>Legislación sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional</i> .....	72
---	----

<b>ANEXO I</b> .....	76
----------------------	----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	77
---------------------------	----

# SIGLAS

<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe
<b>ALCSH</b>	Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre
<b>AUP</b>	Agricultura urbana y periurbana
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CCLAC</b>	Comité Coordinador del Codex Alimentarius para ALC
<b>EE.UU.</b>	Estados Unidos de América
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FPH</b>	Frente Parlamentario contra el Hambre
<b>INTA</b>	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PPCC</b>	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>PBIDA</b>	Países de Bajos Ingresos y Déficit de Alimentos
<b>PESA</b>	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
<b>PNPMR</b>	Política Nacional Prioritaria para Mujeres Rurales
<b>REDSAN</b>	Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional
<b>SAN</b>	Seguridad Alimentaria y Nutricional
<b>SFS</b>	Normativas Sanitarias y Fitosanitarias
<b>UE</b>	Unión Europea





# INTRODUCCIÓN

En el **Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional del 2009** se mostró cómo en apenas tres años –2006 a 2009– se habían desvanecido los avances logrados en 15 años –entre 1990-92 y 2005-07– período durante el cual se redujeron de 54 a 47 millones las personas con hambre en América Latina y el Caribe. A raíz del aumento de los precios internacionales de los alimentos a partir del 2006 y de la siguiente crisis financiera y económica, en el 2009 el número de personas con hambre en la región se elevó a 53,1 millones de personas, alcanzado los niveles de 1990.

Los pronósticos de la FAO para el 2010 indican que en relación al 2009 el total de personas subnutridas en ALC se reduciría en solo 600 mil personas, contabilizando un total de 52,5 millones de personas.

## **Perspectivas de la recuperación económica y la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria**

Ahora, a pesar de la incertidumbre que aún existe respecto a la recuperación de la economía mundial, las perspectivas son más alentadoras para América Latina y el Caribe que en el resto de las regiones del mundo. La CEPAL pronosticaba en julio del 2010 que el crecimiento económico para la región este año sería del 5,2%: una velocidad de recuperación incluso mayor que la comparada con la recuperación que ha tenido la región en crisis anteriores (1994-1995; 2001-2004). Sin embargo, detrás de esa previsión agregada está la gran heterogeneidad regional, con los países de Sudamérica cuyas previsiones de crecimiento anual son en promedio de 6% (Brasil 7,6%), los países de Centroamérica en 3,1% y los países del Caribe apenas 0,9%<sup>1</sup>.

A pesar de esa recuperación relativamente rápida, las expectativas de la economía internacional en lo que resta del 2010 y para el 2011 no son tan favorables (CEPAL 2010c). A ello contribuye un crecimiento menor a lo esperable de la economía estadounidense, la incertidumbre y el ajuste en algunas economías europeas y una mayor volatilidad en los mercados internacionales. Cabría esperar que tanto el contexto externo como las políticas macroeconómicas conduzcan a una desaceleración del crecimiento que comenzaría a manifestarse durante la segunda mitad del 2010 y derivaría en una reducción de la expansión de las economías de la región a un 3,8% en 2011.

Sobre las perspectivas de oferta y demanda de alimentos, el Informe de la OCDE/FAO 2010-2019 es positivo en cuanto al crecimiento de la producción, comercio y consumo de alimentos, principalmente debido al crecimiento de los países en desarrollo. Sin embargo, se pronostica también un nivel de precios más alto, una mayor preocupación por la volatilidad, y el riesgo de que en algunos países en desarrollo la disponibilidad de alimentos per cápita no sea suficiente para las altas tasas de crecimiento demográfico.

<sup>1</sup> En el contexto internacional, con la excepción de las economías en transición, América Latina y el Caribe fue la región donde el impacto negativo de la crisis internacional en la actividad económica se sintió de manera más pronunciada. CEPAL 2010.

Por tanto, los precios internacionales de los alimentos que habían bajado y se habían establecido en un nivel superior al que existía antes de la crisis, muestran una leve tendencia al alza, liderados por el trigo. Si bien no son esperables impactos similares a los de mediados del 2008, el actual contexto de mayor volatilidad hace prever, como comienza a observarse, un aumento de la inflación alimentaria que erosiona el poder de compra y mantiene altos los niveles de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

También a diferencia del período inflacionario anterior, el actual encuentra a la región con un mayor nivel de endeudamiento público (CEPAL 2010c), por lo que los espacios fiscales parecen reducidos para amortiguar sus efectos con mayor gasto social. Países muy vulnerables a la inseguridad alimentaria como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua aumentaron tanto su endeudamiento público en el 2009 que ahora están negociando programas de ajuste con el FMI y previendo reducciones en el gasto social presupuestado para el año 2011.

En esas perspectivas económicas no es posible augurar que la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria que existe en los países, hogares y personas en la región vaya a reducirse en forma significativa, por lo que las políticas públicas seguirán teniendo un papel fundamental en el futuro inmediato.

### **ALC es la única región del mundo que no ha logrado una significativa reducción del hambre durante el 2010**

Según las estimaciones de la FAO, después de alcanzarse en el 2009 una cifra de un billón de personas con hambre en el mundo, para el 2010 esta cifra caería a 925.000 personas en el 2010. América Latina y el Caribe es la única región en el mundo en la que la cifra de personas con hambre permanece prácticamente inalterada entre el 2009 y el 2010 en torno a 53 millones de personas. En cambio, la región de Asia y Pacífico reduce el número de personas con hambre de 658 a 578 millones (una reducción de 80 millones de personas) y la región de África Subsahariana lo hace de 251 a 239 millones de personas, una reducción de 12 millones de personas.

Existen al menos tres factores que contribuyen a explicar esta situación de persistencia de tan elevado número de personas con hambre en ALC en el año 2010:

- La crisis económica, que fue más profunda de lo inicialmente previsto, significó una caída del producto interno bruto de 1,9% en 2009, según cifras de la CEPAL<sup>2</sup>, con sus consecuencias en el empleo y los ingresos de los hogares más vulnerables, prolongando así una crisis alimentaria que tuvo su expresión más dramática a mediados del 2008 y que aún no se prevé cuándo podrá ser superada. Aunque tuvo una recuperación en curso (crecimiento estimado del 5, 2 % para el 2010) la recuperación del empleo ha sido más lenta y los precios no bajaron a los niveles previos de la crisis, manteniendo elevado el costo de la canasta básica.

<sup>2</sup> En el contexto internacional, con la excepción de las economías en transición, América Latina y el Caribe fue la región donde el impacto negativo de la crisis internacional en la actividad económica se sintió de manera más pronunciada. CEPAL 2010.

- Los avances en reducción de la pobreza, sin duda importantes, hicieron perder de vista la gran cantidad de personas cuyos ingresos les permitían mantenerse apenas por sobre el valor de la línea de pobreza (el método más difundido de medir la pobreza en la región). El alza de los precios de los alimentos, que se han mantenido a un nivel mayor que los que había antes de la crisis, ha significado un aumento del valor de la canasta básica que mide la pobreza, y por lo tanto que muchas de esas personas, consideradas anteriormente no pobres, debían ahora ser sumadas a esa condición.
- Muchos países de la región no dispusieron de las capacidades suficientes para enfrentar adecuadamente la crisis, en especial por la debilidad de su institucionalidad pública. Tal como se desprende de la experiencia de los países con mejor desempeño en sus políticas anticrisis, la disponibilidad de un sector público fuerte y con variadas atribuciones marcó la diferencia.

Cabe señalar que aunque lo peor de la crisis económica internacional parece haber quedado atrás, sus consecuencias sociales pueden permanecer por mucho tiempo en la región, tal como lo demuestra la experiencia de la crisis de inicios de los años ochenta, cuando la recuperación económica tardó doce años y la del nivel de pobreza el doble de tiempo. Sin embargo, tal como lo señala la CEPAL (2009), ello se debió a que los costos de la crisis en esa ocasión recayeron fundamentalmente en los sectores sociales más vulnerables, lo que ahora podría evitarse si los gobiernos optan por políticas que se alejen de ese patrón.

### **El informe sobre el Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional**

Este informe da cuenta de los factores que contribuyen a explicar las cifras de hambre en la región, las principales amenazas y las medidas de política que los países han tomado para enfrentarlas en el corto plazo. Es a partir del análisis de los primeros resultados de las medidas de política que se han aplicado<sup>3</sup> que en este informe se hacen recomendaciones de políticas públicas con una perspectiva de medio y largo plazo para reducir los niveles existentes de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional.

Finalmente, el Panorama presenta ejemplos de experiencias que la FAO ha desarrollado en su asistencia a los países de la región y que en las actuales circunstancias de la crisis están a disposición de los Gobiernos. Cabe recordar que desde hace más de dos décadas la FAO apoya a los Gobiernos para aumentar la producción de alimentos en hogares rurales pobres y a reducir la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

Este Panorama, que da cuenta de los resultados de diversos trabajos elaborados en el último año por la Oficina Regional de la FAO pretende convertirse en una fuente de consulta que enriquezca el nivel de información y los debates sobre la necesidad de un enfoque más integral de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional y de un fortalecimiento de la institucionalidad pública para implementarlas.

<sup>3</sup> La Oficina Regional de la FAO implementa un sistema de monitoreo de políticas de seguridad alimentaria y nutricional que ha registrado desde mediados del 2008 las medidas de política que han sido tomadas en todos los países de la región a partir de fuentes oficiales de información.



# MENSAJES PRINCIPALES

## Los dos mensajes principales del Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en la región son:

- Los esfuerzos que han hecho los Gobiernos en estos últimos años no han sido suficientes para reducir significativamente la inseguridad alimentaria y nutricional de su población más vulnerable. Para lograrlo, necesitan **fortalecer los vínculos, ahora débiles, entre el crecimiento económico y la inclusión social**. Entre el 2009 y el 2010 el pronóstico de personas con hambre en la región sufrió una muy leve reducción, manteniéndose prácticamente inalterada.
- Una mayor incertidumbre sobre las perspectivas de recuperación económica para lo que resta del 2010 y el 2011 en un contexto con tendencias a una mayor inflación alimentaria, **prolongarían la situación de vulnerabilidad del empleo y de restricciones en el acceso a los alimentos en la región**. Los países más vulnerables –Centroamérica, el Caribe, Bolivia y Paraguay– son también aquellos en los que la recuperación se pronostica más lenta, al tiempo que enfrentan una mayor volatilidad de precios y están más expuestos a los impactos de los desastres naturales.

Otros mensajes que contiene el Panorama son:

- La erradicación de la **malnutrición infantil** –desnutrición y obesidad– derivada de la transición nutricional –cambio de patrones de consumo de alimentos– debiera estar entre las primeras prioridades de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional. Un mayor énfasis en los programas para la erradicación de la desnutrición crónica infantil es indispensable en países de Centroamérica, mientras que en los países del cono sur, cuyas cifras de niños menores de 5 años con sobrepeso ha aumentado mucho en los últimos años, los énfasis debieran estar en la educación alimentaria.
- La superación de la crisis alimentaria pasa también por **revalorizar el papel de la agricultura familiar en el abastecimiento de alimentos**. Esto requiere de políticas diferenciadas que amplíen su acceso a recursos productivos, particularmente tierra y agua; que les brinden acceso a los mercados institucionales, por ejemplo, mediante compras públicas de alimentos; que les apoyen en la adopción de innovaciones tecnológicas y que les otorgue una mayor oferta de servicios financieros (crédito, ahorros, microseguros, etc.), adaptados a sus necesidades.
- El tipo de medidas de política en apoyo a la **producción de alimentos** que han predominado en la agenda reciente de la mayoría de los países (distribución de insumos y provisión de crédito) comienzan a mostrar poca eficacia en lograr aumentos buscados en la producción. Esto se debe, en gran parte, a las débiles capacidades institucionales existentes para complementar dichas medidas con transferencia de tecnología y apoyos en la comercialización.
- La falta de **regulación y fiscalización de los mercados del trabajo agrícola y rural** está directamente relacionada con la persistencia de la pobreza en el campo. Existe actualmente un vacío institucional (ni los ministerios del trabajo ni los de agricultura formulan políticas o fiscalizan el cumplimiento de las leyes laborales) que requiere ser abordado como una nueva área prioritaria de políticas.

- El **comercio agroalimentario intra-regional** está creciendo, impulsado por la crisis, producto de una tendencia a la disminución de barreras y a la facilitación de comercio de los alimentos, lo que beneficia a los países más vulnerables. Su desarrollo requiere de la adopción y fortalecimiento de mecanismos comerciales complementarios y de integración regional.
- El fortalecimiento de la **institucionalidad pública y de sus capacidades para la gestión en los mercados agroalimentarios**, generalmente poco competitivos e inequitativos, son dos condiciones fundamentales para una política pública que contribuya a crecer con inclusión social.
- Los países que están logrando sortear en mejor forma las situaciones más dramáticas de pobreza extrema y hambre durante el período de crisis han sido aquellos que contaban con una **institucionalidad pública** mejor preparada para implementar políticas anticíclicas. Esto es evidente en aquellos países que apoyaban desde antes de la crisis a la agricultura familiar, los que tenían un sector público financiero saludable y los que tenían un sistema de protección social desarrollado.
- **Las transferencias de ingresos y subsidios al consumo son indispensables pero insuficientes si no van acompañados de otras acciones complementarias.** Es indudable que sin la ampliación de los programas sociales los indicadores de pobreza y desigualdad podrían haber sido peores.
- Una **agenda de políticas públicas** para la seguridad alimentaria con una perspectiva de mediano plazo debiera vincular el crecimiento económico con la inclusión social. Sus tres ejes principales debieran ser la intersectorialidad y la territorialización de las políticas (agrícolas, financieras, empleo, salud, educación, protección social) con la ampliación de la participación social para formar una extensa red de protección social para los pobres.
- Además de instrumentos y metodologías para mejorar la SAN a nivel de hogar, la FAO pone a disposición de los gobiernos y agentes involucrados en la temática **experiencias exitosas de asistencia técnica en coordinación de políticas sectoriales a nivel municipal y territorial y, a nivel nacional**, en el apoyo a la formulación de leyes de seguridad alimentaria y nutricional y operación de Consejos Nacionales SAN.



# Capítulo I:

## Estado y perspectivas de la Seguridad Alimentaria y Nutricional





**E**ste capítulo presenta, en primer lugar, el estado de la seguridad alimentaria en la región tras dos años de crisis, y las proyecciones para el 2010. Luego analiza, en particular, dos dimensiones relevantes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), como son el acceso y la disponibilidad de alimentos. Finalmente plantea los tres principales factores de riesgo o amenazas a la SAN: las perspectivas del crecimiento económico global, los precios de las materias primas y los desastres naturales.

### **El hambre y la malnutrición no se reducen en la región**

En el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009 (FAO, 2009a) se señalaba que la crisis económica (alza de precios de los alimentos y la crisis financiera), provocó, entre otros efectos, una crisis de acceso a los alimentos a través del aumento de la inflación y el desempleo, “una combinación letal” para los sectores más pobres de la región.

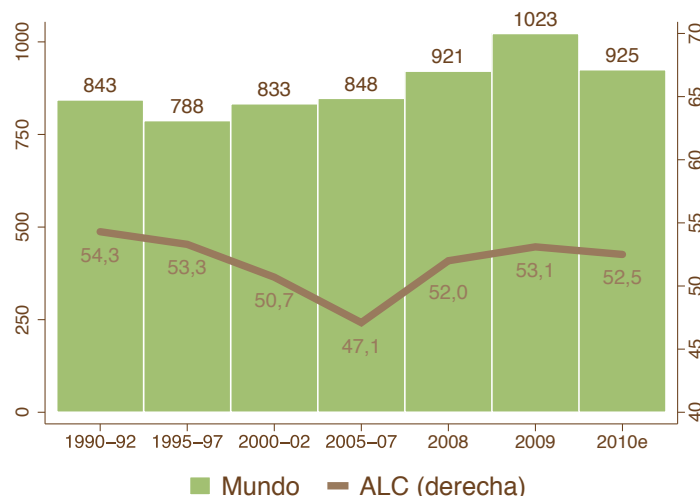
A nivel mundial se estima que las personas con hambre superaron los 1.000 millones durante el año 2009, lo que representa un aumento de 21% en relación al período previo a las crisis (2005-2007), que era de 848 millones de personas con hambre. Para el 2010 se predice una reducción del número de personas con hambre en un 10%, lo que significa que aún 925 millones de personas se encontrarán en esta situación (Figura 1.1). Si bien de acuerdo a las estimaciones en todas las regiones, excepto América Latina y el Caribe (ALC), habrá una reducción del hambre durante el año 2010, el 88% se localizaría en las regiones de Asia y el Pacífico y África Sub-sahariana (Figura 1.2).

Para América Latina y el Caribe, la única región del mundo que previo a las crisis había logrado reducir el hambre, desde 12% en 1990 al 9% en 2007, la FAO proyecta para el 2010 una disminución en el número de subnutridos en torno a las 600.000 personas, con lo cual ese total se ubicaría en unos 52,5 millones. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), otra agencia que realiza proyecciones de seguridad alimentaria en el mundo, estima una cifra mayor de personas en condición de hambre en la región respecto a la proyección de FAO, la que alcanzaría 58 millones para el 2010, lo que significa a su vez una caída de tres millones en relación al año 2009 (ver Recuadro 1.1)

Cabe recordar que la FAO estimó en unos 5 millones las personas que se habían sumado a la población subnutrida durante 2008, que era de 47 millones antes de la crisis, lo que equivale a señalar que el hambre aumentó, solo durante ese período, alrededor de un 10%. Durante el año 2009, y las estimaciones para el 2010 lo reafirman, esa situación se habría estabilizado a un nivel semejante al de inicios de los años 90 (Figura 1.1).

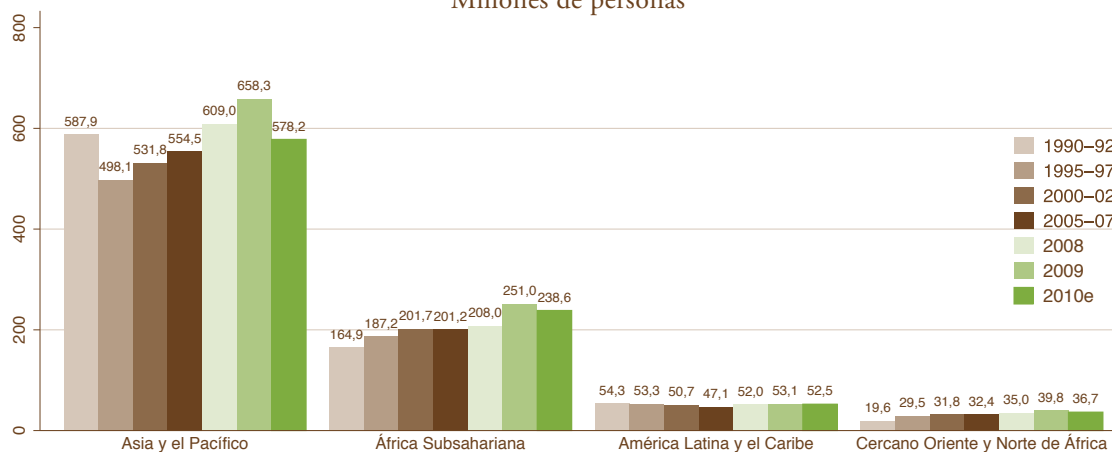
Dichos pronósticos de reducción del hambre en el 2010 se explican en parte por un mejoramiento en las perspectivas de crecimiento de la economía global y una contención de las presiones inflacionarias. Sin embargo, dos hechos recientes ponen en riesgo dicha recuperación: la crisis de endeudamiento de algunos países de la zona del Euro y el repunte de los precios del trigo y otras materias primas agrícolas, debido a los problemas de sequía e incendios de cosechas en Rusia. A la incertidumbre se añaden los riesgos de los desastres naturales y el cambio climático que tienen impactos importantes sobre el desarrollo de los países y en particular sobre la SAN.

**Figura 1.1.** | Evolución del número de subnutridos en el mundo y en América Latina y el Caribe, 1990-92 a 2010  
Millones de personas



e/ Cifra estimada en base a insumos del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.  
**Fuente:** FAO-PMA, 2010.

**Figura 1.2.** | Evolución del número de subnutridos en regiones seleccionadas del mundo, 1990-92 a 2010  
Millones de personas



e/ Cifra estimada en base a insumos del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.  
**Fuente:** FAO-PMA, 2010

Sin embargo, esta situación no refleja las amplias diferencias entre países en materia de hambre y desnutrición. En concreto, la población infantil de la región ha comenzado a experimentar un cambio en los patrones de consumo de alimentos

y estado nutricional, en un proceso que va desde un predominio de la desnutrición a una mayor prevalencia de la obesidad (Recuadro 1.2), conocido como la “doble carga” de la malnutrición (Figura 1.3).



## RECUADRO 1.1.

### Evaluación de Seguridad Alimentaria Mundial 2010-20 del USDA

De forma paralela a la medición de la población hambrienta que realiza la FAO, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) publica anualmente una estimación del número de personas subnutridas para 70 países en desarrollo.

El método empleado consiste en estimar y predecir la disponibilidad de energía alimentaria per-cápita y compararla con el estándar mínimo recomendado de ingesta calórica diaria (aproximadamente 2.100 calorías dependiendo la región). Para ello, utiliza una serie de variables claves en la disponibilidad de alimentos de un país, tales como la superficie cosechada y su rendimiento, la importación y cambios en los stocks de alimentos, la cantidad de ayuda alimentaria, lo niveles de precios domésticos y el tipo de cambio.

En su más reciente informe titulado Evaluación de la Seguridad Alimentaria 2010-20, se pronostica que el hambre para estos 70 países se reduciría de 953 millones a 882 millones entre 2009 y 2010 (ver Cuadro). Dentro de esta muestra de países, se incluyen 11 que pertenecen a América Latina y el Caribe, distribuidos de la siguiente forma: Centroamérica incluye a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; el Caribe comprende República Dominicana, Haití y Jamaica; y finalmente, Sudamérica está representada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Así, para este grupo específico de la región el USDA proyecta que el hambre se reduciría en 5%, lo que equivaldría a 3 millones menos de personas hambrientas.

#### Inseguridad Alimentaria en los países en desarrollo, 2009-2010

Millones de personas

	2009 Estimado	2010 Pronóstico	Var. absoluta	Var. %
Total (70 países)	953	882	-71	-7.5
América Latina y el Caribe (11 países)*	61	58	-3	-4.9

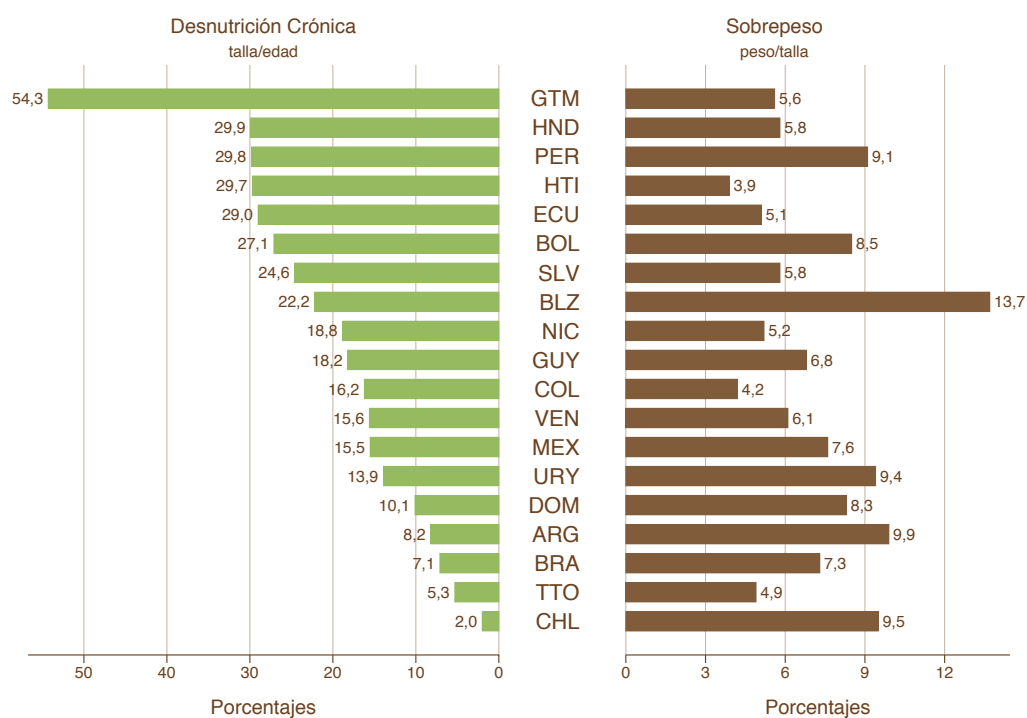
\*/ Nótese que estos países representan el 27% y 56%, respectivamente, del total de población y el del total de subnutridos estimados por la FAO en la Región.

Referencia: Shahla Shapouri, Stacey Rosen, May Peters, Felix Baquedano y Summer Allen. 2010. Food Security Assessment, 2010-20. USDA/ERS, July 2010. <http://www.ers.usda.gov/publications/gfa21/>

Esta “transición nutricional”, en la que la desnutrición y la obesidad pueden incluso llegar a coexistir, está marcada por tres etapas: pre-transición, transición y post-transición (Cuadro 1.1). A su vez, los principales factores que inciden en

estos procesos son: a) los cambios demográficos; b) la disponibilidad y el costo de los alimentos y, c) el cambio en los estilos de vida, vinculado este último a la actividad física (Caballero y Popkin, 2002).

**Figura 1.3.** | Desnutrición y sobrepeso en niños menores de 5 años, 2000-2009



\*/ Cifra más reciente

Fuente: Global Health Observatory. OMS, 2010.

**Cuadro 1.1.** | Transición nutricional en ALC

Etapa	Dieta principal	Estado nutricional	Países
Pre-transición	Cereales, tubérculos, vegetales y frutas	Predominan las deficiencias nutricionales y la desnutrición	Bolivia, Haití, Guatemala, Honduras y Nicaragua
Transición	Aumento del consumo de azúcar, grasas y alimentos procesados	Coexisten las deficiencias nutricionales y la obesidad	Paraguay, El Salvador, Panamá, México, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú
Post-transición	Contenido alto de azúcar y grasa, contenido bajo de fibra.	Predomina la obesidad y la hiperlipidemias.	Costa Rica, Chile, Cuba, Uruguay y Argentina.

Fuente: UN, 2010.

Coincidentemente los países que se encuentran en las etapas de pre-transición y transición nutricional son los más vulnerables a la inseguridad alimentaria, así como los que enfrentan mayores riesgos de desastres naturales. Los países que prácticamente han erradicado el hambre, por su parte, son los que se encuentran en una etapa de post-transición nutricional, y presentan por lo tanto los mayores pro-

blemas de obesidad infantil. Entre ellos, Argentina, Uruguay y Chile presentan niveles de obesidad superiores al 9%. Un desafío importante para estos países es el mejoramiento de la calidad de la dieta alimentaria, donde adquieren relevancia los programas relacionados con la educación alimentaria y nutricional, la promoción de hábitos saludables y la regulación de la industria alimentaria.



## RECUADRO 1.2.

### Sobrepeso y obesidad, un problema creciente en la región

Argentina lidera, según la Base de Datos Global sobre Crecimiento Infantil y Malnutrición de la Organización Mundial de la Salud, los porcentajes de obesidad en niños menores de 5 años en América Latina, con un 7,3% de prevalencia

En Brasil, uno de cada tres niños de 5 a 9 años tiene exceso de peso, según el Estudio de Presupuestos Familiares 2008-2009 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), lo que significa un aumento explosivo en la frecuencia de sobrepeso y obesidad en esa franja etaria durante las dos últimas décadas.

De acuerdo a las últimas cifras de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Chile, sólo un 5,8% de los niños menores de seis años de las familias con mayores recursos económicos tiene sobrepeso, mientras que en el sector más pobre la cifra llega a 9,8%, diferencia que se repite en el caso de obesidad, aunque a una escala menor.

En México uno de cada cuatro niños de entre 5 y 11 años de edad tiene sobrepeso u obesidad, mientras que en adolescentes lo padecen uno de cada tres, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Coberturas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

## Acceso a los alimentos, el “talón de Aquiles” de la SAN en ALC

El acceso a alimentos (definido como la capacidad de las personas para disponer de alimentos con producción propia o mediante su adquisición en el mercado, y por lo tanto estrechamente vinculado a los ingresos de los hogares) constituye el principal problema de la SAN en la región. Es por ello que la pobreza, y particularmente la pobreza extrema, constituyen un adecuado indicador de las restricciones de acceso a los alimentos y por lo tanto de inseguridad alimentaria.

### *Niveles de pobreza en la región*

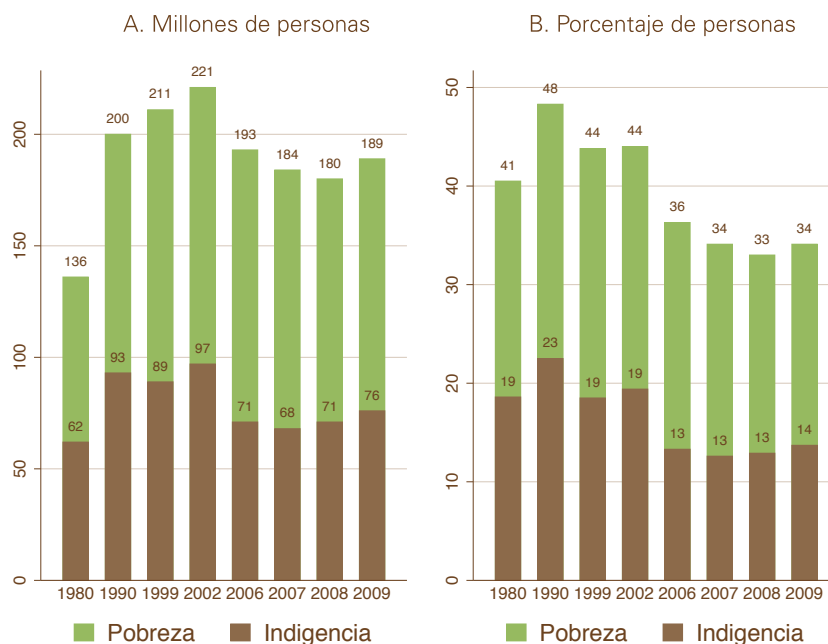
Durante la década que termina, los países de la región habían logrado no solo avances importantes en términos de crecimiento económico, sino también en algunos indicadores sociales. La pobreza, en particular, se había reducido continuamente, tanto en número de personas como

en incidencia, entre 2002, su punto máximo, y 2008, cuando alcanzó su punto más bajo desde 1990 (Figura 1.4).

La pobreza extrema o indigencia mostró una tendencia similar al reducirse en prácticamente 16 millones el número de personas bajo esta condición entre 2002 –su punto máximo desde 1980– y 2008. También en términos relativos o incidencia se redujo de 19% a alrededor de 14% durante el período analizado.

Desafortunadamente, la drástica caída de la actividad económica de los últimos dos años afectará negativamente este proceso de reducción de la pobreza. De acuerdo a la CEPAL (2009), se estima que la pobreza total aumentó en 9 millones de personas (equivalente a 1,1 puntos porcentuales) tan solo entre 2008 y 2009. De esta cifra alrededor del 56%, es decir 5 millones de personas, surge por un aumento en los niveles de pobreza extrema.

**Figura 1.4.** | Pobreza e indigencia en ALC, 1980-2009

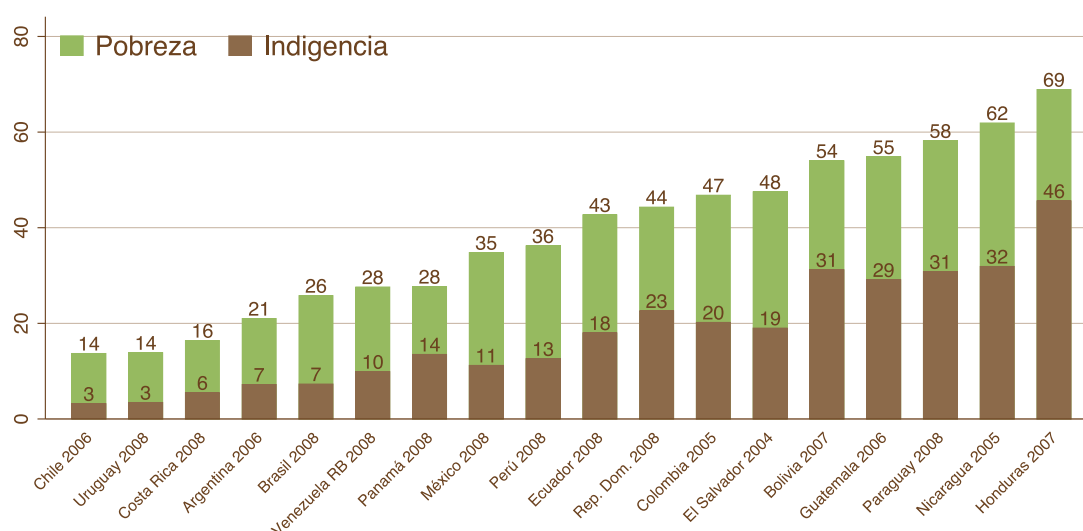


Fuente: CEPAL, 2010.

Ahora bien, el aumento a 34,1% en la incidencia de la pobreza esconde una gran heterogeneidad entre los países de la región. Por ejemplo, en Honduras, Nicaragua, Paraguay, Guatemala y Bolivia se estima que la población en condiciones de pobreza rebasa al 50%, mientras la pobreza

extrema alcanza a alrededor de 30% o más (Figura 1.5). Por otro lado, mientras una mayoría de países mantienen tasas de pobrezas que oscilan entre el 20% y el 50%, destacan casos como los de Chile, Uruguay y Costa Rica, donde la pobreza afecta a menos de 20%.

**Figura 1.5.** | Pobreza e indigencia en países de ALC\*  
Porcentaje de personas



\*/ Cifra más reciente

Fuente: Elaboración propia en base a información de CEPALSTAT, 2010.

Es en Centroamérica, sobre todo Honduras y Nicaragua, así como en Haití, donde se concentran los valores más altos de pobreza extrema (Figura 1.6). Lamentablemente el importante mejoramiento observado entre principios de los 90 y 2005-08 en dichos países centroamericanos se habrá perdido en el curso de los dos últimos años.

En esta sub-región la pobreza y la extrema pobreza están altamente asociadas a los pequeños

agricultores, particularmente los productores de granos básicos, tal como concluye un reciente estudio de FAO-RUTA (2010), cuyos resultados se presentan en el Cuadro 1.2: una alta proporción de esos productores, entre un 20 y un 60% (Honduras) son pobres extremos, y alrededor de 2/3 en promedio se encuentra en estado de pobreza. En los casos particulares de El Salvador, Honduras y Nicaragua además la pobreza es mayor entre los productores de granos básicos que en el promedio de los hogares rurales.

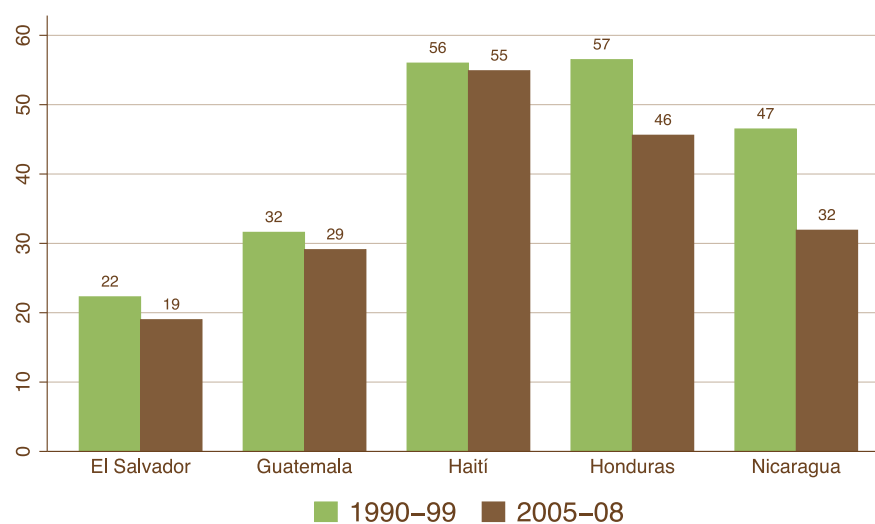


**Cuadro 1.2.** | Pobreza en hogares productores de granos básicos y en hogares rurales de Centroamérica, 2005-2007 (%)

Países	Pobreza en hogares productores de granos básicos (%)			Pobreza en hogares rurales (%)
	Pobres extremos (a)	Pobres no extremos (b)	Total pobres + (b)	Total pobres
Guatemala (2006)	20,5	48,0	68,5	71,7
El Salvador (2006)	19,7	35,9	55,6	48,4
Honduras (2006)	60,0	30,7	90,7	72,2
Nicaragua (2005)	35,0	41,2	76,2	64,3
Costa Rica (2007)	19,6	20,6	40,2	46,5
Panamá (2006)	35,6	29,7	65,3	67,1
Subregión	32,0	34,0	66,0	61,7

Fuente: Tabla 20, Informe sobre Pequeños Productores de Granos Básicos en Centroamérica (PESA-RUTA, 2010).

**Figura 1.6.** | Indigencia en Centroamérica y Haití, 1990-99 y 2005-08\*  
Porcentaje de personas



\*/ Cifra más reciente

Fuente: Elaboración propia en base a información de CEPALSTAT, 2010.

### *El desempleo y el acceso a los alimentos*

Si bien a nivel mundial el desempleo se había reducido paulatinamente desde 2004, la recesión global de 2009 podría provocar que durante 2010 se vuelva a tasas similares a las observadas durante

el período de 1999 al 2006 (Cuadro 1.3). Por sus vínculos económicos con el mundo, ALC no ha estado exenta de sufrir los estragos de dicha crisis económica, lo que según la OIT provocaría que la región exhiba niveles no vistos desde 2005 y afecte en mayor medida a las mujeres (ILO, 2010).

**Cuadro 1.3.** | Tasas de desempleo en el mundo según regiones, 1999-2010 (Porcentajes)

Región	1999-2006 (promedio)	2007	2008	2009 (pronóstico)	2010 (pronóstico)
Mundo	6,26	5,7	5,8	6,6	6,5
Economías desarrolladas y Unión Europea	6,82	5,7	6,0	8,4	8,9
América Latina y el Caribe	8,14	7,0	7,0	8,2	8,0

**Fuente:** Global employment trends: January 2010. ILO, 2010.  
<http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09332/09332%282010-January%29.pdf>

En lo que respecta al comportamiento de la ocupación al interior de la región, se observa que después de las alzas en los niveles de desempleo desde inicios del 2009, esas tasas se redujeron hacia el último trimestre de ese año, al menos en los países de los que se tiene registro, como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela (Figura 1.7).

En algunos casos, como Argentina, Chile, Ecuador, México, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela, la tasa de desempleo presentó alzas importantes en los trimestres intermedios para luego caer en el último trimestre del año.

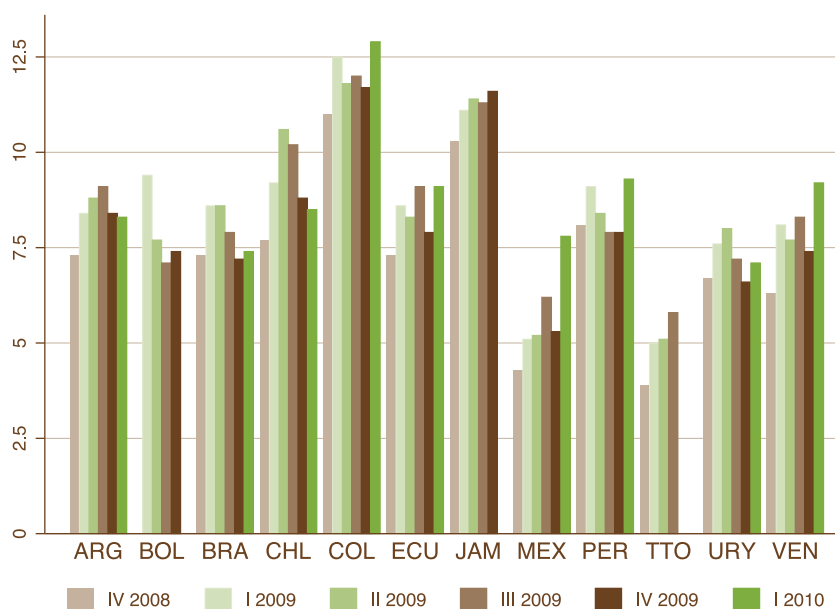
Para el año 2010, se observa un “rebote” de los niveles de desempleo en la mayoría de ellos, con la sola excepción de Argentina, Chile y Brasil. Cabe notar los casos de México y República Bolivariana de Venezuela, donde las tasas se incrementaron 2,8 y 1,1 puntos con respecto al primer trimestre

de 2009. Asimismo, Colombia es el país con el mayor nivel de desempleo: 13% en febrero de 2010. En contraste, el desempleo en Brasil registra un decremento de 1,2 puntos con respecto al mismo período del año pasado.

Si bien no se dispone de información actualizada (post-crisis) de Centroamérica y (post-terremoto) de Haití, antes de las crisis esos países presentaban tasas de desempleo menores al 10%, con una alta proporción de ese empleo considerado vulnerable<sup>4</sup>, en rangos que van entre el 20% (Haití) y casi 50% (Honduras), lo que indica la precariedad del mercado laboral en esos países.

<sup>4</sup> El empleo vulnerable es definido por CEPAL-OIT como aquel que cuenta con escasa o nula seguridad social y se refiere a las categorías de empleo por cuenta propia y de empresas familiares. En este informe se utilizan los datos de UN (2010), referidas a la proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados.

**Figura 1.7.** | Tasa desempleo trimestral en países de ALC, 2008-2010  
Porcentaje



**Fuente:** Elaboración propia en base a información de LABORSTA. OIT, 2010.

### *La inflación y el acceso a los alimentos*

Las abruptas alzas en los precios internacionales de los alimentos durante 2008 han provocado la preocupación y la intervención de los gobiernos debido a la amenaza que los precios altos de alimentos básicos representan para la población, particularmente la más pobre.

Es importante tener en cuenta que los cambios en los precios internacionales no necesariamente se transmiten de modo equivalente en los precios de los alimentos al interior de los países. Esta transmisión de precios dependerá de múltiples factores, entre los que destacan la importancia del producto en la dieta, el grado de dependencia comercial que tiene un país con respecto a ese producto, la política cambiaria y los costos de transporte (externos e internos), entre otros factores.

No obstante, el análisis general de la inflación interanual de los alimentos para ALC muestra que durante las crisis dichas tasas permanecieron por

encima del nivel general de precios (Figura 1.8). Si bien a fines del 2009 las tasas de inflación alimentaria fueron menores a la inflación general, a partir de marzo 2010 nuevamente empiezan a ser ligeramente mayores.

De acuerdo con la información desagregada por país hasta julio de 2010, la variación interanual del nivel general de precios llega a 6,3%, menor que el 6,8% en el caso de los alimentos. En tanto, la inflación acumulada alcanza el 3,9% y el 4,8% a nivel general y de alimentos, respectivamente.

Como se observa en el Cuadro 1.4, la República Bolivariana de Venezuela es el país con la mayor inflación acumulada, con una variación de 18% (general) y 24,9% (alimentos) en lo que va de 2010, y una variación interanual de 30,5% y 40,4% respectivamente. También llama la atención el caso de Argentina, donde ambas tasas de inflación interanuales alcanzaron más de un dígito en julio.

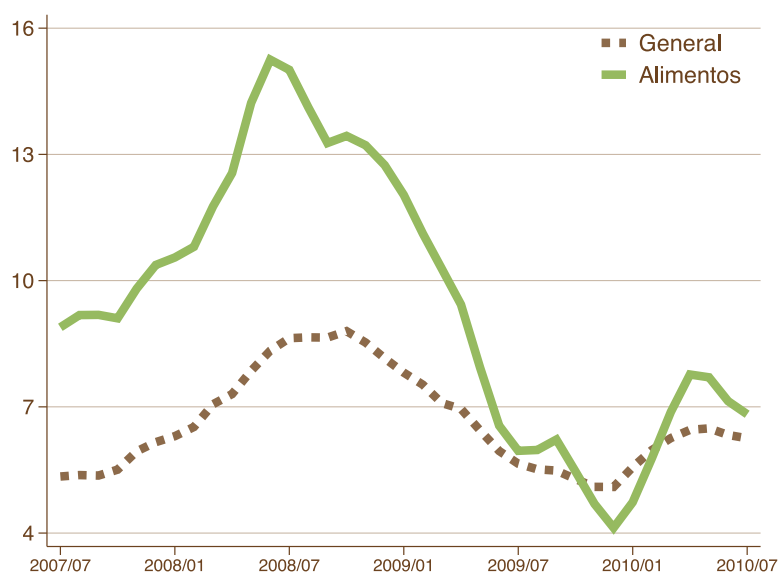
De la misma forma como sucede a nivel regional, en 10 de los de 17 países analizados (Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú, El Salvador, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela) la inflación de alimentos mostró ser mayor a la inflación interanual general.

*Las remesas y el acceso a los alimentos*

Las remesas representan una fuente de ingresos de particular importancia para países como México

y los de Centroamérica, y su desempeño está directamente relacionado con el crecimiento de las economías de los países desarrollados, principalmente de Estados Unidos y Europa. Durante el período de crisis esos envíos lógicamente se redujeron fuertemente, pero en los últimos meses se han observado señales de recuperación, como indica el hecho de que durante abril y mayo pasados las variaciones anuales de las remesas fueron positivas en Guatemala, México, Nicaragua y El Salvador, luego de poco más de un año de tendencia a la baja (Figura 1.9).

**Figura 1.8.** | Inflación anual general y alimentaria en ALC, 2007-2010\*  
Variación porcentual respecto a los 12 meses previos



\*/ Promedio ponderado de 11 países que representan el 95% del PIB regional.  
Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de los países.

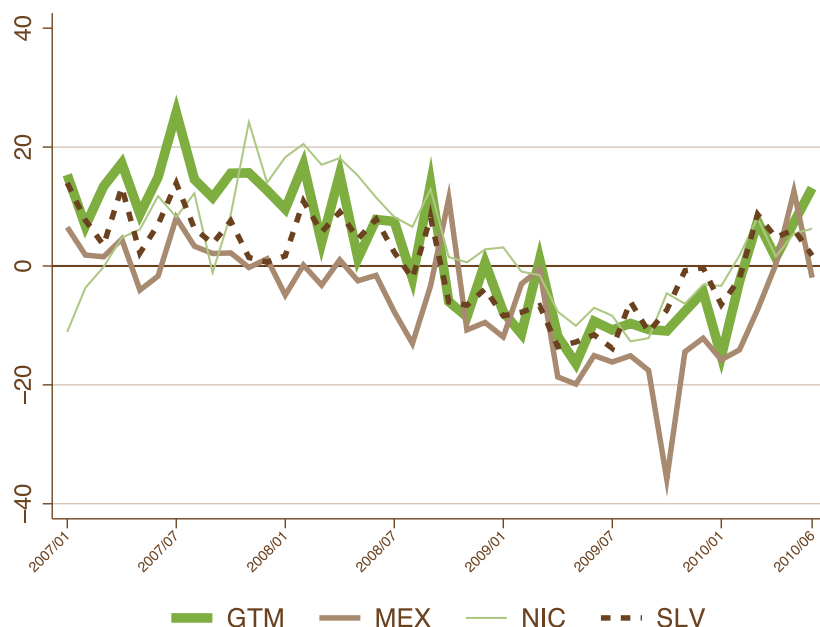
**Cuadro 1.4.** | Inflación en América Latina y Caribe, julio 2010 (%)

	Mensual		Acumulada		Anual	
	General	Alimentaria	General	Alimentaria	General	Alimentaria
ABW	0,1	-0,1	-0,5	-1,4	-0,1	-3,0
ARG	0,8	0,7	6,7	9,7	11,2	16,0
BOL	0,6	1,3	1,1	0,7	2,2	2,7
BRA	0,0	-0,8	3,1	3,7	4,6	4,3
CHL	0,6	1,0	2,4	1,9	2,2	2,9
COL	0,0	-0,3	2,4	3,2	2,2	1,7
CRI	0,3	0,7	3,7	3,1	5,7	6,4
DOM	0,3	0,1	3,2	3,2	5,7	4,6
ECU	0,0	-0,1	1,9	2,9	3,4	4,3
GTM	0,4	0,6	3,6	5,2	4,1	3,9
HND	0,6	1,0	3,5	4,6	4,2	1,9
MEX	0,2	0,0	1,6	1,0	3,6	1,8
NIC	0,9	2,2	4,7	8,3	6,2	7,7
PAN	1,1	0,3	3,2	3,2	3,4	3,2
PAR	0,1	-0,5	2,4	1,9	4,7	9,1
PER	0,4	0,5	1,8	3,1	1,8	2,9
SLV	0,0	0,0	1,0	4,5	1,0	1,8
URY	1,1	2,1	4,2	4,3	6,3	6,9
VEN	1,4	1,0	18,0	24,9	30,5	40,4
ALC*	0,3	-0,1	3,9	4,8	6,3	6,8

\*/ Promedio de 11 países de ALC que representan alrededor del 95% del PIB regional.

**Fuente:** Elaboración propia con información oficial de los países.

**Figura 1.9.** | Evolución de remesas en México y Centroamérica, 2007-2010  
Variación porcentual respecto a los 12 meses previos



Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de los países.

### Disponibilidad de alimentos: la importancia del comercio en una región abierta

#### *Producción de alimentos*

De acuerdo a la OECD/FAO (2010) se pronostica que la producción agrícola mundial crecerá más lentamente el próximo decenio respecto del anterior, pero no existe el riesgo de no satisfacer la demanda de alimentos. A nivel per cápita existe el riesgo de que el crecimiento de la producción quede rezagado en los países menos desarrollados, con relación al rápido crecimiento demográfico. Este es el caso de países como Haití, donde la oferta de alimentos es altamente dependiente de las importaciones.

Según el mismo informe, América Latina y el Caribe tendrá un rol clave en el crecimiento sectorial

mundial. Con menos de un décimo de la población mundial, la región en su conjunto produce aproximadamente 16% de las carnes, un 11% de los lácteos y un 7% de los cereales que se producen a nivel mundial (Cuadro 1.5). Entre el 2009 y el 2010 el crecimiento de cereales y carnes en la región será superior al crecimiento mundial de estos productos.

Esta importante posición de la región en la oferta mundial de alimentos proviene fundamentalmente de Sudamérica (75%). Los países de Centroamérica y el Caribe en cambio enfrentan enormes desafíos en producción de alimentos, particularmente en granos básicos (maíz, frijol, arroz y sorgo) que son la fuente principal de alimentación de su población.

Un estudio reciente (FAO-RUTA, 2010) demuestra que aunque el número de productores de granos básicos en Centroamérica aumentó de

1,4 millones en 1987 a más de dos millones en el 2007 (más del 45%), la producción por habitante por año se redujo de 156 kg en 1970 a 125 en el 2007. Así, la producción interna no fue capaz de cubrir la demanda, lo que se ha traducido en fuertes aumentos de las importaciones.

#### Comercio de alimentos

Los países de la región tienen una alta apertura al comercio en general y al comercio agrícola en particular, tal y como se muestra en la Figura 1.10, lo que significa una gran exposición a los choques económicos externos.

Según pronósticos de la FAO (2010), Asia participará en alrededor de la mitad de las importaciones de cereales, carnes y lácteos, mientras que América y Europa son los principales exportadores de

estos productos, participando con un poco más de 2/3 del valor total. Los países de la región participarían importando un quinto y exportando un décimo, respectivamente, del volumen de cereales a nivel mundial, en tanto que su participación en la exportación de carnes superaría sustancialmente el volumen importado.

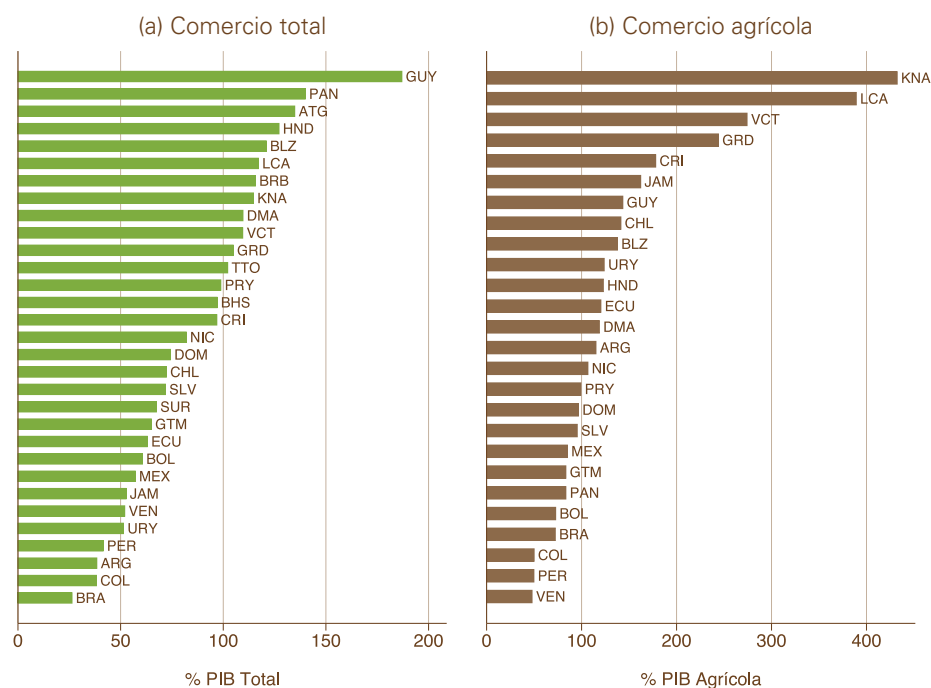
En efecto, medido en término de volúmenes, América Latina y el Caribe es deficitaria en cereales y lácteos, pero con superávit en productos cárnicos (Cuadro 1.6). Sin embargo, el análisis detallado muestra que al distinguir por subregiones, Sudamérica presenta un saldo positivo en la balanza de los tres grupos de alimentos básicos. De este modo, el saldo negativo en la balanza comercial de la región está determinado por el déficit de los países mesoamericanos y del Caribe.

**Cuadro 1.5.** | Producción mundial de alimentos, según región y grupo de alimentos, 2009-2010

	Cereales			Carnes			Lácteos		
	Millones de toneladas			Miles de toneladas, en peso muerto			Millones de toneladas		
	2009 Estim.	2010 Pron.	Var. %	2009 Estim.	2010 Pron.	Var. %	2009 Estim.	2010 Pron.	Var. %
Latinoamérica	156,8	168	7,1	44.877	46.047	2,6	75,6	76,6	1,3
<i>México, Centroamérica y el Caribe</i>	<i>40,4</i>	<i>40,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>8.249</i>	<i>8.354</i>	<i>1,3</i>	<i>16,2</i>	<i>16,4</i>	<i>1,2</i>
<i>Sudamérica</i>	<i>116,4</i>	<i>127,7</i>	<i>9,7</i>	<i>36.628</i>	<i>37.693</i>	<i>2,9</i>	<i>59,4</i>	<i>60,2</i>	<i>1,3</i>
Norteamérica y Europa	929,8	923,5	-0,7	100.688	101.457	0,8	309,5	310,3	0,3
Resto del mundo	1.166,5	1.188	1,8	135.916	138.939	2,2	314,3	325	3,4
<b>Mundo</b>	<b>2.253,1</b>	<b>2.279,5</b>	<b>1,2</b>	<b>281.482</b>	<b>286.444</b>	<b>1,8</b>	<b>699,5</b>	<b>711,9</b>	<b>1,8</b>

Fuente: FAO, 2010.

**Figura 1.10.** | Importancia del comercio total y el comercio agrícola en los países de la Región



Fuente: Elaboración propia en base a información de FAO y el Banco Mundial.

**Cuadro 1.6.** | Comercio mundial de principales grupos de alimentos, pronóstico 2010

	Cereales			Carnes			Lácteos		
	Millones de toneladas			Miles de toneladas			Millones de toneladas		
	Imp.	Exp.	X-M	Imp.	Exp.	X-M	Imp.	Exp.	X-M
Latinoamérica	50,6	30,2	-20,4	3.374	8.447	5.083	5,5	3,2	-2,3
<i>México, Centroamérica y el Caribe</i>	<i>25,8</i>	<i>1,3</i>	<i>-24,5</i>	<i>2.420</i>	<i>339</i>	<i>-2.040</i>	<i>3,8</i>	<i>0,4</i>	<i>-3,4</i>
<i>Sudamérica</i>	<i>24,8</i>	<i>28,9</i>	<i>4,1</i>	<i>954</i>	<i>8.108</i>	<i>7.123</i>	<i>1,7</i>	<i>2,8</i>	<i>1,1</i>
Norteamérica y Europa	22,9	165,8	142,9	7.667	10.887	3.220	7	17	10
Resto del mundo	191,1	68,6	-122,5	13.732	6.040	-7.692	30,2	22,5	-7,7
Mundo	264,5	264,5		24.774	25.374		42,6	42,7	

Fuente: FAO, 2010.



Con respecto al valor de los alimentos comercializados, el saldo de la balanza alimentaria arroja resultados más heterogéneos cuando se utiliza una definición amplia de alimentos<sup>5</sup>. Al respecto, los países de Sudamérica, junto con la mayoría de los países centroamericanos, se erigen como exportadores netos de alimentos entre 2000 y 2008. Destacan dentro de este grupo los casos de Ecuador, Belice, Nicaragua, Costa Rica, Uruguay, Argentina, Paraguay y Honduras, donde el saldo positivo supera el equivalente al 5% del PIB (Figura 1.11). En contraste, los países del Caribe, El Salvador, República Bolivariana de Venezuela y México presentan déficit en la balanza comercial de alimentos durante el mismo período.

#### El desempeño comercial durante 2009

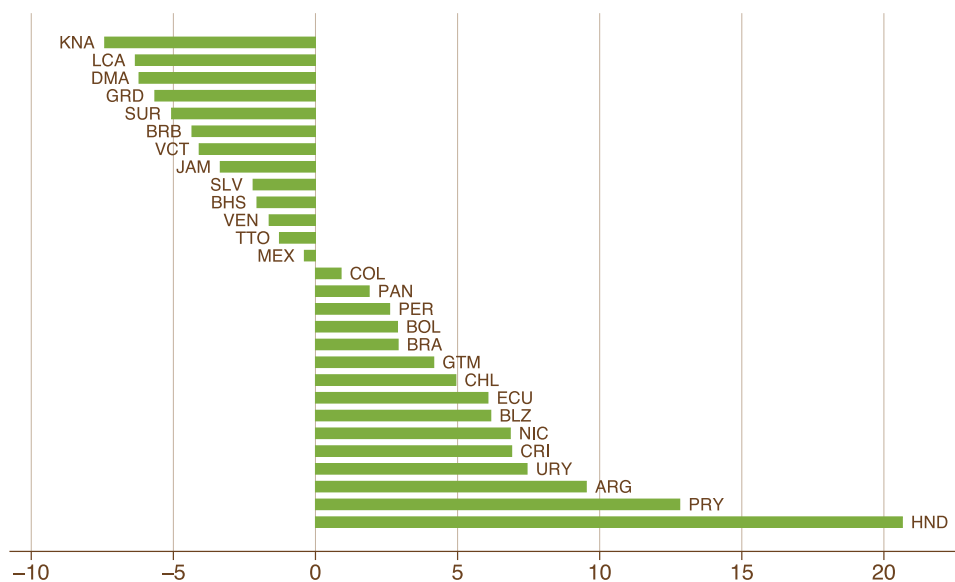
La crisis financiera y económica afectó al sector agrícola, que también se vio perjudicado por la alta volatilidad de precios, las bajas reservas de

granos y el crecimiento de la actividad especulativa en los mercados de futuros y opciones. Sin embargo el comercio agrícola de la región continuó con un crecimiento fuerte durante 2008 (20,8% en términos del valor) debido a los altos precios de los bienes básicos (CEPAL, 2010a). El comercio total y agrícola empezaron a caer en la segunda mitad del 2008.

En efecto, la debilidad de la demanda junto con precios en disminución y eventos climáticos adversos, como las sequías, provocaron una fuerte contracción de exportaciones agroalimentarias desde la región durante 2009. En Argentina, por ejemplo, el valor de las exportaciones agrícolas se redujo en un 38% en 2009 (CEPAL, 2010a), situación parcialmente provocada por la imposición de restricciones a las exportaciones, junto con la baja en la producción de varios cultivos debido a las adversidades climáticas. En 2008/2009 el volumen de las exportaciones de granos de la región cayó 21% comparado con el año anterior, mientras las importaciones se mantuvieron estables, resultando en un fuerte aumento en las importaciones netas (Figura 1.12).

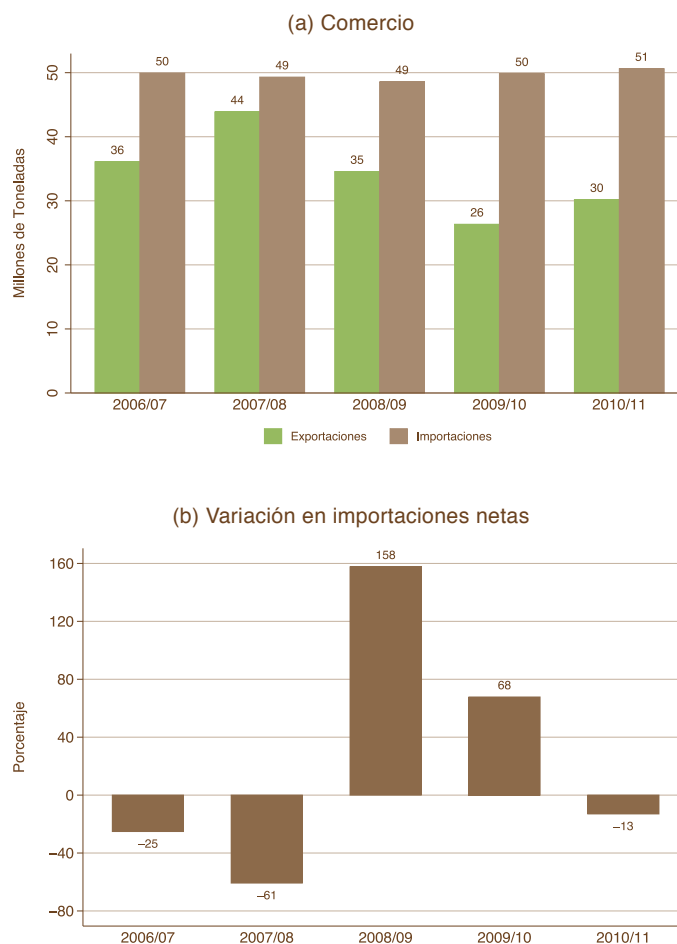
<sup>5</sup> Es decir, incluyendo además de alimentos, bebidas, tabaco, aceites y grasas vegetales y animales, así como oleaginosas.

**Figura 1.11.** | Saldo promedio de la balanza de alimentos 2000-2008  
Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de los Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 2010.

**Figura 1.12.** | Evolución del volumen de exportaciones e importaciones de granos de América Latina y el Caribe



**Fuente:** Elaboración propia en base a información de FAO.

El comercio intra-regional también se vio alterado por los bajos volúmenes de producción agrícola en los principales países exportadores, especialmente de granos y semillas oleaginosas. La reducción de las exportaciones de trigo de Argentina, por ejemplo, tuvo repercusiones para las importaciones de Brasil, quien compensó las falencias parciales en sus adquisiciones desde ese país con compras a Canadá, Estados Unidos y Rusia.

Aun así, la agricultura fue el sector económico con la menor reducción de los valores de las exporta-

ciones de la región, que cayeron 11,2% durante 2009, en comparación con 20,4% de exportaciones de manufacturas y 22,6% de exportaciones totales (CEPAL, 2010a).

Para el año 2009/2010 se espera una continuación de esta tendencia, con una caída en el volumen de exportación de granos de 25%, principalmente debido a la contracción de las exportaciones de Argentina, que se estima en 41%. Sin embargo, la proyección para el año siguiente es de una recuperación parcial en las exportaciones de granos desde la región.

### *La importancia del comercio agroalimentario intra-regional*

El intercambio de productos agroalimentarios adentro de América Latina y el Caribe tiene un peso importante en el comercio total de la región en estos productos. En 2008 23% del comercio agroalimentario total (importaciones más exportaciones) se realizó dentro de la región, lo que representa un leve aumento en comparación con los cinco años anteriores, cuando la proporción del comercio intra-regional llegaba a aproximadamente 20%. Se nota también una creciente participación de China como socio comercial en productos agroalimentarios de América Latina y el Caribe: de 2,3% en 2000 a 6,5% en 2008, mientras que la importancia de EE.UU. en el comercio de la región está en disminución.

El comercio agroalimentario por su parte constituyó un 13,6% del comercio total de América Latina y el Caribe en 2008, y al interior de la región el porcentaje fue un poco más alto, de un 16,5%.

El comercio intra-regional está cobrando cada vez mayor importancia dentro del sector. Entre 2000 y 2006 el valor del comercio agroalimentario regional registró un crecimiento anual promedio de 7%. Posteriormente, entre 2006 y 2008 hubo una fuerte aceleración, y el comercio de alimentos creció 32% por año en promedio, principalmente debido al alza de los precios de productos básicos. En el mismo período el comercio con el mundo creció a una tasa más baja de 23% (Figura 1.13).

La misma tendencia del crecimiento más rápido del comercio intra-regional se observa en cada subregión, con excepción del Caribe, donde la mayoría de los países son importadores netos de alimentos. En estos países la participación de EE.UU. como proveedor de alimentos ha aumentado de 43% a 49% entre 2006 y 2008, mientras la participación de América Latina y el Caribe se redujo de 23% a 21%.

### **Riesgos y vulnerabilidad: cada vez más presentes**

Durante los últimos dos años los impactos de los *shocks* económicos se han transmitido hacia los países de la región dependiendo del tipo de amenazas y la vulnerabilidad que cada país enfrenta. La vulnerabilidad representa el conjunto específico de características físicas, sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que hace a cada país susceptible de sufrir daños.

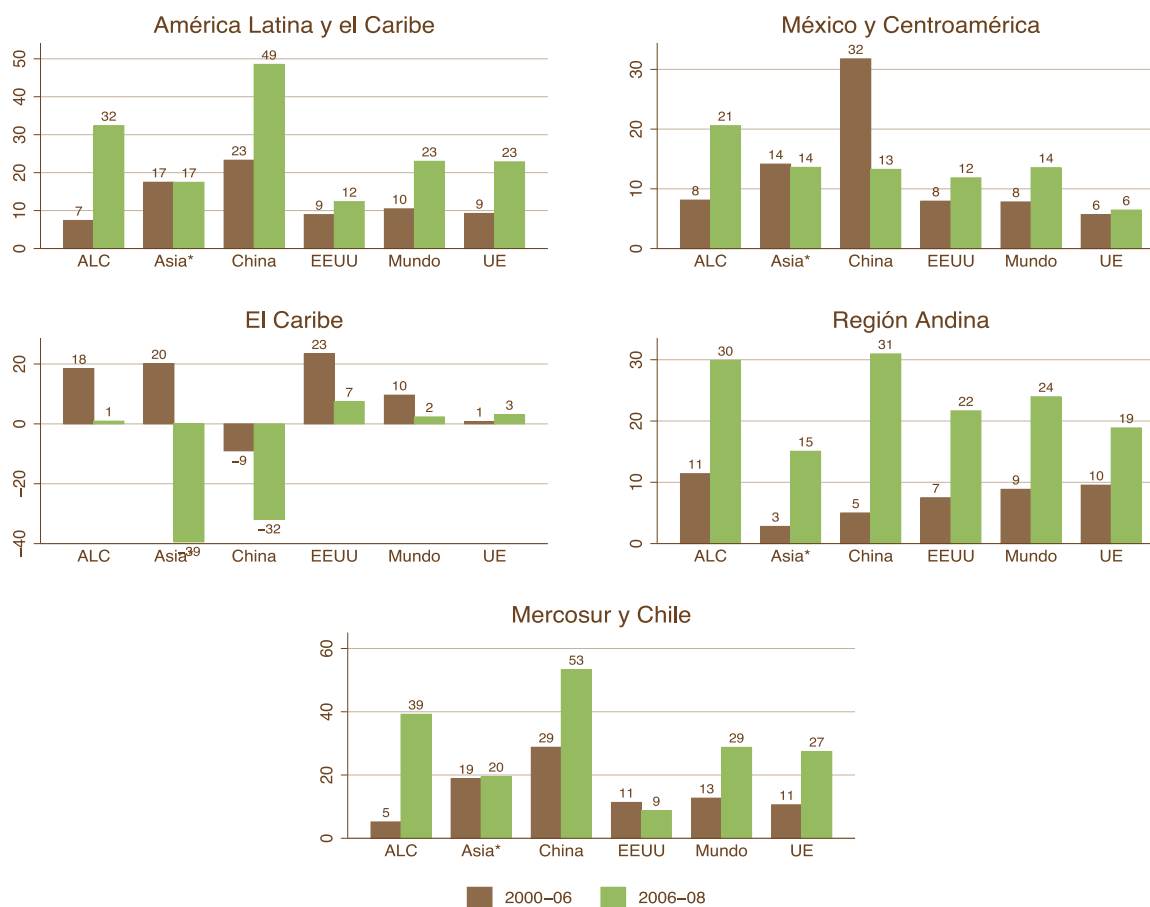
Si bien los países de la región son heterogéneos, existen factores clave que permitirían resumir la susceptibilidad a la inseguridad alimentaria que ciertos grupos de países han enfrentado en los últimos años. Desde una perspectiva simple, se considera que aquellos países con altos niveles de pobreza y hambre, fuertemente ligados a los mercados externos para el abastecimiento de alimentos básicos, han sido los que más problemas han enfrentado durante el último tiempo.

El Cuadro 1.7 presenta una clasificación de la vulnerabilidad de los países en tres categorías (baja, media y alta), con base precisamente en los niveles de pobreza extrema, población subnutrida y la capacidad de los países para importar alimentos. Esta clasificación sirve como una aproximación que permitirá extraer eventuales patrones de impactos y respuestas de los países a raíz de la crisis económica.

Así por ejemplo, se presume que países con baja vulnerabilidad enfrentaron menos problemáticas que amenazaran la seguridad alimentaria de su población, mientras lo opuesto sería cierto para los países clasificados con alta vulnerabilidad. En el grupo intermedio están aquellos países que dependiendo de las amenazas podrían haber enfrentado mayores o menores dificultades en términos de seguridad alimentaria.

A continuación se presenta una discusión sobre las principales amenazas a la seguridad alimentaria considerando el actual contexto regional.

**Figura 1.13.** | Crecimiento promedio anual del comercio agroalimentario por socio comercial, 2000-06 y 2006-08  
Porcentaje



\*/Excluye China. Fuente: Elaboración propia en base a información de COMTRADE, 2010.

**Cuadro 1.7.** | Clasificación de los países según su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional

Clase de vulnerabilidad	Sub-Regiones	
	Mesoamérica y el Caribe	Sudamérica
<b>Baja</b>	Costa Rica	Argentina, Brasil, Chile y Uruguay
<b>Media</b>	México y Panamá	Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela
<b>Alta</b>	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y países del Caribe	Bolivia y Paraguay

### Principales amenazas o factores de riesgo de la SAN

- Heterogeneidad en la recuperación económica

En definitiva el año 2009 marcó un pésimo año en el desempeño de la economía mundial y particularmente de la economía de América Latina y el Caribe. Mientras la economía global se contrajo alrededor de -0,6% (FMI, 2010), el producto de América Latina se contrajo casi 2% (CEPAL, 2010b).

Sin embargo, se prevé que el año 2010 será un año de dinámica recuperación económica. La CEPAL en su reciente Estudio Económico de ALC 2009-2010, apunta a que el crecimiento económico de la región para el presente año alcance más de 5%, hecho que se explicaría por el dinamismo de las economías asiáticas, la recuperación de la economía de EE.UU., así como la implementación de políticas fiscales contra-cíclicas (Cuadro 1.8).

Es evidente que la rapidez de recuperación dependerá en gran medida de las características propias de los países. Al respecto, se espera que los países sudamericanos retomen el dinamismo de crecimiento principalmente impulsado por la demanda de materias primas originada en el resto del mundo. En tanto, en los países del Caribe, en su mayoría importadores netos de materias primas y

dependientes de los ingresos por turismo, se espera una recuperación marginal en comparación con las otras sub-regiones.

Este contexto es relevante por sus efectos económicos y sociales en el corto plazo, pero también porque de la velocidad con la que los países recuperen el crecimiento dependerá que los *shocks* negativos sobre la seguridad alimentaria no se transmitan al largo plazo.

- Volatilidad de los precios internacionales de las materias primas

En los últimos años los precios internacionales de los alimentos básicos como trigo, maíz, arroz, azúcar y algunos lácteos sufrieron alzas y caídas abruptas. Esta volatilidad en los precios de los alimentos formó parte de un fenómeno más amplio que afectó los precios internacionales de otras materias primas como los metales y la energía<sup>6</sup>. La Figura 1.14 da cuenta de los movimientos en los índices de precios de los principales grupos de *commodities* que se transan a nivel mundial.

<sup>6</sup> Se entiende por volatilidad de los precios la incertidumbre y la dificultad para predecir los cambios, ya sean positivos o negativos (Gilbert y Morgan, 2010).

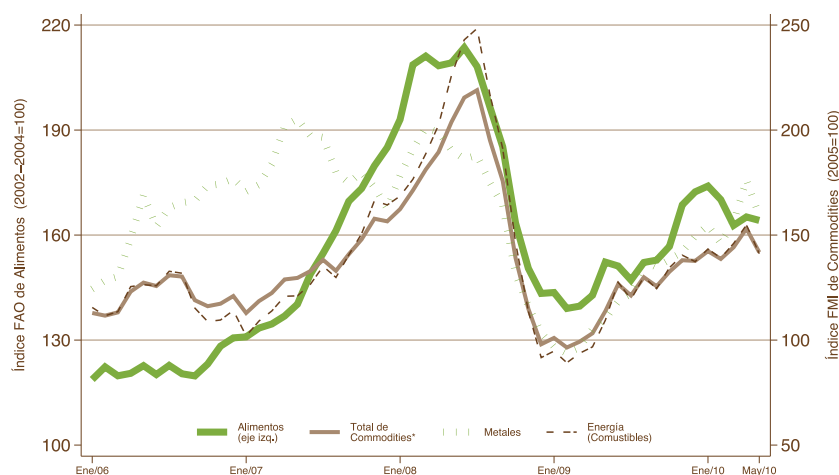
**Cuadro 1.8.** | Crecimiento económico en ALC, 2008-2011  
Variación porcentual anual

Sub-región	2008	2009	Pronósticos	
			2010	2011
América Latina y el Caribe	4,2	-1,9	5,2	3,8
Centroamérica	4,4	0,8	3,1	3,2
El Caribe	0,7	-2,3	0,9	nd
Sudamérica	5,4	-0,2	5,9	4,3

nd/ Información no disponible.

Fuente: CEPAL, 2010.

**Figura 1.14.** | Evolución de los precios internacionales de materias primas



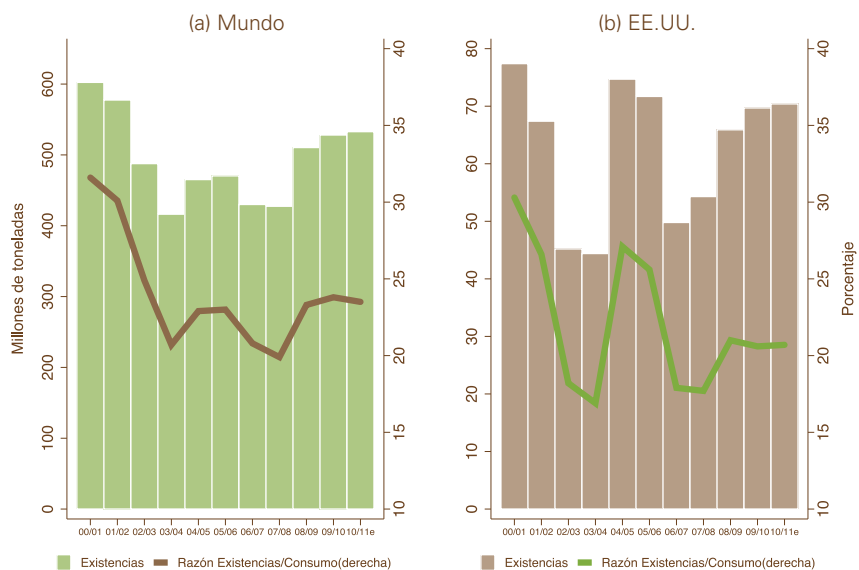
\*/ Incluye combustibles y no combustibles.

**Fuente:** Elaboración propia en base a información de FAO y FMI.

Una de las primeras hipótesis respecto al origen de la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos fue la variación de los *stocks* de los alimentos. Cabe señalar que las existencias de cereales a nivel mundial disminuyeron desde 602 millones

de toneladas (mt) hasta 416 mt entre 2000/01 y 2003/04, y el nivel se mantuvo por debajo de 500 mt hasta 2008/09 (Figura 1.15). De forma similar los *stocks* de cereales de EE.UU. sufrieron una reducción importante durante los mismos períodos.

**Figura 1.15.** | Evolución de las existencias de cereales a nivel mundial y de los Estados Unidos



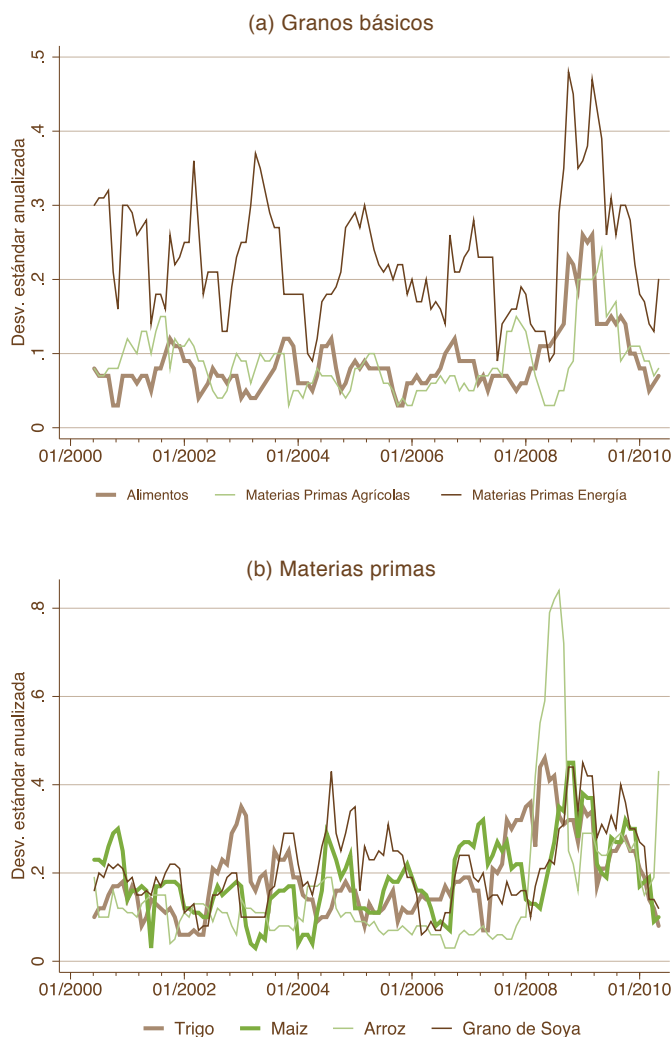
**Fuente:** FAO.

Otra hipótesis que ha tomado fuerza en el debate internacional que explicaría la volatilidad de precios, está vinculada a la idea de que la crisis alimentaria fue una manifestación más de la crisis financiera y la recesión económica que el mundo vivió entre 2008 y 2009. En concreto, se menciona el rol de los mercados financieros a través del incremento del volumen de las transacciones en las bolsas mundiales de futuros y opciones el cual se ha septuplicado en los últimos diez años (Rose, 2009).

En particular, se hace hincapié en el aumento de operadores no comerciales con respecto a las actividades de operadores comerciales. (FAO, 2010).

Independientemente de las causas de estos repentinos cambios en tendencias y variabilidad de los precios internacionales, puede observarse que en los últimos dos años se incrementó la volatilidad tanto de granos básicos como de otras materias primas (Figura 1.16).

**Figura 1.16.** | Volatilidad de los precios internacionales de alimentos y materias primas



Fuente: Elaboración propia en base a información del FMI.

A raíz de lo anterior, se pronostica que para los próximos 10 años los precios de los productos básicos estarán por arriba de los niveles de la década 1996-2006. Por ejemplo, se espera que los precios del trigo y los cereales secundarios serán de 15% a 40% más altos (OECD-FAO, 2010).

Por último, otros factores como la incertidumbre en torno al clima, factores macroeconómicos, intervenciones normativas y, sobre todo los precios de la energía, hacen prever que los precios de los productos básicos seguirán siendo imprevisibles. Esta situación ha provocado la reacción de varios gobiernos a los que les preocupa la volatilidad de los precios porque amenaza tanto la seguridad alimentaria como la viabilidad agrícola a través de las decisiones de inversión.

Evidentemente, el grado en que los precios mundiales se trasladan a los mercados internos varía notablemente por país y depende del nivel de integración del mercado así como las medidas de gestión de riesgos que los países implementen. Esto levanta la preocupación por las estructuras de los mercados de los alimentos. Se observa la

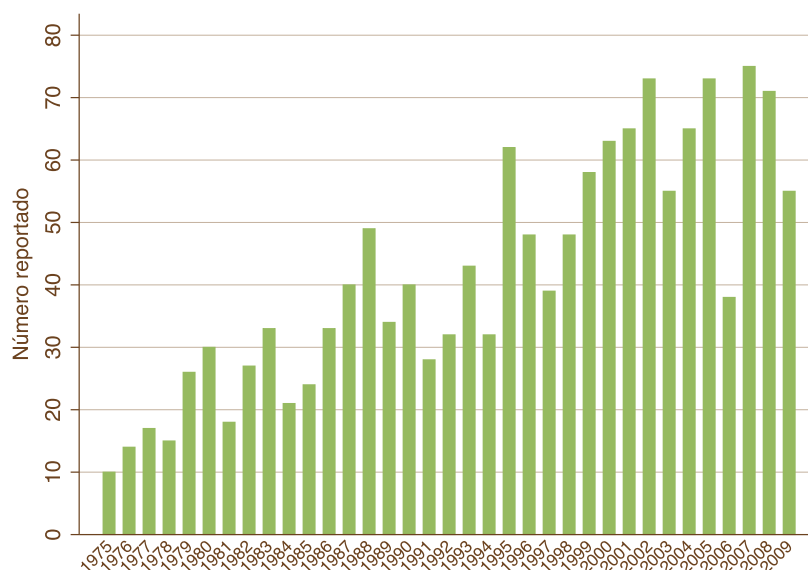
existencia de cadenas de mercados con presencia de oligopsonios y asimetrías de negociación entre las partes (Nazif, 2010).

- Los desastres naturales y la variabilidad climática

Los fenómenos naturales que provocan desastres en América Latina y el Caribe son básicamente de dos tipos: hidrometeorológicos y geológicos. Estos dan origen a las tormentas, huracanes, inundaciones, olas de frío, sequías, terremotos y erupciones volcánicas que asolan periódicamente a la región. Al observar una serie larga de tiempo, como en la Figura 1.17, se aprecia que la frecuencia de estos eventos ha tenido una tendencia a aumentar en el curso de las últimas tres décadas.

En efecto, mientras que entre el 2000 y 2009 se registraron 663 eventos, con una media de 63,3 por año, entre enero 2009 y abril de 2010 se registraron en la región 68 eventos, la mayor parte referidos a inundaciones ocurridas en América del Sur. Sin embargo, desde el punto de vista de la SAN, el evento natural que ha generado las más

**Figura 1.17.** | Frecuencia de desastres naturales reportados en ALC, 1975-2009



Fuente: Emergency Events Database(EM-DAT).



dramáticas consecuencias ha sido la aguda sequía de los dos últimos años en Centroamérica y algunas zonas de México, derivada del fenómeno de “El Niño”<sup>7</sup>. Paradójicamente, como expresión de una alta variabilidad climática, durante el 2010 en la misma zona ha tenido lugar la temporada de lluvias más intensa de la última década.

Al comparar los daños provocados por los distintos tipos de desastres durante la última década, valorados en términos monetarios, tal como se observa en la Figura 1.18, resultan ser las tormentas las que más daño económico han causado en América Central y el Caribe, mientras que en Sudamérica han sido las inundaciones el tipo de desastre más oneroso. Cabe considerar, sin embargo, que el daño económico está directamen-

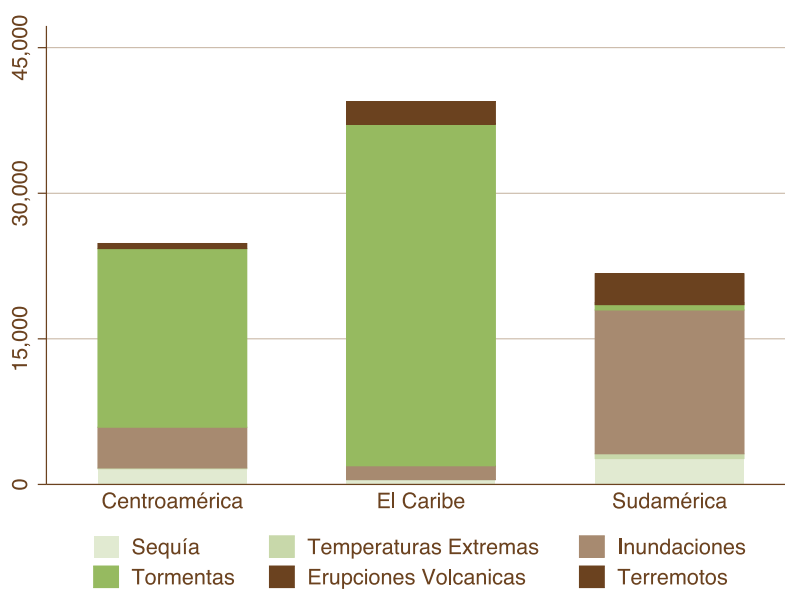
te relacionado con la intensidad del desastre, de modo que un terremoto o un huracán puede hacer variar fuertemente el peso relativo de estos dos tipos de desastre. Así, los terremotos de Haití (Recuadro 1.3) y Chile durante el primer semestre del 2010, que no han sido aún incorporados a las estadísticas oficiales, probablemente harán cambiar las conclusiones que se pueden extraer de la Figura 1.18.

De acuerdo a la información disponible, considerando que las cifras aún son muy preliminares y que de muchos desastres no se cuenta con información, se estima que por concepto de sequías, lluvias excesivas y olas de frío, el valor de los daños alcanzaría a 95,8 millones de USD, de los cuales 70 millones corresponden a pérdidas por la sequía de Centroamérica<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> De acuerdo a un estudio reciente (ACF Internacional, 2010), los pequeños productores del corredor seco centroamericano afectados por la sequía serían alrededor de 800.000. Las pérdidas productivas de estas pequeñas explotaciones tienen un efecto directo sobre la falta de disponibilidad y acceso a los alimentos de las familias afectadas.

<sup>8</sup> <http://www.iica.int/Esp/prensa/paginas/comunicadoprensav1.aspx?cp=260>

**Figura 1.18.** | Daños causados por desastres naturales reportados 1990-2009, según sub-región de ALC  
Miles de millones de US\$



Fuente: Emergency Events Database(EM-DAT).

### RECUADRO 1.3.

#### Efectos del terremoto del 12 de enero de 2010 sobre la SAN en Haití

Los impactos directos del sismo se concentraron en la zona urbana en torno a la capital, donde la pérdida de vidas y de bienes alcanzaron tal magnitud que no es posible compararla con los daños directos en el medio rural. De acuerdo a los datos del Gobierno de Haití, el terremoto causó al menos 212.000 muertos (2% de la población), y 300.000 personas sufrieron daños de diversa consideración. La población afectada se estima en 3 millones (30% del total) con 1,7 millones sin vivienda y unos 600.000 desplazados a las áreas rurales. De acuerdo a la evaluación post-desastre, los daños totales ascendieron a 8.000 millones de USD.

Si bien en la emergencia la situación en el medio rural no fue crítica, salvo en puntos muy localizados, sí se reportan daños en la infraestructura agrícola y bienes públicos rurales que asciende a 31 millones de dólares. Sin embargo, los efectos más graves sobre la SAN en las áreas rurales son los indirectos, ocasionados por la migración de personas de las áreas urbanas al área rural (unas 600.000 personas), que generará una fuerte presión sobre la economía rural. Por otro lado, está el impacto sobre la actividad económica de Puerto Príncipe y la contracción de la demanda de productos, fundamentalmente agrícolas y ganaderos, de las zonas rurales.

Por último, hay que considerar que tanto en Puerto Príncipe, como en las zonas urbanas y rurales a las que se ha desplazado la población, se ha incrementado la vulnerabilidad de la población frente a los efectos de otros posibles fenómenos naturales generadores de desastres, como tormentas tropicales y huracanes.

Con relación a la producción agropecuaria, afectada principalmente por desastres de origen hidrometeorológico, como huracanes y tormentas tropicales, inundaciones, heladas y sequías<sup>9</sup>, si bien no se dispone de datos acerca de la magnitud

total de los daños en la región, se estima que solo por efecto de las sequías y las inundaciones se habrían generado costos por USD 13.011 millones entre los años 2000 y 2009, un 70% de los cuales corresponden a Sudamérica.

<sup>9</sup> CEPAL. 2003. Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres.





# Capítulo II:

**Políticas de Seguridad Alimentaria y  
Nutricional en América Latina  
y el Caribe: frente a la crisis  
y en perspectiva**



**L**a crisis alimentaria que ha debido enfrentar la región durante los dos últimos años ha impulsado a los gobiernos a ensayar una amplia gama de medidas de políticas públicas para enfrentar diversos aspectos de la crisis, como las referidas a la contención de las alzas, los efectos de la caída de la actividad económica, los problemas de abastecimiento alimentario y el acceso a los alimentos de los sectores sociales más vulnerables a la inseguridad alimentaria, entre otros.

También durante el mismo período, además de la crisis alimentaria - y en algunos casos agravándola - la región se ha visto afectada por otro factor disruptivo de la seguridad alimentaria y nutricional, particularmente de su población más vulnerable: los desastres naturales. Sus consecuencias, más localizadas territorialmente, resultan extremadamente graves para la vida, la salud y la integridad física de muchas personas.

Más allá de la diversidad de esfuerzos emprendidos para enfrentar las crisis alimentaria y los desastres naturales, de las capacidades fiscales y de otros tipos de condiciones propias de cada país, es posible afirmar que el período ha sido prolífico en iniciativas, en la generación de respuestas y en nuevos enfoques en materia de políticas públicas referidas a la seguridad alimentaria y nutricional, y ello ha ocurrido de manera más notoria en cuatro ámbitos de políticas: la producción de alimentos, la gestión de mercados y el comercio agroalimentario, la protección social, y la ayuda alimentaria.

## **Tendencias recientes en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional**

Entre el segundo semestre del 2008 y el primer semestre del 2010, los países de la región, especialmente los de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, han orientado la mayoría de sus medidas de política al apoyo a la producción de alimentos, lo que expresa la persistencia de una fuerte incertidumbre sobre la operación de los mercados agroalimentarios internacionales. Tras la notable alza de los precios internacionales en el 2008, a partir de las cosechas 2009/2010, las medidas en apoyo a la producción subieron notablemente y se han mantenido así hasta ahora, tal como se aprecia en la Figura 2.1, que condensa el número de medidas adoptadas por los países de la región en los cuatro principales ámbitos de políticas considerados<sup>10</sup>.

En segundo término se aprecia también, durante este período, un aumento sistemático de las medidas de protección social y ayuda alimentaria en todos los países, pero especialmente en los menos vulnerables, dado que sus mayores capacidades fiscales les permiten solventar ese aumento del gasto público. Prácticamente en su totalidad, estas medidas corresponden a la ampliación de presupuestos y coberturas de los sistemas de protección social preexistentes, que era la única posibilidad

<sup>10</sup> La información acerca de las medidas de políticas de los países durante el período proviene del Sistema de Monitoreo de Políticas de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (véase recuadro 2.1). Se utiliza aquí el “número de medidas de políticas”, en cada ámbito, como un indicador aproximado del grado de actividad, de interés o nivel de prioridad que los gobiernos le asignan en un período de tiempo, en este caso un semestre.

que disponían los gobiernos para atender con rapidez las situaciones más críticas de pobreza e inseguridad alimentaria que se generaron en el período de crisis.

También en materia de gestión de los mercados (regulación de precios, formación de reservas estratégicas, etc.) y de comercio agroalimentario, la tendencia de los países de la región ha sido desplegar un número creciente de medidas, con el objeto principal de asegurar la disponibilidad de alimentos a precios que resultaran razonablemente asequibles para la mayoría de la población.

#### *Medidas tomadas en apoyo a la producción de alimentos*

A partir de 2009, dada la elevación de los riesgos de desabastecimiento, se advierte en los países de la región un cambio en el foco del fomento productivo hacia la producción de alimentos básicos. Este cambio es visible tras años de intervención pública en el fomento productivo con la orientación de aumentar la competitividad de productos para la exportación, que en varios países mantenía

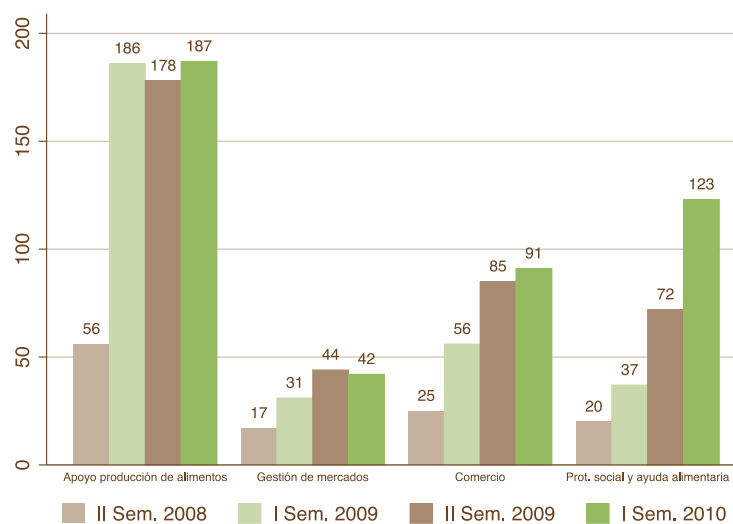
a sus sistemas públicos de apoyo productivo al sector agropecuario reducidos a su mínima expresión. Esto se manifiesta en un aumento del número de medidas de políticas que han sido tomadas por los gobiernos durante los últimos tres semestres. De ese conjunto de medidas de apoyo del sector público a la producción de alimentos, sin embargo, hay dos tipos que han concentrado el mayor número durante el período: la distribución de semillas e insumos agrícolas y el financiamiento para la producción y para las exportaciones, en el caso particular de los países exportadores netos de alimentos.

- Distribución de semillas e insumos

La provisión subsidiada –total o parcialmente– de semillas y fertilizantes, y en mucha menor medida de algunos equipos básicos, ha sido una de las medidas más frecuentemente utilizadas por los gobiernos durante el período.

En Bolivia, por ejemplo, el programa “Apoyo a la producción familiar campesina e indígena en los cultivos de papas, cebolla, tomate y zanahoria” entrega semillas, fertilizantes y mochilas para fu-

**Figura 2.1.** | Medidas de políticas de SAN en América Latina y el Caribe entre el segundo semestre de 2008 y el primer semestre de 2010  
Número de medidas reportadas



Fuente: Sistema de Monitoreo de Políticas de FAO-RLC.

## RECUADRO 2.1.

### Sistema de Monitoreo de Políticas de la FAO

A partir del ciclo de alzas en los precios internacionales de los alimentos, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe pone en marcha el año 2008 un sistema de monitoreo de las medidas de política llevadas a cabo por los gobiernos de la región para enfrentar la crisis alimentaria.

El proceso de monitoreo consiste en la búsqueda y sistematización permanente de toda la información oficial disponible en Internet, referida a medidas de políticas gubernamentales o programas públicos<sup>11</sup> en los ámbitos de la agricultura, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, principalmente a partir de la “fuentes oficiales”, esto es, sitios Web correspondientes a los gobiernos o a diversos órganos estatales vinculados a esos ámbitos de políticas, como por ejemplo los ministerios de agricultura, desarrollo social, salud, o instituciones de financiamiento y desarrollo rural, entre otros, complementada con información de prensa.

Hasta agosto del 2010 han sido consultados 200 sitios gubernamentales de 33 países en la región, sumándose un registro de alrededor de 3.000 medidas de política registradas.

<sup>11</sup> La “medida de política” corresponde a un anuncio gubernamental acerca de una acción que se ha tomado (o se tomará próximamente), como respuesta a un problema específico, en este caso referidos a seguridad alimentaria, agricultura y desarrollo rural, como puede ser un apoyo productivo, una ayuda alimentaria, un subsidio o una variación tributaria, que afectan a un sector productivo o geográfico. Los “programas” son acciones públicas estructuradas, que operan por períodos largos o indefinidos, que son ejecutados por organismos especializados, sean centralizados o descentralizados.

migación. En Ecuador los productores reciben un paquete de insumos complementarios entre sí denominados “combos”, que pueden ser agrícolas (semilla certificada, urea, productos agroquímicos y herramientas agrícolas) o ganaderos, que incluyen alimentos y suplementos pecuarios. En Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se implementan programas que distribuyen los denominados “paquetes tecnológicos”, que consisten en semillas, fertilizantes y en algunos casos insecticidas y fungicidas. También en la República Bolivariana de Venezuela, entre varios otros ejemplos, los productores beneficiados por el Fondo de Desarrollo Agrario Socialista (Fondas) reciben semillas, fertilizantes y asistencia técnica a objeto de elevar los rendimientos en la producción de maíz blanco.

Es interesante destacar también que en varios países se están implementando programas orientados a reforzar el autoconsumo en hogares rurales pobres. Guatemala es quizá el país donde este tipo de medidas es más frecuente, contando con varios programas que distribuyen semillas de hortalizas y animales menores (gallinas, conejos). En Nicaragua el programa “Bono Productivo Alimentario” ha entregado a alrededor de 50.000 familias rurales una vaca, animales menores, plantas forrajeras y frutales. De modo similar, se vienen desarrollando en varios países de la región, como Bolivia, Brasil, Ecuador, Argentina, Perú, Cuba y Colombia, experiencias de “agricultura urbana y periurbana” (AUP), cuyo objetivo es mejorar la disponibilidad de alimentos de los hogares y, donde sea posible, comercializar excedentes. En esta línea, son particularmente relevantes las experiencias de Cuba, donde cerca de 30 mil hectáreas producen más de 3 millones de toneladas de verdura fresca al año, y de Bogotá, Colombia, donde la Secretaría de Salud lidera un programa de AUP que busca incorporar a más de 5.000 agricultores urbanos en 10 localidades de la capital.

#### • Financiamiento agrícola

Aunque las consecuencias más graves de la falta de liquidez del sistema financiero internacional parecen estar atenuándose, sus efectos más permanentes aún subsisten. La crisis de desconfianza e incertidumbre se prolonga por no haberse solu-



cionado del todo la crisis bancaria en el mundo desarrollado, por lo que el financiamiento externo privado continúa muy restringido. Frente a ello todos los países continúan tomando medidas con un triple objetivo: aumentar la liquidez en el sistema financiero; financiar la producción de alimentos y las exportaciones agrícolas mediante la reactivación del crédito; y reforzar sus instituciones financieras públicas (Soto Baquero, 2009).

- Aumentos en la liquidez del sistema financiero

Con el propósito de aumentar la liquidez en el sistema financiero, los Bancos Centrales han disminuido o flexibilizado el encaje bancario, han provisto liquidez con líneas de crédito público, han gestionado créditos externos para aumentar la liquidez en moneda extranjera y han disminuido las tasas de interés de referencia con el fin de reducir el costo del fondeo de la banca y, por esa vía bajar sus tasas de interés activas.

Las entidades financieras privadas -con una exacerbada percepción de riesgos- han tendido, por una parte, a aumentar sus exigencias para el otorgamiento de préstamos agrícolas y por otra, previendo una elevación de la morosidad, han aumentado sus reservas contra créditos incobrables. Es por ello que el aumento de la liquidez en los sistemas financieros se ha ido traduciendo solo muy lentamente en aumentos en la oferta de crédito agrícola.

- Crédito a la producción de alimentos y exportaciones agrícolas

Tras una casi interrupción del crédito internacional, al inicio de la crisis, el mayor volumen de crédito interno se ha ido orientando, en general, a sostener las exportaciones agropecuarias, especialmente en los países exportadores netos de alimentos del MERCOSUR. Asimismo, la mayoría de los países han movilizado sus instituciones financieras públicas para canalizar créditos a actividades agrícolas específicas, como los productores de trigo en Argentina, de leche en Chile, de maíz y frijol en México y países de Centroamérica, y de diversos alimentos de consumo básico en la República Bolivariana de Venezuela.

Otro tipo de medidas que están tomando algunos países es la de mitigar y transferir riesgos agrícolas mediante la ampliación de la cobertura de diversos instrumentos de garantías públicas y de seguros. Chile, por ejemplo, ha ampliado y aumentado los subsidios al seguro agrícola y, al igual que Brasil, ha aumentado el patrimonio y la cobertura de sus fondos de garantía para créditos agrícolas y a la exportación. México, por su parte, ha creado un sistema nacional de aseguramiento; en Costa Rica se han extendido las coberturas de sus garantías como de seguro agrícola público y, en Perú ha sido creado Agro-Perú, un Fondo para otorgar garantías públicas a los agricultores. A pesar de esos avances, en términos generales el desarrollo de los seguros en la región es aún incipiente, como

### ¿Qué nos está dejando este período como aprendizaje de las medidas de política que han sido aplicadas para apoyar la producción de alimentos?

- La distribución de insumos subvencionados al sector productivo (semillas, fertilizantes y otros bienes privados), está mostrando escasa efectividad tanto en lograr aumentos significativos en la producción, como en su carácter distributivo, al ser apropiados una buena parte de ellos por productores que menos los necesitan. A esto ha contribuido la ausencia de catastros de pequeños productores generándose, en algunos casos, hasta mercados paralelos de esos insumos. Asimismo no han existido las capacidades institucionales para complementar esa distribución con transferencia de tecnología, crédito y apoyos a la comercialización.
- A los países que en mayor o menor medida apoyaban la producción de alimentos de la agricultura familiar previamente, la crisis los encontró con sistemas de transferencia de tecnología y de cré-

lo indica el que solo una muy pequeña proporción de las tierras agrícolas registradas está asegurada: 1% en Argentina, 3% en Brasil, 2% en Chile, 9% en México y 4% en la República de Venezuela (Hatch, 2008).

Respecto al crecimiento de la cartera de créditos agrícolas de Instituciones Financieras Públicas (IFP), desde el segundo semestre del 2008 son casos destacados los del Banco del Brasil, que en seis meses aumentó en 71% sus desembolsos de crédito para la comercialización; la Financiera Rural en México, que otorgó en el 2008 casi un 40% más de créditos que en el 2007; y el Banco Agrario en Colombia, que terminó aportando el 61% del financiamiento agrícola.

...dito agrícola mejor preparados para intensificar esos apoyos, aumentar la producción de alimentos y contribuir por esa vía a controlar el ritmo de la inflación alimentaria.

- Respecto al financiamiento, los países que han logrado más efectividad en canalizar liquidez, particularmente en crédito a los sectores productivos, son aquellos que, como Brasil, Chile, Costa Rica y México, han mantenido -a pesar de haberse reducido- un vigoroso y saludable sector público financiero.
- Por el contrario, los países que carecían de un sector financiero público, que coinciden precisamente con los más vulnerables a la inseguridad alimentaria, donde el financiamiento agrícola ha sido canalizado a través de bancos agrícolas (normalmente con serios problemas de solvencia) o mediante programas públicos de fomento productivo, han mostrado escasa eficiencia en la asignación y recuperación del crédito, así como los impactos que podrían tener en las actividades productivas.

#### • Reforzamiento de las Instituciones Financieras Públicas

Durante el período, la mayoría de los países han venido reforzando o capitalizando su sector financiero público. Son ejemplos de ello:

- **Costa Rica** ha instituido un Sistema Nacional de Banca de Desarrollo;
- **El Salvador** está constituyendo un sistema de banca pública de desarrollo;
- **Bolivia** ha creado el Banco de Desarrollo Productivo (BDP);
- **Paraguay** está creando una Agencia Financiera de Desarrollo;
- El Banco Público de la República Bolivariana de **Venezuela** adquirió el Fondo Financiero Privado (PRODEM) que es la tercera mayor microfinanciera del país;
- **Nicaragua** inauguró en marzo del 2010 el banco público “Produzcamos;”
- **Brasil** ha capitalizado su sistema de banca pública (BNDS, Banco del Brasil); y
- **Chile** ha capitalizado por USD 500 millones al Banco Estado.

#### *Medidas tomadas en el ámbito del comercio agroalimentario*

Para enfrentar los efectos negativos del alza de los precios en el período 2006-2008, los países en la región reaccionaron con una combinación de políticas comerciales, dependiendo de su posición en el comercio agrícola y su vulnerabilidad frente a la seguridad alimentaria. Así, varios de los países exportadores netos de alimentos, especialmente de granos, establecieron restricciones e impuestos a las exportaciones con el objetivo de asegurar el abastecimiento interno. Por otro lado los países importadores netos bajaron las barreras a la importación para reducir los precios de los alimentos y buscaron estimular la producción propia.

Con posterioridad al ciclo alcista de los precios de los alimentos, desde el segundo semestre del 2008 los países han aplicado un número creciente de medidas comerciales referidas al sector agropecuario, orientadas a ajustar sus políticas comerciales y de producción al nuevo ciclo, con estrategias que

difieren, lógicamente, entre países exportadores e importadores de alimentos.

- Países exportadores de alimentos

En los países exportadores se observa una tendencia a establecer mecanismos más flexibles para la exportación de granos y el reemplazo de prohibiciones y cuotas de exportación por acuerdos entre el gobierno y los productores sobre las políticas de abastecimiento.

En este sentido, Argentina disminuyó algunas de las barreras a la exportación y rebajó impuestos a la exportación, beneficiando especialmente las exportaciones de trigo. En septiembre del 2009 los principales exportadores y la industria molinera, por una parte, y el gobierno, por otra, establecieron un acuerdo para asegurar el suministro del mercado interno y a la vez disminuir las restricciones cuantitativas para la comercialización de trigo y maíz. También en Bolivia se estableció un acuerdo público-privado para asegurar el abastecimiento del mercado interno (antes de exportar) para el azúcar y el arroz. Brasil, otro de los grandes exportadores, adoptó una combinación de medidas orientadas principalmente a facilitar las exportaciones, particularmente a través de mecanismos de financiamiento e incentivos tributarios.

- Países importadores de alimentos

En el caso de los países de América Central y algunos de los países andinos, que coinciden en la mayoría de los casos con los más vulnerables, las medidas comerciales se enfocaron hacia la reducción o eliminación de aranceles de importación con el fin de reducir los precios domésticos de los alimentos que integran la canasta básica.

Así, por ejemplo, en Bolivia fueron exentas de impuestos (hasta el 31 de abril de 2010) las importaciones de trigo y de carne de vacuno, y Colombia estableció cuotas de importación de arroz con franquicias arancelarias. En los casos de Nicaragua y Ecuador fueron prolongadas las franquicias arancelarias para importación, en el primer caso de diversos alimentos básicos y en el segundo de trigo y de harina de trigo, y Ecuador también

eliminó en febrero de 2009 un arancel “*antidumping*” que grava más de 1.000 productos provenientes de Colombia. En julio de 2009, Costa Rica aprobó una ley que permite la reducción de aranceles de importación de frijol y maíz blanco si la producción local de estos productos no alcanza para abastecer la demanda.

- Integración y cooperación regional

En otro plano cabe destacar los avances que se han producido en la integración y cooperación regional en materias de seguridad alimentaria y nutricional, especialmente para la producción y el comercio agroalimentario intra-regional.

América Central, que cuenta con una “Política Agropecuaria Centroamericana 2008-2017” y un programa de iniciativas nacionales y regionales con directrices para facilitar el comercio de productos agropecuarios al interior del bloque, es indudablemente la subregión más avanzada en esta materia. Durante la crisis de precios de los alimentos, además, definió un Plan de Emergencia, cuyas metas regionales de producción para el ciclo 2008-2009 apuntaron a lograr el autoabastecimiento regional de frijol, maíz blanco y sorgo, y la reducción gradual de las importaciones de arroz y maíz amarillo.

También merecen ser destacados los acuerdos de libre comercio (TLC) y la intensificación de las relaciones comerciales bilaterales, especialmente para abastecer mercados con déficit comercial. En 2009 entraron en vigor el TLC entre Chile y Colombia, suscrito en el 2006, y el nuevo tratado entre Chile y Perú, recogiendo y ampliando el acuerdo vigente desde 1998. La República Bolivariana de Venezuela, por su parte, firmó un acuerdo con Ecuador para importar de ese país arroz y maíz. De la misma manera el gobierno de El Salvador puso en práctica medidas para facilitar la importación de frijoles rojos de Nicaragua, simplificando los procedimientos administrativos y reotorgando financiamiento para aumentar el volumen importado.

Otro ámbito interesante en el camino de la integración económica ha sido la creación de me-

canismos de comercio en moneda local. Así, en la subregión MERCOSUR, Brasil y Argentina adoptaron en octubre de 2009 el “sistema de pago en moneda local” (SML), y en noviembre del mismo año los bancos centrales de Brasil y Uruguay firmaron una carta de intenciones para iniciar el proceso para que Uruguay se sume al sistema. De forma análoga, los países integrantes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) crearon en octubre de 2009 un Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) que utiliza una moneda virtual para intercambiar bienes entre los países. La primera transacción del SUCRE consistió en la venta de 5.430 toneladas de arroz ecuatoriano a la República Bolivariana de Venezuela en julio de 2010.

#### ¿Qué nos deja el período como aprendizaje en el ámbito del comercio?

- El incremento en el comercio intra-regional ha jugado un papel importante en la recuperación económica y en la seguridad alimentaria y nutricional. Los Gobiernos en la región buscan cada vez más sus complementariedades en el comercio agroalimentario y facilitan los acuerdos y negociaciones comerciales.
- La seguridad alimentaria de los países más vulnerables se beneficia de la tendencia regional existente a la disminución de barreras y a la facilitación de comercio de los productos que constituyen la canasta básica de la alimentación de sus países.
- A pesar de las buenas intenciones que se han manifestado en sucesivas cumbres y reuniones de alto nivel, aún faltan mecanismos de integración comercial regional para reducir la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de muchos países.

#### *Medidas tomadas en la gestión de mercados agroalimentarios*

Frente a la volatilidad de los precios internacionales y la exacerbación de la incertidumbre en los mercados agroalimentarios –tanto internacionales como domésticos– una buena parte de los países han ampliado su intervención en dichos mercados, ampliando las compras públicas de alimentos, constituyendo reservas estratégicas, y ejerciendo controles o regulando algunos precios de alimentos básicos.

- Regulación de precios

Existen diversas modalidades a través de las cuales los gobiernos regulan o controlan los precios de los alimentos, en beneficio de los consumidores o de los productos agrícolas a nivel de la finca, en apoyo de los productores.

En el caso de la regulación de los precios al consumidor, el mecanismo más utilizado por los países de la región ha sido acuerdo de mutuo interés entre los gobiernos de la región y los sectores productivos involucrados, de modo de evitar o atenuar las alzas de los alimentos de consumo popular, tal como ocurrió durante el ciclo inflacionario internacional del año 2008. En Bolivia, por ejemplo, un acuerdo de ese tipo se realizó entre el gobierno y los representantes de las industrias avícola y de caña de azúcar. En Colombia fue con las centrales mayoristas y los grandes productores, que concordaron en la estabilización de precios para más de 1.600 productos de la canasta familiar, y en México con los empresarios del rubro cañero para el precio del azúcar. La otra modalidad, que es menos común en la región, es la fijación (por ley) de los precios de los productos básicos de alimentación, como ocurre en Cuba y en la República Bolivariana de Venezuela.

Sin embargo, en la región son mucho más frecuentes las medidas de intervención para regular los precios al productor, sea en forma permanente o en situaciones coyunturales de bajos precios o dificultades de comercialización. Aquí también se presentan distintas modalidades. Una de ellas

es la de Brasil, que dispone de un “Programa de Garantía de Precios para la Agricultura Familiar”, cuyo objeto es garantizar un precio mínimo a los pequeños agricultores cuando los precios de sus productos (frijol, trigo y café, entre los principales) se encuentran bajo un nivel mínimo previsto por el Estado. En Honduras, en cambio, el gobierno recurre a la fijación de precios de garantía solo ocasionalmente, cuando algún producto fundamental de su agricultura sufre una fuerte caída, como ocurrió el 2009 con el maíz.

El gobierno de Ecuador, por su parte, establece precios mínimos referenciales para la industria respecto de una serie de productos (leche, trigo, soya, etc.), de modo de garantizar precios mínimos o de sustentación para los agricultores. En otras ocasiones el gobierno, a través del Banco Nacional de Fomento u otras entidades especializadas, ha realizado compras públicas para regularizar y normalizar precios, como ha ocurrido en los últimos años con arroz, maíz, frijol, bananas, etc.

- Gestión de reservas estratégicas de alimentos

Más común ha sido en la región la utilización del mecanismo de formación/liberación de reservas de granos, a objeto de controlar las alzas en el mercado doméstico de alimentos. En Brasil, por ejemplo, el gobierno realiza compras públicas de alimentos a través de la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) para la formación de reservas de maíz, trigo y arroz, que subasta periódicamente para influir la formación de precios al consumidor. Colombia, a fines de 2008, liberó 72.000 toneladas de arroz almacenadas con el objetivo de que su precio al consumidor se normalizara.

El gobierno de Ecuador, por su parte, utiliza las compras públicas de arroz (100 mil toneladas) a través del Banco Nacional de Fomento, a objeto de regularizar y normalizar el precio por la alta demanda del grano y como una forma de solucionar el problema de la comercialización. Nicaragua y Honduras han implementado medidas parecidas para el maíz y el frijol. En el caso de Colombia, finalmente, el gobierno interviene a través de in-

centivos para la formación de reservas privadas, promoviendo su comercialización en momentos estimados necesarios.

- Sistemas públicos de abastecimiento de alimentos

Son pocos los países que han mantenido sistemas públicos de abastecimiento de alimentos a precios subsidiados. En la República Bolivariana de Venezuela, el gobierno realiza compras públicas de alimentos básicos a través de la Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos (PDVAL) y los distribuye a precios subsidiados a través de una red de mercados estatales de alimentos (MERCAL). También en México la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con un programa de “abasto social” (DICONSA), que abastece productos básicos –no solo alimentos– en localidades rurales de alta y muy alta marginación, a través de una red de tiendas comunitarias. También la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS) compra granos básicos para distribuirlos a través de una red de 2.700 puntos de venta donde los productos se comercializan a “precios justos”.

- Compras públicas a la agricultura familiar

Las compras públicas a la agricultura familiar han venido extendiéndose en los últimos años en la región en una doble modalidad: como mecanismos para auxiliar en la sustentación de precios al productor en situaciones en las que un exceso de oferta hace bajar mucho los precios, o como programas para ampliar el acceso de los agricultores familiares al mercado institucional (demanda del Gobierno para redes de protección social, etc.).

En la primera modalidad pueden mencionarse ejemplos como el Gobierno de Costa Rica, que compró frijol producido por pequeños productores, en la temporada 2009-2010, a un precio determinado. El gobierno de Honduras también adquirió 5.000 toneladas de maíz y sorgo a pequeños productores para sustentar sus precios en la época de salida de la cosecha. En México, el gobierno federal compró maíz blanco a los productores

para asegurar la comercialización de la cosecha a un precio garantizado. También el Gobierno de Nicaragua realizó compras públicas de frijol a más de 30.000 pequeños productores a través de su Empresa Nacional de Abastecimiento.

Es en la segunda modalidad donde más se está innovando en los últimos dos años en términos de ampliar el acceso de pequeños productores al mercado institucional. En Ecuador, por ejemplo, el

programa Nutriendo el Desarrollo compra leche de 2.800 pequeños productores para después destinarla a los programas públicos de alimentación. En México el Programa de Adquisición de Leche Nacional (LICONSA) compra excedentes de producción de leche con problemas de comercialización, a través de una red de centros de acopios, en las principales cuencas lecheras.

En algunos países, esta política ha logrado un mayor desarrollo, al complementar las compras con modalidades de apoyo y fomento de la agricultura familiar. La idea central que anima este tipo de programas es doble: por una parte, ampliar el acceso de los pequeños productores a un mercado razonablemente seguro y previsible en cuanto a precio, y por otra, entregar las capacidades y recursos técnico-productivos que los pequeños agricultores requieren para lograr cumplir sus compromisos comerciales.

Entre estas experiencias cabe destacar el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar de Brasil (PAA), que es el más antiguo; el Programa de Compras Públicas de Alimentos del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) de Ecuador; y el Programa “Compras para el Progreso” que aún a nivel piloto están impulsando Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras (ver Recuadro 2.2).

- Compras públicas de alimentos para atender emergencias

En caso de desastres naturales los Gobiernos han intervenido directamente para aminorar la falta de acceso a los alimentos de poblaciones ubicadas en los territorios afectados por situaciones catastróficas, como ocurrió por ejemplo con las compras de maíz por parte del Gobierno de México para enfrentar la peor sequía de los últimos 60 años; y Guatemala, que importó 150.000 quintales en granos básicos en agosto de 2009 para paliar la situación de hambre en algunas zonas secas.

## RECUADRO 2.2.

### Compras públicas con fines de apoyo a la agricultura familiar

**Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar de Brasil (PAA).** Creado en el año 2003 como parte del Programa Hambre Cero (“Fome Zero”), este programa busca fortalecer a la agricultura familiar mediante una comercialización garantizada de sus productos, que luego el sector público canalizará hacia diversos programas sociales y para la constitución de reservas estratégicas.

**Programa de Compras Públicas de Alimentos del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) de Ecuador.** Su finalidad es satisfacer los requerimientos de producción agrícola y alimentos del sector público, y a la vez impulsar la incorporación de pequeños productores como proveedores, en concordancia con la política de inclusión económica y social del Gobierno.

**Programa “Compras para el Progreso” (P4P) del PMA en Centroamérica:** tiene el objetivo de utilizar el poder de compra del PMA para adquirir la producción de pequeños agricultores y distribuir esos alimentos a través de programas sociales de los Gobiernos.

### ¿Qué nos deja el período como aprendizaje en la gestión de mercados?

- El **acceso de los agricultores familiares al mercado institucional** -demanda por alimentos del Gobierno- se ha mostrado como un complemento indispensable para hacer efectivos los apoyos públicos por el lado de la producción (transferencia de tecnología, crédito, riego, etc.).
- Lograr una mayor efectividad de las **intervenciones públicas en los mercados agroalimentarios** depende de que se mejoren o sean creadas las capacidades institucionales en los Gobiernos para implementarlas de forma que no resulten en altos costos sociales o generen desincentivos a la producción y el empleo en el campo.

### *Protección social*

El ámbito de la protección social, aquellas acciones públicas vinculadas a la seguridad alimentaria y nutricional han cumplido un rol fundamental en el período de crisis para contener, dentro del marco de las posibilidades en cada caso, las consecuencias más dramáticas en esta materia. Entre las diversas líneas de acción que realizan los países en esta área de políticas públicas, se presentan aquí dos que han jugado un rol determinante para enfrentar las situaciones de crisis alimentaria en la región: las transferencias condicionadas y la alimentación escolar.

- Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas

Los Programas de Transferencias de Ingresos Condicionados (PTC) -subsidio monetario a hogares vulnerables sujeto a condiciones- constituyen en la actualidad uno de los componentes más extendidos en la región de las “redes de protección

social”, pasando de 2 (1997) a 17 los países de América Latina y el Caribe que cuentan con ellos, al finalizar la primera década de los años 2000, beneficiando en torno a 25 millones de familias.

En el período reciente los PTC han enfrentado el desafío de atenuar los efectos de la crisis y, si bien es muy temprano para evaluar, la evidencia de análisis recientes indicaría que han cumplido el rol de garantizar un consumo mínimo para las familias más vulnerables.

No obstante las restricciones y diferencias entre países, es interesante destacar los esfuerzos que se han hecho en la región, particularmente en materia de ampliación de beneficios y cobertura. Respecto al primer punto, la ampliación de beneficios se dio de forma bastante rápida y eficiente a través de la creación de bonos especiales, de alzas en los montos de las transferencias y de la búsqueda de integración de los PTC con los sistemas de protección social de nivel nacional. La ampliación de cobertura, en cambio, se ha realizado de forma más lenta, debido sobre todo al carácter rígido que mantienen los PTC dados los criterios de focalización en que operan y los cuales deben ceñirse.

Por otra parte, si bien es cierto que la crisis constituye una realidad inmediata a ser enfrentada, uno de los temas que ha comenzado a relevarse en la agenda de políticas sociales de la región es el de las “puertas de salida” de los programas. Esto se refiere al análisis de formas a través de las cuales los beneficiarios ya no requieran del apoyo de un PTC y puedan integrarse de modo completo a la vida social, con plenitud de derechos. En ese sentido, resultan promisorios algunos proyectos (todavía a nivel de “pilotos”) inspirados en la idea de articular los PTC con iniciativas de “inclusión financiera”. Estas consisten básicamente en que a los beneficiarios de las transferencias se les provee de cuentas de ahorro y de pago, promoviendo así el ahorro de los hogares mediante el cual, entre otros efectos positivos, pueden disponer de recursos en períodos de bajos ingresos y/o facilitar la inversión productiva, vinculándose al sistema financiero sin necesidad de un proyecto, todo lo cual apunta, en definitiva, a reducir la vulnerabilidad.

**Cuadro 2.1.** | Principales Programas de Transferencias Condicionadas de América Latina y el Caribe

País	Nombre del Programa	Beneficiarios (N° familias)	Montos USD
Argentina	Programa Familias por la Inclusión Social	695.177	50-95
Brasil	Programa Bolsa Familia	12.486.000	12-38
Chile	Chile Solidario	346.219	11-25
Colombia	Programa Familias en Acción	2.709.068	8-30
Costa Rica	Avancemos	109.207	28-94
Ecuador	Programa Bono de Desarrollo Humano	1.658.404(*)	35
Guatemala	Mi Familia Progresá	447.769	19
Honduras	Bonos Programa de Asignación Familiar	s/i	61-114(**)
Jamaica	PATH	s/i	7-12
México	Oportunidades	5.209.359	4-158(***)
Panamá	Red de Oportunidades	70.599	50 (***)
Paraguay	Tekoporâ	115.104	7-28
Perú	Juntos	409.610	35

**Fuente:** Elaborado por FAO-RLC a partir de información de páginas Web oficiales de los programas.

**Notas:** (\*) Número de personas; (\*\*) Pago beneficio anual; (\*\*\*) Valores máximos.

#### • Alimentación escolar

Los programas de alimentación escolar (PAE), una de las principales modalidades de alimentación social, son muy similares en todos los países: consisten en una organización y una logística que permite entregar raciones alimenticias a los niños durante su permanencia en la escuela. A partir de esas características comunes, sin embargo, se presentan diferencias en aspectos tales como la frecuencia diaria, el tipo-horario en que se consumen (desayunos, almuerzos, cenas o meriendas), y en los contenidos nutricionales de las raciones (Infante, 2005). En algunos casos, además, a los servicios de alimentación en la escuela se le asocian otros servicios o prestaciones complementarias, como por ejemplo monitoreo en salud nutricional, atención en salud a la comunidad escolar, distribución de alimentos a los hogares, activida-

des de educación nutricional y creación de huertos escolares, entre otros.

En las condiciones de crisis alimentaria que han enfrentado los países de la región durante los últimos años, los programas de alimentación escolar han resultado ser un recurso fundamental para atenuar las situaciones más dramáticas de inseguridad alimentaria. Si bien no se dispone aún de información acerca de la cobertura de los PAE en los países en años recientes, hay indicios de que ellos han aumentado de modo considerable. Tal como lo plantea un estudio reciente (Bundy, 2009) ha quedado demostrado que en situaciones de crisis estos programas pueden aumentar de modo relativamente fácil sus coberturas - dependiendo lógicamente de la disponibilidad de recursos, que en muchos casos provienen de la cooperación internacional – llegando a aportar más de un 10% de



los gastos de los hogares, e incluso más cuando se les ha adicionado la distribución de raciones alimenticias para las familias de los alumnos.

Efectivamente la información de que se dispone respecto a la dimensión y el alcance de los PAE en la región es de mediados de los años 2000,

y además difiere entre distintas fuentes. Se estima que las coberturas superarían en promedio el 50% de la matrícula, y en algunos casos, como Brasil (90%) y Panamá (100%), prácticamente el total de los alumnos matriculados estarían cubiertos por la alimentación escolar (Infante 2005).

### ¿Qué nos deja el período como aprendizaje en el ámbito de la protección social?

- Aquellos países que antes de la crisis habían invertido en implementar programas de protección social y de mejoramiento nutricional – transferencias de ingresos, pensiones, nutrición infantil, alimentación escolar– son los que han logrado amortiguar en mejor forma sus consecuencias sobre la población más vulnerable a la inseguridad alimentaria, mediante la ampliación de su cobertura hacia áreas rurales de mayor pobreza y subnutrición.
- Las transferencias de ingresos y subsidios al consumo son indispensables pero se han mostrado insuficientes, como lo ilustra el caso de Chile: a pesar de haber aumentado el gasto social entre el 2006 y el 2009 y de haber ampliado transferencias y bonos sociales, la pobreza, medida el 2009, aumentó de un 13,7% al 15,1%, lo mismo que la desigualdad (el índice de Gini pasó de un 0,54 a un 0,55). La principal causa de lo anterior está en que el aumento en el precio doméstico de los alimentos provocó un aumento de 18% en el valor de la canasta de consumo básico y con ello elevó proporcionalmente la línea de la pobreza, dejando casi 360 mil personas adicionales en condiciones de pobreza. Es indudable que sin la ampliación de los programas sociales los indicadores de pobreza y desigualdad podrían haber sido peores; su limitación, sin embargo, está en que dichos programas no afectan directamente los ingresos autónomos que derivan de la ocupación y el empleo.

### El manejo de la crisis y las transformaciones en curso: recomendaciones de políticas públicas para la seguridad alimentaria y nutricional

La experiencia de las políticas públicas en período de crisis ha dejado importantes enseñanzas que deben ser tomadas en cuenta para el debate de una agenda que realmente logre reducir los niveles de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y a la malnutrición en general.

Tal vez la principal de esas enseñanzas deriva de que no todos los países han sufrido de igual forma sus consecuencias, debido fundamentalmente a las diferentes capacidades e institucionalidades públicas que tenían antes de la crisis y que les ha permitido, a unos más que a otros, implementar políticas económicas anticíclicas y políticas sociales a mayores escalas. No queda duda de que otros factores, como las capacidades fiscales y el tamaño del mercado interno, han influido también en marcar esas diferencias.

En efecto, los países que han logrado amortiguar mejor las consecuencias de la crisis han sido aquellos donde el Estado tenía una importante participación en áreas estratégicas, como el fomento integral a la producción de alimentos para el mercado interno, el financiamiento agrícola, el abastecimiento de alimentos (compras públicas, formación de reservas, distribución de alimentos), los programas de protección social, así como la capacidad de generar iniciativas para la diversificación de sus fuentes de importaciones de alimentos, y la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales e intra-regionales.

Del mismo modo, aquellos países que habían modificado su legislación para permitir una mayor participación gubernamental en los mercados agroalimentarios, por ejemplo a través de compras públicas, y a la vez habían desarrollado sus capacidades gerenciales para la gestión de reservas de alimentos –almacenamiento, logística, distribución- estuvieron en mejores condiciones para inyectarle dinamismo al mercado interno, influir en la regulación de precios, controlar la inflación alimentaria y mantener el abastecimiento de alimentos en zonas de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

En suma, el fortalecimiento de la institucionalidad pública en conjunto con la construcción de esquemas de participación y articulación público-privados, incluyendo las instituciones públicas sectoriales y territoriales, empresas y toda la diversidad de organizaciones de productores así como de la sociedad civil, parece ser el camino más eficaz para enfrentar los desafíos de mayor equidad e inclusión social y por lo tanto menor pobreza y hambre en la región.

Tomando en cuenta esas enseñanzas (aunque por lo recientes estén aún sujetas a mayor validación en evaluaciones técnicas y en el debate público) a continuación se realizan recomendaciones de medidas de políticas públicas para la seguridad alimentaria y nutricional en una perspectiva de medio y largo plazo, con especial énfasis en los países con mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

#### *Recomendaciones de política pública*

Tomando en cuenta las principales enseñanzas derivadas de la crisis, el objetivo de la política pública en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional sería fortalecer los vínculos entre el crecimiento económico y la inclusión social. Ha quedado en evidencia que el crecimiento económico es una condición necesaria, pero insuficiente, para reducir la pobreza, el hambre y la malnutrición. Los mercados agroalimentarios -primaria, procesamiento, distribución- tienen una marcada tendencia a la concentración y a la exclusión social, tanto por la elevación de las barreras a la

incorporación de la agricultura familiar, como la reducción en puestos de trabajo que conlleva la innovación tecnológica y las nuevas formas de organización de la producción.

Para lograr ese vínculo entre crecimiento e inclusión no es suficiente continuar buscando compensar con políticas sociales y un mayor gasto social las consecuencias excluyentes del modelo económico. Esto, porque el gasto social tiene límites estrechos en buena parte de los países de la región y más aún en aquellos más vulnerables, debido a las bajas cargas impositivas (impuestos totales como proporción del PIB) y su carácter regresivo (basadas más en impuestos indirectos a toda la población que directos a la propiedad y la renta).

En consecuencia, la política pública debiera centrar sus prioridades en contribuir a contrarrestar los efectos excluyentes del crecimiento económico en un ambiente que incentive la inversión y el empleo (Mercadante A., 2010). Es en este sentido que las recomendaciones de política se realizan en los siguientes ámbitos:

- Producción, inocuidad, calidad y comercio internacional de alimentos
- Gestión pública en los mercados
- Programas sociales
- Gestión territorial de las políticas públicas

#### *Producción, inocuidad, calidad y comercio internacional de alimentos*

En este ámbito se identifican cuatro áreas de política pública: la agricultura familiar, la agricultura urbana y periurbana, la inocuidad y calidad de los alimentos y el comercio internacional de alimentos.

En los países con mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, la producción y el consumo interno de los alimentos aparece como eje principal de una agenda de políticas, sin desestimar la importancia del comercio del cual dependen. Partiendo de un sector agrícola muy abierto al exterior, el principal desafío está en lograr un balance, social y políticamente posible, entre la pro-

ducción interna y las importaciones estratégicas de alimentos. A continuación se señalan recomendaciones de medidas de política en áreas consideradas prioritarias:

- Agricultura familiar

La agricultura familiar produce, en la mayoría de los países, más del 60% de los alimentos básicos y contribuye de manera significativa en la generación de ingresos y empleos rurales<sup>12</sup>. Sin embargo, los índices de pobreza y malnutrición en la agricultura familiar están entre los más elevados, a pesar de que cuentan con una importante capacidad productiva ociosa y una importante demanda interna de alimentos básicos.

Aunque siempre se destaca más su inserción productiva en la producción de alimentos, la inclusión económica y social de la agricultura familiar debe también tomar en consideración su **inserción productiva en actividades no agrícolas, su participación en los mercados laboral y financiero y su incorporación en los sistemas de protección social**. Los hogares rurales de la región son muy heterogéneos y sus fuentes de ingresos provienen de múltiples fuentes, incluyendo actividades por cuenta propia, agrícola y no agrícola, trabajo asalariado (permanente y temporal) remesas y transferencias públicas. La agricultura familiar en cada país tiene su propia combinación de fuentes de ingresos y estructura ocupacional cuya caracterización y dinámica debieran estar en la base del diseño de las políticas públicas.

Asimismo, esta perspectiva de tratar desde el punto de vista de las políticas públicas la múltiple inserción de la agricultura familiar facilita visualizar y valorar el papel central que juegan en los hogares rura-

les **las mujeres y los jóvenes**. La mayor proporción de mujeres jefas de hogar y trabajadoras temporales están en condiciones de pobreza y pobreza extrema. En la mayor parte de los países la pobreza rural tiene “rostro de mujer”. Una situación similar de pobreza, aunque casi siempre proporcionalmente en menor escala, se repite cuando los jefes de hogar son jóvenes (FAO-OIT-CEPAL 2010).

En la mayoría de los países su mayor **inserción productiva en actividades agrícolas** pasa inicialmente por brindarles un mayor acceso a tierra y agua, a innovaciones tecnológicas en sus propios sistemas de producción, a los mercados institucionales y al financiamiento público. De ahí las recomendaciones de políticas de:

- a) Implementación de programas que amplíen el **acceso a recursos de tierra y agua**, con especial énfasis en los jóvenes, considerándose que la edad promedio de los agricultores familiares es de 50 años en la región<sup>13</sup>. Un mayor acceso a tierra y agua para riego debe ser necesariamente acompañada por apoyo en la transferencia de tecnología, en el financiamiento y la comercialización.

En la actualidad solamente en algunos países de la región se están implementando políticas que buscan una redistribución de tierras en la región. Las experiencias que en los 90 e inicios de esta década se propusieron lograr un mayor acceso a la tierra para los agricultores familiares “via mercado” tuvieron resultados muy limitados, por lo que no han sido continuados por los Gobiernos.

Un componente importante del acceso a la tierra 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.

<sup>12</sup> En Centroamérica, donde un promedio de 50% de su 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 (Caio G. de Franca; Mauro E. Del Grossa; Vicente P. Azevedo Marques, 2010).

<sup>13</sup> Por lo pronto, las experiencias que buscan facilitar el acceso de los jóvenes a la tierra se están realizando desde hace pocos años en países como México y Brasil con resultados aún incipientes, pero prometedores, para extraer lecciones que contribuyan al diseño de este tipo de programas.

- b) **Recomposición de sistemas de transferencia tecnológica** que promuevan la adopción de **innovaciones tecnológicas** con el objetivo de aumentar su productividad a bajos costos y aumentar la resiliencia a riesgos provenientes de la variabilidad climática (sequías y/o inundaciones). Se trata, por ejemplo, de la utilización de semillas nativas seleccionadas, de la adopción de mejores prácticas de cultivo, de manejo y alimentación de los animales, de cosecha y utilización del agua, etc.

Para lograr esto es indispensable utilizar las experiencias que al respecto han desarrollado durante las últimas dos décadas las propias organizaciones gremiales y productivas de la agricultura familiar en la mayoría de los países y que no han logrado escala debido a la ausencia de una política pública que las valore y contribuya a diseminarlas.

Una vez que en la mayoría de los países sean desmontadas las capacidades públicas de transferencia de tecnología será necesaria su reconstitución sobre nuevas bases y alcance limitado. Es por ello que se recomienda utilizar y expandir las experiencias existentes de transferencia tecnológica horizontal con la participación activa de los propios agricultores. Hay experiencias muy exitosas al respecto en Centroamérica con modalidades “campesino a campesino”, que muestran importantes resultados productivos y organizacionales.

- c) **Implementación de programas de compras públicas a la agricultura familiar** con el objetivo de asegurarles acceso preferencial al **mercado institucional** que provee 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, ya que solo están permitidas las compras a grandes empresas comerciales.

En estos últimos tres años buena parte de los países han experimentado con compras públicas de alimentos con diversos objetivos especí-

ficos, sea para adquirir excedentes estacionales que deprimen los precios al productor o para abastecer programas de ayuda alimentaria. Sin embargo, como un programa integral y de mayor alcance, la experiencia que ha desarrollado el “Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar” en Brasil es una fuente de aprendizaje de las condiciones y las capacidades institucionales públicas que son necesarias construir para llevar a cabo programas de este tipo. En ese mismo sentido, los países centroamericanos están iniciando programas piloto de compras públicas de la agricultura familiar para abastecer programas sociales, que pronto arrojarán luces sobre las condiciones necesarias para su implementación a mayor escala.

- d) **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. Entre las condiciones que favorecen su éxito están:

- Que las IFP adopten tecnología financiera de microfinanzas para administrar los riesgos propios de las actividades productivas a pequeña escala y con altos costos de transacción. Esta tecnología ha sido desarrollada ampliamente para mercados urbanos, pero hay algunas experiencias de su adaptación a mercados rurales, entre las que destacan los programas de microfinanzas rurales del Banco del Nordeste en Brasil y el Banco Estado de Chile.
- Que el análisis y el otorgamiento del crédito se correspondan con las opciones de comercialización de la producción, de manera que el productor pueda honrar sus obligaciones financieras. Caso contrario, la experiencia muestra como el crédito puede conducir a su mayor descapitalización.
- Que se desarrolle una cultura de cumplimiento de los contratos de crédito como

condición indispensable para hacer sostenibles los servicios financieros. Los programas mal implementados de reestructuración o condonación de deudas agrarias en muchos casos terminan beneficiando a grandes deudores y perjudicando la cultura crediticia de los pequeños deudores.

En relación a su **inserción laboral**, diversos análisis han mostrado que las menores tasas de pobreza se dan en los hogares rurales multiactivos, lo que está directamente relacionado con más oportunidades de empleo dentro y fuera de la agricultura, es decir, con el aumento en el número de ocupados en los hogares (FAO-OIT-CEPAL 2010). Por eso es que tanto las políticas activas de promoción del empleo, como la capacitación y especialización laboral, y las que regulan el mercado del trabajo rural tienen un papel esencial en el proceso de incluir a la agricultura familiar.

En general, pero más aún considerando la tendencia existente a una mayor incorporación de la mujer a las actividades productivas y al mercado laboral y la importancia que ello tiene en la reducción de la pobreza, adquieren una gran prioridad los programas públicos que promuevan su **inserción en actividades no agrícolas**, como el comercio, la agroindustria rural y el turismo.

El contar con políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar depende no solamente de una voluntad política y la creación de capacidades institucionales en los Gobiernos para implementarlas sino que 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 que también hacer propuestas y participar en los procesos de formulación y gestión de las mismas (implementación, control social y evaluación).

- Agricultura urbana y periurbana

Varios países de la región le han otorgado una especial consideración a iniciativas de agricultura urbana y periurbana con el objetivo de mejorar

el abastecimiento de productos perecibles en las ciudades. Si bien hasta ahora estos programas se han orientado principalmente hacia el autoconsumo, cada vez más se proponen generar excedentes para comercializar en los mercados. Las experiencias de Cuba, Argentina y República Bolivariana de Venezuela son referencias importantes para el diseño e implementación de este tipo de programas. En el caso de Venezuela, recientemente el Gobierno envió al parlamento una ley de agricultura urbana.

Entre las principales medidas recomendadas a este respecto están:

- a) **Promoción de la organización y participación ciudadana** de miembros de hogares de bajos ingresos en áreas urbanas y periurbanas para la implementación de huertos familiares, comunitarios y escolares en patios, terrenos institucionales y escuelas.
- b) Implementar **modalidades participativas** de transferencia de tecnología y mecanismos financieros asociativos que provean capital semilla y roten el crédito necesario para la adquisición de insumos y otros costos de la producción en los huertos.
- c) Facilitación de **alianzas con instancias institucionales locales** para la comercialización de parte de la producción de los huertos familiares y comunitarios, incluyendo compras por parte de los programas de ayuda alimentaria, como la alimentación escolar y otros.

- Inocuidad y calidad de alimentos

En este caso, las recomendaciones de política responden al enfoque que la FAO promueve en cuanto a la inocuidad de los alimentos, que abarca toda la cadena alimentaria e incluye dos elementos fundamentales:

- a) el énfasis en la **prevención de la contaminación** de los alimentos en su origen, incluido el desarrollo y la divulgación de buenas prácticas de manejo, manipulación e higiene y de sistemas de aseguramiento de la inocuidad;

- b) la adopción de un enfoque integral relativo a la inocuidad de los alimentos que **abarque toda la cadena alimentaria**, desde la granja (o el mar) hasta la mesa, en el que se comparte la responsabilidad de la producción de alimentos inocuos por todos los involucrados.

A partir de ese enfoque, algunas medidas de política que se recomiendan son:

- Creación de **Sistemas Nacionales o Agencias especializadas** para la coordinación entre diversas políticas relacionadas con la inocuidad. Estas instancias debieran integrar la normativa doméstica y de exportación, armonizándola con la internacional (Codex), así como coordinar los sistemas de inspección y análisis de alimentos, asegurando una **gestión integral de la inocuidad a lo largo de toda la cadena alimentaria** desde la producción hasta el consumo final.
- Facilitación de **acuerdos entre diversos actores de la cadena alimentaria** para implementar planes de acción que aseguren la inocuidad y calidad de los alimentos. Para esto es indispensable mejorar los sistemas de información y estadísticas que permitan cuantificar los impactos favorables derivados de la inocuidad y calidad de los alimentos.
- Implementación de **campañas de información y programas de capacitación** para todos los actores de la cadena alimentaria –productores, comercializadores, procesadores, consumidores– para, por un lado, crear conciencia de la importancia de la inocuidad y calidad de los alimentos para la salud y la economía, y por otro, para mejorar sus capacidades en buenas prácticas que garanticen la inocuidad y calidad de los alimentos.

- Comercio internacional de alimentos

En el acápite anterior se hizo referencia a la tendencia existente al aumento del comercio agroalimentario intra-regional y la utilización de nuevas modalidades de comercio para asegurar el abastecimiento de los mercados internos. Si bien ha

habido avances en la integración y cooperación regional para el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional y especialmente para la producción agroalimentaria al interior de los bloques subregionales, aún son insuficientes. Algunas medidas de política que se recomiendan son:

- a) Promoción de un mayor flujo de **comercio intra-regional de alimentos**, facilitando iniciativas y buscando acuerdos que aprovechen las complementariedades existentes entre países con excedentes y con déficit de alimentos básicos.
- b) Ampliación de las iniciativas, aún escasas<sup>14</sup>, de **integración comercial regional**, evaluándose las ventajas y restricciones para la utilización de mecanismos de comercio en moneda local.
- c) Reducción del uso 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.
- d) 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.

#### *Gestión pública en los mercados*

En los últimos 20 años ha predominado en la región una tendencia a la reducción y debilitamiento de la institucionalidad pública y, en consecuencia, a la ausencia de regulación pública en los mercados. La crisis encuentra a nuestros países con sus mercados –agroalimentarios, financieros, del trabajo rural y de tierras– cada vez más concentrados, con bajos grados de competencia e inequitativos.

<sup>14</sup> Véase las experiencias de Brasil y Argentina y la de los países del “ALBA” reseñadas en la página 37.

Las barreras a la entrada de la agricultura familiar y la precarización de trabajo agrícola en los mercados alimentarios son cada vez mayores. Ello acompañado de una cada vez mayor concentración de la tierra, que tiende a acentuarse en países del Mercosur, donde países emergentes, como China e India, buscan arrendar y/o comprar grandes extensiones de tierra para la producción de alimentos.

Por su parte, tanto en términos de eficiencia económica como de equidad social, los mercados financieros rurales en la región tienen un pobre desempeño: son poco profundos, altamente segmentados, y con rentas diferenciales (monopólicas u oligopólicas), además de muy poco equitativos.

Es por esto que al momento de tener que enfrentar la crisis, producir más alimentos, contener el alza de los precios, mantener los niveles de empleo y amortiguar los impactos negativos en los ingresos de la población más vulnerable, a pesar de una enorme voluntad política, los países se vieron enfrentados a las restricciones propias de una institucionalidad pública insuficiente y poco preparada para la implementación de políticas públicas. No es por otra razón que aquellos países que preservaron una mayor institucionalidad pública y su capacidad de intervención-regulación en algunos de estos mercados, lograron amortiguar mejor los efectos negativos de la crisis y retomaron más rápidamente el crecimiento.

- Mercados agroalimentarios

El dinámico crecimiento agrícola en la región ha sido liderado por grandes empresas y productores modernos de altos niveles tecnológicos y productividad, con fuertes encadenamientos comerciales y financieros con agroindustrias, exportadores y distribuidores mayoristas, fondos de inversión y mercados de futuros<sup>15</sup>. Esos eslabones de la cade-

na 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, entre ellos, de la información, el financiamiento y el acceso al conocimiento científico. El poder económico y control de la tierra, el acceso financiero y el dominio del conocimiento tienden a marchar en paralelo (Bisang, R.; Anlló, G.; Campi, M. 2009).

Lo anterior sugiere que los problemas asociados a la competencia, tales como 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 agroalimentarias mundiales son todos temas de creciente importancia para la política pública en la región.

Derivado de lo anterior, se ha evidenciado en la crisis que la transmisión de los altos precios internacionales de los alimentos fue atenuada en el caso de los productores e inmediata en el de los consumidores. A su vez, tras su posterior caída, la disminución de los precios de los alimentos a los consumidores se ha transmitido en forma muy retardada, a causa de lo cual la inflación alimentaria se ha manifestado por encima del promedio general en la mayoría de los países.

Las políticas públicas a este respecto debieran contribuir a lograr mercados agroalimentarios más competitivos, eficientes y equitativos, promoviendo una mayor competencia y transparencia a lo largo de las cadenas productivas. Entre las medidas de política recomendadas como prioridades destacan:

<sup>15</sup> Aun cuando el peso relativo del sector de agronegocios varía de país a país, su mayor desarrollo y peso relativo se han dado en los países exportadores netos de alimentos. En la Argentina, por ejemplo, la presencia de los agronegocios solo en la producción primaria responde por dos tercios del valor total

de la producción agrícola (Bisang, R., Anlló, G., Campi, M., 2008). En el caso de Brasil, incluyendo además de producción primaria la transformación industrial y servicios, el PIB de los agronegocios es 4,5 veces el PIB agrícola y alcanza un 25,4% del PIB nacional CEPEA/USP 2010).

- a) Medidas que apunten a **aumentar la competencia**, como por ejemplo: compensar las disparidades en el poder de negociación entre actores<sup>16</sup>, facilitar acuerdos sobre márgenes de comercialización y precios al consumidor, transparentar los procesos de transmisión y formación de precios en **cadenas agroalimentarias** fundamentales para el consumo básico de la población, como granos básicos, trigo, leche, etc.
- b) Implementación de programas de **compras públicas de alimentos**, con prioridad en la agricultura familiar, con el objetivo de asegurarles un mercado indispensable para su inserción productiva en varias cadenas agroalimentarias. Esto implica, en la mayoría de los países, modificar los sistemas de provisión de alimentos para los programas sociales, en los cuales predominan los grandes intermediarios comerciales.
- c) Formación de **reservas estratégicas de alimentos** y su operación en los mercados. La valoración y el establecimiento de esta medida están en función de evaluaciones costo-beneficio que realice cada país en función de su conveniencia. Existen experiencias al respecto en la región que habría que tener en cuenta y que en sus extremos van desde un sistema público de reservas de alimentos y regulación directa de precios como en el caso de Brasil, hasta experiencias de sistemas privados de existencias y regulación indirecta de precios como en Colombia.
- d) Promoción de **alianzas o acuerdos público-privados** que faciliten la inserción de la agricultura familiar en cadenas de valor, contribuyendo a reducir las barreras de entrada existentes.

- Mercado del trabajo rural

En un estudio reciente de la FAO sobre mercado de trabajo y pobreza rural en cinco países de la región<sup>17</sup> se concluye que, con la excepción de Costa Rica y El Salvador, la mayor parte de los ocupados rurales trabajan en actividades agropecuarias, pero los empleos rurales no agrícolas, sobre todo en el comercio y los servicios, son también significativos. Es importante considerar este punto en relación a la pobreza, dado que las actividades rurales no agrícolas producen, en general, ingresos mayores que las agropecuarias.

El mismo estudio constata que en esta área hay una marcada ausencia de políticas públicas, entre otros factores debido al vacío institucional existente: ni los ministerios del trabajo ni los de agricultura formulan políticas o fiscalizan el cumplimiento de las leyes laborales. La prioridad aquí es indudablemente el establecimiento de una institucionalidad que se haga cargo del tema y formule un marco de políticas.

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

- a) Fiscalización y aseguramiento del cumplimiento de la **legislación laboral** y en especial del **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 los ocupados en 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.

<sup>16</sup> Algunos países de la región han desarrollado contratos modelo entre actores en una cadena de producción que resguarde los intereses de los actores con menor poder de negociación.

<sup>17</sup> FAO-OIT-CEPAL (2010), "Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural". En impresión. Santiago de Chile 2010



- b) **Formalización de los empleos.** La informalidad y la pobreza van de la mano y ello es particularmente válido para el importante segmento de los trabajadores temporales, los cuales 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.
- c) **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<sup>18</sup> que habría que promover por ser potencialmente instrumentos positivos para reducir la pobreza de los asalariados, particularmente de los temporales.
- d) **Fortalecimiento de las organizaciones sindicales en el campo.** Las capacidades de organización y movilización organizacional de los trabajadores son fundamentales para llamar la atención acerca del cumplimiento de las condiciones de empleo decente, no solamente alrededor del salario, sino también de seguridad y formalización de las relaciones contractuales. También es esencial para compensar las enormes disparidades de poder existentes en las instancias de negociación laboral.

- Mercados financieros

Con las reformas que preconizaban la liberalización financiera y la modernización agrícola, cerrando bancos públicos agrícolas y reduciendo el papel del Estado en la provisión de servicios no financieros (asesoría técnica, apoyo a la comercialización, etc.), no solo no se ha logrado la expan-

sión del crédito privado ni el mejoramiento de la calidad de la demanda por créditos sino que, por el contrario, se han disminuido la cobertura y la profundidad financiera.<sup>19</sup>

En un contexto en el que las medidas monetarias y financieras se han mostrado insuficientes para estimular a las entidades financieras privadas para que retomen el crédito, y frente al aumento evidente en la intervención pública, se revive el debate sobre el papel que debiera jugar el Estado en el financiamiento a los sectores productivos. A diferencia de la década de los setenta, la mayoría de las instituciones financieras públicas en la región aplican estrategias multisectoriales para el manejo de riesgos, tienen sanas prácticas financieras, una gobernanza que reduce las posibilidades de ser usadas en la política contingente y varias de ellas han procurado expandir sus servicios en las áreas rurales.

Las principales medidas de política que contribuirían a lidiar con las consecuencias de la contracción generalizada de crédito, sin poner en riesgo el desarrollo futuro de los mercados financieros rurales (FAO, 2009b), se detallan a continuación:

- a) Ampliación de la cobertura de instrumentos de manejo de riesgos existentes: **garantías públicas y seguros agropecuarios.** La ampliación de los seguros agrícolas públicos debería sujetarse a una reducción de sus riesgos de fraude –riesgo moral– que en el pasado han erosionado su patrimonio e inhiben la participación futura de privados en los seguros. Además debieran desarrollarse mercados de garantías que superen la utilización exclusiva de hipotecas inmobiliarias, desarrollando el marco legal y normativo necesario para la utilización de ga-

<sup>18</sup> El Compromiso Nacional de Mejorar las Condiciones de Trabajo en la Industria de la Caña de Azúcar en Brasil o el Comité Bilateral Nacional Agrícola Laboral y Social que funciona en Chile (básicamente para la fruta), representan a una proporción importante de la mano de obra en esas industrias.

<sup>19</sup> La cobertura del crédito agropecuario en México pasó del 25% al 15% entre 1990 y el 2006. Según datos de la OCDE para el 2007 el 36% de los mexicanos vive en las zonas rurales y solo 15% de ellos tiene acceso al crédito y apenas 2,5% tiene acceso a los seguros agrícolas (La Jornada del Campo, 17 abril 2009).

rantías mobiliarias<sup>20</sup> y la expansión de las sociedades de garantías mutuas.

- b) Aseguramiento del **financiamiento a la comercialización**. En el corto plazo, una de las principales prioridades en los países es superar la fuerte restricción del crédito comercial y asegurar el financiamiento necesario para mantener operando los principales circuitos de comercialización de los productos agropecuarios (agroindustrias y exportadores, entre otros).
- c) Promoción de esquemas de **financiamiento integral de las cadenas agroalimentarias**, lo que permitiría no solamente asegurar la comercialización, sino también financiar a través de ellas actividades productivas, utilizándose instrumentos para el manejo y la transferencia de riesgos entre diversos actores (productores, comercializadores, transformadores, exportadores).
- d) Ampliar el financiamiento agropecuario y rural de **las instituciones financieras públicas**, sin menoscabar su sostenibilidad financiera e institucional. La canalización a través de ellas de mayores volúmenes de crédito aumentan, en general, los riesgos de deteriorar su desempeño financiero, por lo que ello debiera acompañarse con medidas que protejan su sostenibilidad.

- Mercado de la tierra

Hay una creciente preocupación en muchos Gobiernos de la región, en especial en los países del MERCOSUR, respecto a la tendencia a la concentración de la tierra que ha acompañado el dinamismo de las cadenas agroalimentarias. Esto ha derivado del aumento en las escalas mínimas de producción primaria, teniendo entre sus consecuencias un aumento en la migración campo-ciudad con todas sus consecuencias de marginalidad.

<sup>20</sup> Permite dar en garantía todo tipo de bienes: ganado, maquinaria agrícola, inventarios, etc.

Recientemente, se han agregado dos fenómenos a lo anterior, que afectan al mercado de tierras: por un lado, un aumento en la utilización del arriendo de tierras y por el otro, la compra o arriendo de tierras por transnacionales de países emergentes –China e India– para la producción de alimentos. La preocupación sobre este tema deriva del reconocimiento cada vez mayor de que la tierra no solo representa el medio principal de acceso y suministro de alimento a millones de minifundistas y a sus familias, sino que además constituye un elemento esencial de identidad para ciertos pueblos y comunidades.

Aunque los análisis de estos recientes fenómenos aún están en proceso, las recomendaciones que pueden adelantarse son:

- a) Modernización de la **legislación existente para el arriendo de tierras**, con el objetivo de actualizar y cautelar en mejor medida los deberes y obligaciones de las partes. Esta modalidad de arriendo, que ya cubre alrededor del 70% de las tierras destinadas al cultivo de cereales en la Argentina, se está extendiendo con la modalidad organizativa de “*pools* de siembra” al Uruguay, Paraguay y sur de Brasil.
- b) Regulación de las operaciones transnacionales de adquisición o arrendamiento de tierras a gran escala, fenómeno comúnmente conocido como apropiación de tierras, en inglés “*land grabbing*”. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación ha hecho un llamamiento para que se tenga en cuenta una serie de once principios mínimos relativos a los derechos humanos en las operaciones transnacionales de adquisición o arrendamiento de tierras a gran escala.

#### *Los programas sociales*

En este ámbito se identifican cuatro áreas fundamentales de política pública: la erradicación de la desnutrición crónica infantil, las transferencias condicionadas de ingresos, la alimentación escolar y la educación alimentaria. Estas últimas están directamente relacionadas con la reducción de los altos indicadores de sobrepeso infantil existentes en varios países de la región.

- a) Implementación con prioridad de los programas de erradicación de la **desnutrición crónica infantil**. Con base en una ya extensa evaluación de experiencias, se ha llegado a precisar un paquete de medidas que, implementadas en forma conjunta, aseguran resultados en la disminución de los indicadores de desnutrición crónica infantil (PMA, 2006). Entre estas medidas, destacaremos únicamente algunas:
- Control pre-natal, asistencia calificada del parto, control de crecimiento y desarrollo periódico y de calidad, que permitan la detección y atención oportuna de riesgo nutricional en madres, niños y niñas
  - Fomento de la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de vida y la prolongación de esta práctica hasta los 2 años, así como facilitar condiciones apropiadas para la mujer trabajadora con hijos lactantes.
  - Promoción de la participación activa y plena de las familias y las comunidades en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas dirigidos a erradicar la desnutrición.
- b) Incorporación en los **Programas de transferencias condicionadas de ingresos** de medidas que mejoren sus impactos en la nutrición, entre ellas la educación nutricional. Diversas evaluaciones de programas que han incluido medidas que apuntan a mejorar la nutrición han mostrado resultados muy alentadores (FAO, 2008).
- c) Ampliación de las medidas que buscan una mayor **inclusión financiera** de la población beneficiaria de los Programas de transferencias condicionadas de ingresos. Hay en la región diversas experiencias piloto que están siendo facilitadas por instituciones financieras que pueden transferir el efectivo en cuentas de ahorro u otros instrumentos similares. Para quienes implementan los programas esto contribuye a ampliar con mayor facilidad su cobertura y a reducir los costos de transacción de atender poblaciones en áreas remotas. Para quienes reciben las transferencias, éste representa un primer paso en su proceso de *bancarización* que puede complementarse con educación financiera y pueden progresivamente calificar a sujetos de crédito (FAO, 2009c).
- d) Incorporación de compras locales de alimentos de la agricultura familiar en los **programas de alimentación escolar**. Está comprobado que estos programas no solamente mejoran los niveles nutricionales sino que también generan beneficios educacionales significativos, tanto en lo relativo al aumento de las matrículas como en la asistencia y retención (Ortiz. A.; 2008). Estos programas debieran al menos cubrir la educación primaria y los 180 días del calendario escolar normal. Entre las principales medidas recomendadas en relación a estos programas, figuran:
- Vinculación con programas de compras públicas de alimentos a la **agricultura familiar**, para dinamizar adicionalmente los mercados locales.
  - Generación de **marcos legales** que aseguren que el Estado garantice el derecho de los niños a una alimentación saludable y brinde la infraestructura necesaria para la operación de los programas de alimentación escolar, con una mayor cobertura en poblaciones vulnerables.
  - Mejoramiento de las prácticas de **manipulación y preparación de alimentos** y la gestión operativa de transporte, almacenamiento y distribución de los alimentos.
- e) Ampliación, con una mayor prioridad y asignación de recursos, de los **programas de educación alimentaria** para la población. El aumento de los ingresos promedio en los hogares es una condición necesaria, pero no suficiente para reducir los elevados índices de malnutrición infantil-desnutrición y sobrepeso- en la región. Son los países que han logrado reducir la desnutrición crónica y elevar los ingresos

per-cápita, los mismos en que ha aumentado de forma alarmante obesidad infantil. Entre las medidas que se recomiendan a este respecto están:

- Incorporación de la educación alimentaria en los **programas curriculares de la educación elemental y de segundo grado**.
- Implementación de **huertos en las escuelas**, ya sean rurales o urbanas, con el objetivo de coadyuvar en forma práctica con las enseñanzas relacionadas con los hábitos alimentarios saludables.
- Regulación y control de los **expedios de alimentos** dentro de las escuelas que están dados en concesión a privados y que contribuyen a ampliar el consumo de alimentos poco saludables.
- Promoción de una amplia **participación de la sociedad civil y la comunidad educativa** en la implementación de estos programas, convirtiendo la escuela en un punto de encuentro de la comunidad donde se entregan alimentos y se educa en materia nutricional.

#### *Gestión territorial de las políticas públicas*

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, 2009).

Esa importancia se hace evidente al observar que una proporción cada vez mayor del gasto público en todos los países está siendo decidida e implementado por entidades subnacionales, señalizando una marcada tendencia a la descentralización. En países como Brasil y Argentina es ya un poco más del 40% del gasto público total 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%<sup>21</sup>.

La articulación de políticas y la participación social se han establecido como prioridades de un nuevo modelo de gestión pública que impacta y orienta la inversión pública en un modelo de ordenamiento de las acciones y programas sectoriales, de acuerdo con consensos y pactos establecidos entre el nivel nacional, federal y los territorios.

Entre las medidas para la gestión territorial de las políticas tienen prioridad:

- a) Diseminación de experiencias exitosas de **arreglos institucionales** que han logrado la **articulación de políticas sectoriales** en acciones conjuntas de cooperación sobre un territorio. Entre esas experiencias destaca la planeación territorial participativa como el eje central de procesos de ordenamiento de las demandas de productores, organizaciones y comunidades en los territorios que, mediante planes de desarrollo rural y/o municipal, determinan visiones prospectivas, ejes estratégicos de desarrollo y proyectos territoriales en diversos niveles y dimensiones sectoriales.
- b) Facilitación de iniciativas que repliquen y aumenten la cobertura de experiencias exitosas de **gestión multinivel** –Nación, Estados, Provincias, Municipios– **de las políticas**. Un proceso que está en marcha en la mayoría de los países es la municipalización de la gestión territorial mediante procesos de acuerdos de gobiernos nacionales o federales con gobiernos estatales o provinciales y los locales. La experiencia más avanzada en la región de este tipo y de la cual pueden extraerse importantes lecciones es la estrategia “Territorios da ciudadanía” en el Brasil (Galvão de França, 2009).
- c) Implementación de modelos de **participación ciudadana** en la gestión de las políticas y de los programas públicos a nivel territo-

<sup>21</sup> FLACMA, Observatorio de la Descentralización, <http://www.flacma.org/Observatorio/>

rial. En varios países, la participación está dando un paso significativo hacia modelos de cogestión o gestión social del territorio, que permite concertar políticas, estrategias, programas e inversiones entre los actores sociales y agentes económicos, con las instituciones públicas.

Igualmente, debiera reforzarse la tendencia existente a la formalización, reconocimiento y

legitimación de la participación por medio de colegiados público-privados, en cuanto a estructuras institucionales de gestión, en todos los niveles territoriales a los cuales les han sido asignadas responsabilidades y potestades sobre la orientación de las políticas en su ámbito de alcance territorial. El modelo de consejos es una de las innovaciones más caracterizadas en las legislaciones recientes de desarrollo rural en la región.



## Capítulo III:

La FAO asiste para evitar crisis alimentarias recurrentes



## La Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre

Al iniciar la crisis alimentaria, la FAO advirtió sobre la enorme vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de segmentos importantes de la población y las previsiones de aumento en el número de personas subnutridas en el mundo.

Varios países y organizaciones de la región han respondido a esta alerta y se han comprometido a erradicar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de todos los habitantes, mediante la **Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (ALCSH)**, que la FAO apoya de manera prioritaria, fungiendo como su Secretaría Técnica<sup>22</sup>. El compromiso de los gobiernos, Jefes de Estado y parlamentarios con la Iniciativa ALCSH ha quedado de manifiesto en:

- a) La declaración final de los Jefes de Estado y de Gobierno en la XVI Cumbre Iberoamericana, realizada en Uruguay los días 4 y 5 de noviembre de 2006.
- b) La declaración final de la XXXIV Reunión del MERCOSUR del 16 y 17 de diciembre de 2007.
- c) La declaración de Lima, de la V Cumbre América Latina y Caribe, Unión Europea. Mayo de 2008.

- d) La declaración final de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (Salvador de Bahía, Brasil, diciembre de 2008).
- e) La declaración de la Cumbre de la Unidad constituida por la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), en Cancún, México, en febrero de 2010, donde se señala la intención de fortalecer los procesos de integración en el ámbito alimentario y conjugar esfuerzos en apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025.

En estas circunstancias, para apoyar a los Gobiernos en sus respuestas a la crisis y al complejo problema de la inseguridad alimentaria, la FAO comparte enseñanzas y lecciones que contribuyen a mejorar las capacidades de producción agropecuaria e ingresos rurales, así como aumentar la resiliencia a choques externos de la población más vulnerable a la inseguridad alimentaria, para así contribuir a las medidas de política que están tomando los países para enfrentar y evitar crisis alimentarias recurrentes.

## FAO contribuye con los países a amortiguar efectos de la crisis

*Poniendo a su disposición experiencias para atender emergencias*

Como una respuesta rápida a la crisis alimentaria en el mundo, la FAO puso en marcha, en diciembre del 2007, la **Iniciativa sobre el Alza de Precios de los alimentos** (ISFP, por sus siglas en inglés), con el objetivo de: (i) ayudar a los

<sup>22</sup> Esta Secretaría Técnica está apoyada por la Cooperación Española a través del proyecto "Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025 - ALCSH 2025"



### RECUADRO 3.1.

#### Mecanismo Alimentario de la Unión Europea ejecutado por la FAO en América Latina y el Caribe

En el Marco del Mecanismo Alimentario de la UE, la FAO está implementando proyectos en cinco países de la región:

En **Guatemala** el proyecto cuenta con 5,1 millones de Euros y se está implementando en forma conjunta con el Programa Mundial de Alimentos. El proyecto persigue mejorar las capacidades de producción y de mercadeo de pequeños agricultores, a la vez que mejorar sus condiciones nutricionales.

La FAO está implementando un proyecto de 9,3 millones de Euros en **Haití** con el objetivo de contribuir al crecimiento y diversificación de la agricultura, la ganadería y los sistemas agroforestales combinados con la gestión de recursos naturales y gestión del agua.

En **Honduras** el proyecto de 5,53 millones de Euros persigue proporcionar un apoyo inmediato para la restauración de los sistemas de producción agrícola de las familias más vulnerables afectadas por las sequías en las regiones secas del país.

El objetivo principal del proyecto en **Jamaica**, con un presupuesto de 4,15 millones de Euros, es asegurar que la población vulnerable rural y urbana mejore su acceso a alimentos nutritivos, seguros y asequibles.

En **Nicaragua** se busca reforzar las organizaciones locales de productores para que aumenten la producción de cultivos básicos y para que éstos estén disponibles para la población más vulnerable. El proyecto cuenta con 3,16 millones de Euros.

países miembros a aplicar medidas urgentes que impulsen una respuesta de la oferta en las siguientes campañas agrícolas, y (ii) proporcionar apoyo en la formulación e implementación de políticas para mejorar el acceso a los alimentos, reduciendo la inseguridad alimentaria en los países más afectados.

La ISFP adoptó el enfoque de doble vía *twin-track approach*<sup>23</sup>, promovido por la FAO en sus programas de reducción del hambre. Este enfoque promueve acciones que atiendan, en forma simultánea, las necesidades inmediatas de la población que sufre hambre y la creación de condiciones para el desarrollo sostenible de la agricultura y del desarrollo rural.

La Iniciativa se centró en los países más afectados por la crisis de los precios de los alimentos a nivel mundial: (i) países ya afectados por crisis de emergencia de Seguridad Alimentaria, (ii) Países de Bajos Ingresos y Déficit de Alimentos (PBIDA) y (iii) países especialmente afectados por la subida de los precios alimentarios y que solicitaron asistencia a la FAO.

Como parte de la respuesta a corto plazo, la ISFP lanzó, con los fondos del programa regular de la FAO, 74 proyectos de emergencia de distribución de insumos agrícolas (16 de ellos en ALC<sup>24</sup>), y 45 proyectos de asistencia técnica a nivel mundial. Estos proyectos se centraron en impulsar la producción agrícola a través de la provisión de semillas, fertilizantes, pesticidas e insumos para la producción animal, así como en infraestructuras de riego y de captación de aguas pluviales, entre otros.

Además, en el marco del Mecanismo Alimentario de la Unión Europea (*EU Food Facility*), un fondo

<sup>23</sup> Anti-Hunger Programme. A Twin-Track Approach to hunger reduction: priorities for national and international action, FAO, Roma 2003. <http://www.fao.org/docrep/006/j0563e/j0563e00.htm>

<sup>24</sup> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Suriname.

de mil millones de Euros fue aprobado por el Parlamento Europeo en diciembre de 2008. Además, la FAO está implementando en la actualidad proyectos en 25 países afectados por la crisis alimentaria, con un presupuesto total de 285 millones de dólares. A través de estos proyectos se busca impulsar la producción agrícola en los países más afectados por la crisis alimentaria, trabajando con las comunidades locales y las organizaciones de campesinos.

*Poniendo a su disposición experiencias para atender problemas estructurales*

- Prácticas comprobadas para reducir la vulnerabilidad de los hogares rurales a la inseguridad alimentaria

La FAO trabaja en aspectos que contribuyen al fortalecimiento de los medios de vida de los hogares rurales, permitiendo así mejorar el acceso, el consumo y la utilización de los alimentos, en particular para aquellas familias que viven en las zonas marginadas.

El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica; el Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) en México, el Programa de Promoción de la SAN en el Caribe y varios otros proyectos, como el que se orienta a aumentar los impactos de las políticas en Paraguay, Perú y Ecuador<sup>25</sup>; el de producción de semillas para la agricultura familiar campesina en Centro América y Países Andinos; y el de rescate de los productos tradicionales en Ecuador y Perú, son ejemplos de iniciativas que apoyan a los gobiernos a avanzar en la lucha contra el hambre y la reducción de la pobreza.

a) En la producción de alimentos

El fomento a la producción de alimentos por la pequeña agricultura constituye uno de los prin-

cipales elementos de apoyo a las familias rurales para mejorar su seguridad alimentaria. Se apoyan tanto los procesos productivos, lo que permite aumentar la disponibilidad de alimentos, como la diversificación de fuentes de ingresos, lo que abre posibilidades de complementar y diversificar la dieta.

La participación de la FAO en este ámbito es amplia, promoviendo la implementación de prácticas sostenibles, el uso eficiente de recursos naturales, insumos agrícolas y financieros, mejoras en las prácticas de post-cosecha, promoción de la investigación, transferencia tecnológica y mejora del acceso a mercados para la venta de los productos.

Actualmente la FAO brinda asistencia técnica a través de diversos proyectos en diferentes países, que se orientan a aumentar la producción de alimentos para los hogares pobres y que forman parte de estrategias regionales y nacionales.

b) Instrumentos para el fortalecimiento de cadenas de valor

Uno de los ejes de trabajo de la FAO es el apoyo a los gobiernos en sus programas de fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias. La experiencia internacional ha demostrado que, en ocasiones, el enfoque de cadenas puede ser una importante herramienta para mejorar el desempeño de la agricultura y de los sistemas alimentarios.

Así, por ejemplo, en los países miembros del CARIFORUM se lleva a cabo el Proyecto de Promoción de la Seguridad Alimentaria, financiado por el gobierno de Italia<sup>26</sup>. Uno de sus componentes es precisamente el fortalecimiento de cadenas de valor, mediante el cual la FAO brinda asistencia técnica a los gobiernos para trabajar, conjuntamente con asociaciones, cooperativas y redes representativas de productores, en las siguientes cadenas:

<sup>25</sup> "Programa Regional para reforzar los impactos de las políticas públicas en la erradicación del hambre y la desnutrición crónica infantil", financiado por la Cooperación Española. <http://www.rlc.fao.org/fondo/proyectos/gcp169.htm#>

<sup>26</sup> <http://www.rlc.fao.org/progesp/pesa/caricom2>

- Belice: ají picante – fresco y salsas procesadas para exportación.
- Dominica: piña fresca orgánica para exportación a mercados del CARICOM y la Unión Europea.
- Jamaica: *ackee* enlatado y en “*tetra pack*” para mercados domésticos y de exportación.
- Santa Lucía: ensaladas de frutas (melón/piña/papaya) para mercados locales minoristas y hoteles.
- San Vicente y las Granadinas: tubérculos en fresco para exportación a mercados minoristas y para procesadores.

La asistencia técnica abarca una gran gama de actividades en distintos niveles, desde el de la finca hasta el institucional, por ejemplo:

- **Fortalecimiento de las organizaciones de productores, de sus habilidades productivas y de la agroindustria.** Se trabaja en mejorar la productividad a nivel de finca y de la agroindustria, fortaleciendo capacidades técnicas, de procesamiento y comercialización.
- **Fortalecimiento del marco institucional para los agronegocios y el desarrollo empresarial** que implica, entre otros, el fortalecimiento de asociaciones gremiales e interrelaciones entre los distintos eslabones o agentes de las cadenas.
- **Fortalecimiento de las cadenas de valor agroalimentarias** que incluye, por ejemplo, estudios de oportunidades de mercado, preparación de materiales y cursos sobre cadenas de valor, inteligencia de mercados, fortalecimiento de relaciones con compradores nacionales e internacionales y el desarrollo de planes de acción y de negocios para los distintos actores de la cadena.
- **Fortalecimiento de alianzas estratégicas.** Se fortalecen las capacidades gerenciales para tratar con mercados globales, para aumentar la credibilidad de socios del Caribe como proveedores de productos agrícolas, y se promueve el potencial agrícola del Caribe fuera de la región CARICOM/CARIFORUM.

#### c) Los PESA en México y Centroamérica

Otra iniciativa de fortalecimiento de la producción de alimentos a nivel de hogar son los Programas Especiales para la Seguridad Alimentaria (PESA), que han colaborado con los gobiernos a favor de la seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito nacional, municipal y familiar, tanto en México como en Centroamérica.

El PESA en Centroamérica<sup>27</sup> -Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador- financiados por la Cooperación Española, ha tenido como una de sus metas el incremento en la disponibilidad de alimentos en familias en situación de inseguridad alimentaria y nutricional a nivel comunitario y local. En México la FAO asiste técnicamente al “Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria”<sup>28</sup> (PESA) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), centrado en el apoyo y desarrollo de zonas altamente marginadas.

Los PESA han identificado y sistematizado en su trabajo directo con las familias, buenas prácticas para incrementar la producción de manera sostenible a nivel de finca. Varias de estas experiencias han sido apropiadas y difundidas por los gobiernos municipales en sus programas de fomento productivo.

En el caso de México son la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) quienes apoyan a las familias y grupos de las zonas marginadas con capacitaciones técnicas y metodológicas para el diseño y operación de proyectos productivos, como base para el desarrollo de sus capacidades y el incremento de la producción de alimentos. Desde su inicio, el PESA de México ha logrado implementar 150 mil proyectos familiares en comunidades rurales, lo que ha permitido incrementar la producción de alimentos y el mejoramiento en el uso de los recursos de la comunidad. Dentro de estos proyectos se incluyen obras para el almacenamiento y recolección de agua, estufas ahorradoras de

<sup>27</sup> <http://www.pesacentroamerica.org/>

<sup>28</sup> <http://pesamexico.org/>

leña, silos para el acopio de granos y producción de traspatio.

En el caso de Centroamérica primero con los Ministerios y Secretarías de Agricultura y luego con otros sectores vinculados a la problemática de la alimentación, como Salud y Educación, se promueven buenas prácticas para el fortalecimiento de la SAN. A nivel de municipios, por su parte, se presta apoyo a la formulación de programas y proyectos que contribuyan a la capacidad de innovación y de articulación de esfuerzos multisectoriales a nivel local en torno a la SAN.

d) La producción de semilla de calidad como insumo estratégico para la agricultura familiar

Más recientemente, y como respuesta a los problemas de disponibilidad de semilla de calidad que enfrentaron los países cuando buscaron apoyar a los pequeños agricultores para hacer frente a la crisis alimentaria, la FAO colabora con los gobiernos para garantizar la disponibilidad de este insumo. En el marco de la Iniciativa sobre el Alza de Precios de los Alimentos (ISFP), la FAO apoya la implementación de dos programas para el fortalecimiento de los sistemas locales de semillas en Centroamérica y los países andinos, ambos financiados por la Cooperación Española<sup>29</sup>.

En los países andinos el Programa se centra en las zonas alto andinas de Perú, Bolivia y Ecuador, con el objetivo principal de mejorar la seguridad alimentaria de la agricultura familiar campesina mediante un mayor rendimiento y producción de tubérculos y granos básicos. Este objetivo se pretende alcanzar a través de: (i) mejora de la obtención y disponibilidad de semilla de calidad de papa, maíz, frijol, quinua y haba, incrementando su acceso y uso en las zonas alto-andinas; y (ii) aumento de la producción de semilla de calidad en cantidades y condiciones de mercado que permitan extender el área cultivada con semilla de calidad y disponer de semillas en caso de emergencia. Adicionalmente, el proyecto busca fortalecer las competencias y

capacidades de la Comunidad Andina y sus países miembros en la formulación de normas y reglamentos relacionados con la disponibilidad, acceso e incremento del uso de semilla de calidad.

En Centroamérica el proyecto actúa en los países miembros del Consejo Agropecuario Centroamericano (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y persigue la mejora de la seguridad alimentaria mediante el aumento de la disponibilidad de semilla certificada y, consecuentemente, una mayor producción de granos básicos. Adicionalmente el proyecto persigue apoyar en la gestión de políticas y normativas regionales de producción de semilla.

e) Mejoras en la alimentación y nutrición

– Agricultura urbana y periurbana: dos casos de éxito en Argentina y Bolivia

La FAO viene trabajando en una serie de proyectos de agricultura urbana y periurbana (AUP) con el objetivo de contribuir al logro de la seguridad alimentaria y mejorar las condiciones nutricionales. En los últimos años se han llevado a cabo proyectos de AUP de gran impacto, dirigidos a las comunidades más vulnerables de la región, en países como Ecuador, Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia.

En Argentina se ha colaborado con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en un proyecto de carácter nacional, y también se ha brindado asistencia técnica a la Provincia de Buenos Aires, capacitando a técnicos de instituciones y monitores de municipios seleccionados e implementando Centros de Difusión y Capacitación (CDC).

La FAO articula los lineamientos de sus proyectos con las políticas del gobierno, como la articulación entre el Programa Huertas Bonaerenses y Pro HUERTA/INTA de la Provincia de Buenos Aires, para intensificar y diversificar, en un corto plazo, las intervenciones en marcha de Agricultura Urbana y Periurbana, aumentando el alcance de los programas y fortaleciendo la capacidad institucional.

<sup>29</sup> <http://www.rlc.fao.org/fondo/default.htm>

En Bolivia, con el Gobierno Municipal de El Alto, se desarrolla el proyecto Micro-Jardines Populares en El Alto, en conjunto con el Gobierno de Bélgica. El proyecto apunta a incrementar la disponibilidad de alimentos en el ámbito local facilitando el acceso permanente a los mismos.

Las acciones del proyecto se orientan hacia la promoción de técnicas de producción permanente que se adapten al ambiente urbano y peri-urbano del municipio, según criterios agro-climáticos y socio-económicos. El proyecto ha implementado CDC para la producción orgánica y la demostración de las técnicas básicas, instaurando casi 1.200 huertas familiares, en las que se cultivan 54 especies de hortalizas, frutas, plantas aromáticas y condimentos, que han sido adaptados para su producción a las condiciones de la ciudad de El Alto, que se encuentra a 4.000 msnm. Adicionalmente, se han implementado sistemas de reciclaje y centros de provisión de insumos, los que han sido gestionados por las propias familias, que proveen de semillas, material de plantación, materia orgánica, solución nutritiva y otros materiales a los beneficiarios en forma oportuna, en cantidades adecuadas, con calidad garantizada y a precios razonables.

El proyecto ha logrado que las familias beneficiarias cuenten diariamente con hortalizas frescas e inocuas, lo que se constituye como un gran avance para mejorar la alimentación y nutrición de la población de El Alto.

La FAO, además, pone a disposición de los gobiernos manuales, instrumentos y buenas prácticas para el establecimiento de huertos familiares, hidroponía simplificada, agricultura orgánica, hidroponía escolar, almácigos flotantes, manejo integrado de plagas y enfermedades, organización de productores urbanos, así como sistematizaciones de diversos proyectos ejecutados por la FAO en el área de agricultura urbana y periurbana<sup>30</sup>.

#### – Huertos escolares

Los huertos escolares constituyen una herramienta para mejorar la calidad de la nutrición y la formación de los niños y sus familias en las zonas rurales y urbanas. Los beneficios de los huertos escolares van más allá de aumentar la disponibilidad de alimentos a las familias: los escolares aprenden a producir alimentos sanos y a darles el uso adecuado para mejorar la dieta y nutrición de los hogares, a la vez que contribuyen a la formación integral de los niños al abordar temas de educación medioambiental, desarrollo individual y social, y añaden una dimensión práctica a la formación tradicional infantil.

Desde el 2007 la FAO participa en el proyecto Educando con la Huerta Escolar en Brasil<sup>31</sup>, administrado por la Secretaría Municipal de Educación y bajo la coordinación del Programa de Alimentación Escolar. El proyecto busca estimular la participación de la comunidad en las actividades escolares, generar el compromiso con el medio ambiente y la salud comunitaria, educar y fomentar la alimentación saludable.

Otras iniciativas en esta materia se han generado en el marco del PESA en Nicaragua, con el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINED) del Ministerio de Educación, y el Proyecto “Del Huerto Escolar a la Seguridad Alimentaria”, en El Salvador, que busca contribuir a mejorar la alimentación y nutrición de los estudiantes, complementando el programa de alimentación y salud escolar, e incidir en el conocimiento de docentes, estudiantes y familias sobre la seguridad alimentaria y nutricional.

<sup>30</sup> <http://www.rlc.fao.org/es/agricultura/aup/tecno.htm>

<sup>31</sup> <http://www.educandocomahorta.org.br/>

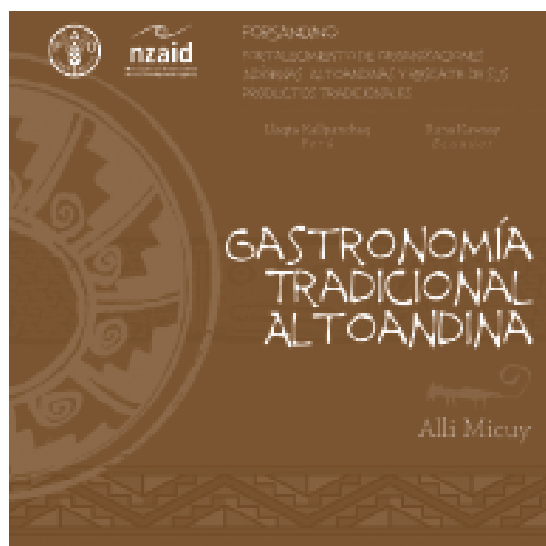
– Fomento del uso de productos tradicionales en la alimentación

Uno de los ejes fundamentales del Proyecto que la FAO desarrolla en las zonas alto andinas de Perú y Ecuador<sup>32</sup> es el fomento del uso de los productos tradicionales, por su gran valor nutritivo, en la dieta diaria de las familias más vulnerables en esa región. Por medio de la consolidación del trabajo interinstitucional entre los programas sociales de los gobiernos, apoyado por la FAO, se busca mejorar las condiciones nutricionales de madres gestantes, lactantes y niños en edad escolar. Se realizan talleres de nutrición sobre el uso de productos tradicionales y capacitaciones sobre buenas prácticas de higiene alimentaria. Se trabaja también en sensibilización y difusión, lo que ha incluido, entre otros, la realización de festivales gastronómicos, la promoción de productos tradicionales en ferias locales y provinciales, y la elaboración y socialización de recetarios de preparaciones tradicionales.

Ejemplo de lo anterior es el libro *Gastronomía Tradicional Altoandina: Allin Mikuy/Sumak Mikuy*, que recoge recetas, productos y prácticas tradicionales de las propias comunidades altoandinas de Perú y Ecuador, que lanzó la FAO en mayo de 2010. Esta iniciativa constituye un esfuerzo por rescatar el saber local, la biodiversidad y los productos originarios de la zona alto andina; asimismo, busca dar valor al legado productivo, alimenticio y cultural de esa región, como una forma de contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y el ingreso de las familias indígenas.

El recetario recoge la gran riqueza gastronómica que caracteriza a las comunidades altoandinas, y está orientado a la población de las mismas comunidades donde se recopilaron las recetas y a las miles de comunidades altoandinas con similares entornos, características y cultura. El recetario

también está dirigido a los *gourmets* y *chefs*, quienes juegan un papel fundamental en la revaloración y difusión de los productos tradicionales, y a los programas de gobierno de apoyo alimentario. El recetario constituye un reconocimiento a la cultura indígena andina, que reafirma su sabiduría tradicional en el uso de los alimentos y muestra las enormes potencialidades con que cuentan.



*Divulgando recetas nutritivas de bajo costo: Chefs contra el hambre*

El trabajo de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) forma parte del esfuerzo que realiza la FAO por contribuir a mejorar los hábitos alimentarios de la población de la región. Para este propósito, la Iniciativa lanzó el programa *Chefs contra el hambre*, un espacio en el que chefs, cocineros y cocineras pueden compartir con toda la sociedad información útil y práctica para que, con los alimentos a los que tienen acceso las poblaciones más vulnerables, puedan preparar platos diversos, nutritivos y sabrosos.

La Iniciativa ALCSH actualmente trabaja en el Tercer Recetario Internacional, el cual provee recetas de bajo costo y un importante aporte nutricional con los alimentos tradicionales de la Región. En su edición 2010, las recetas tendrán

<sup>32</sup> “Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas y Apoyo al Rescate de Productos Tradicionales en Zonas Altoandinas de Perú y Ecuador”, financiado por el Programa de Asistencia Internacional para el Desarrollo de Nueva Zelandia (<http://www.rlc.fao.org/proyecto/163nze/>).

como elemento central el maíz. Anteriormente, en el Primer y Segundo Recetario Internacional, la papa y las legumbres, respectivamente, fueron protagonistas. La publicación permite dar a conocer las propiedades y usos de alimentos propios de la región, y es utilizada por instituciones públicas en sus programas de alimentación infantil.

La publicación se complementa con visitas en terreno para la realización de cursos de cocina a comunidades de bajos recursos y que sufren problemas de desnutrición, promoviendo el uso adecuado de los alimentos en la preparación de platos prácticos, rápidos y sencillos, además de reducir el desperdicio.

*Experiencias y modelos para mejorar la SAN en los municipios*

Ante el rol cada vez más protagónico que están asumiendo los municipios, producto de los importantes procesos de descentralización que siguen los países de la región, el abordaje de la problemática del hambre y la inseguridad alimentaria demanda contar con enfoques y estrategias de carácter multisectorial y territorial con amplia participación ciudadana y acciones en torno a objetivos e intervenciones compartidas. En dichos enfoques, el proceso de planeamiento participativo, el vínculo presupuestario por resultados, la gestión participativa por resultados, el monitoreo y la evaluación, además de los instrumentos de comunicación y divulgación, junto con el andamiaje

institucional público y privado y la participación de las organizaciones sociales, se convierten en factores de interacción para reforzar las estrategias nacionales de desarrollo en la lucha contra la pobreza, el hambre y la desnutrición.

- Coordinación de políticas sectoriales

Uno de los instrumentos metodológicos utilizados por la FAO para colaborar con los gobiernos en la gestión pública con visión multisectorial y de aplicación sencilla para mejorar el desempeño de las políticas y programas de la seguridad alimentaria y otros problemas complejos del desarrollo es el “Enfoque Territorial Participativo”. Éste es un enfoque integrador de diversos métodos y herramientas analíticas que hacen converger a los actores públicos/privados y las organizaciones sociales en el conocimiento de los problemas reales de los territorios, la definición de prioridades y el planteamiento de estrategias y soluciones.

Este enfoque permite construir un proceso de convergencia y articulación para la aplicación de políticas nacionales, generado a través del diálogo y la concertación entre los diferentes actores institucionales y sociales, logrando al final la elaboración, ejecución y evaluación de los Planes de Acción Concertados a nivel territorial y local (PAC) para el mejoramiento de la seguridad alimentaria en comunidades y familias vulnerables. En Paraguay, por ejemplo, el enfoque se ha desarrollado en el marco del Plan Nacional de Soberanía y Se-



guridad Alimentaria (PLANAL), involucrando un total de 15 distritos en el Departamento de San Pedro<sup>33</sup>.

En el caso de Centroamérica, los municipios son considerados la unidad básica de la organización territorial del Estado y el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos; son las instituciones más cercanas a la ciudadanía, a las comunidades y a sus intereses cotidianos. Entre las competencias de los Gobiernos Municipales<sup>34</sup>, se encuentran todas aquellas que inciden en el desarrollo socioeconómico y la preservación del medio ambiente de su jurisdicción territorial, la elaboración y ejecución de planes de desarrollo municipal, la promoción de la participación ciudadana en la solución de problemas locales, así como la convocatoria a distintos sectores de la sociedad para la formulación e institucionalización de políticas públicas municipales y planes de desarrollo.

Las leyes municipales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua reconocen, además, la asociación de las municipalidades (mancomunidades) para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que están garantizados en la Constitución Política de los países.

La FAO, a través de los PESA, ha colaborado con los gobiernos municipales para:

- a) Suministrar asesoría técnica y acompañar a las autoridades municipales y sus comisiones técnicas (oficinas de planificación municipal, oficinas de la mujer y otros). Esta asesoría técnica contempla el diseño y ejecución de servicios diferenciados según las necesidades y prioridades demandadas por la población.

- b) Facilitar la generación y promoción de las alianzas con entidades presentes en los municipios, gubernamentales y no gubernamentales. Apoyar en labores de incidencia en el ámbito nacional y regional centroamericano, para que las entidades públicas nacionales y los organismos regionales conozcan las bondades, las buenas prácticas y los logros en seguridad alimentaria y nutricional que es posible alcanzar en los municipios. Asimismo, orientar las propuestas de las municipalidades para que las instituciones que van acercándose al municipio apliquen los aprendizajes y metodologías puestas en práctica en virtud de la alianza Municipalidad – PESA.



### RECUADRO 3.2.

#### Experiencias innovadoras para superar la inseguridad alimentaria nutricional en los Municipios

En el Municipio de Huité (Departamento de Zacapa, Guatemala) se ha propuesto una alternativa para, de forma simultánea, generar empleo local y mejorar la disponibilidad de alimentos de las familias más pobres, que han sido identificadas de forma participativa. La alcaldía ha propuesto alquilar con fondos municipales tierras (privadas y comunales) para que puedan ser cultivadas con maíz. La mitad de la producción se repartirá entre familias pobres, y la otra mitad se venderá para seguir disponiendo de efectivo para alquilar las mismas tierras.

Aunque el PESA ha participado en el diseño, esta es una solución propia, imaginativa, que combina la donación de alimentos con una fórmula sostenible para obtenerla, sin depender de las asistencias del Gobierno u otras entidades.

<sup>33</sup> Componente nacional del “Programa Regional para reforzar los impactos de las políticas públicas en la erradicación del hambre y la desnutrición crónica infantil”, proyecto financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

<sup>34</sup> Información recogida a partir de los respectivos Códigos Municipales, disponibles en: [www.femica.org](http://www.femica.org)



## Conocimiento y experiencias para apoyar la legislación y formulación de políticas y programas para mejorar la seguridad alimentaria

### *Legislación sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional*

En la región se observa que es cada vez mayor el número de países en los que las Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional se están acompañando con leyes que garantizan el cumplimiento de los objetivos establecidos en esas políticas y refuerzan el compromiso institucional en la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria. Estas leyes, en general, definen la creación de instituciones gubernamentales responsables del diseño, seguimiento e implementación de Leyes, Políticas y Programas relativas a la SAN.

En el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH), la FAO está trabajando con los países de la región en el desarrollo de políticas públicas y programas para erradicar el hambre, que se traduzcan en una Institucionalidad de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Leyes, Derecho a la Alimentación, Estrategias) y en la implementación de un plan de acción con una asignación de fondos presupuestarios acordes con la magnitud del problema en cada país.

En 2004, la FAO adoptó por consenso los lineamientos para la promoción del **Derecho a la Alimentación** en el contexto de la Seguridad Alimentaria. Estos lineamientos no son obligación legal, pero estimulan la creación de leyes y proyectos para garantizar el derecho de los ciudadanos.

Uno de los principales objetivos de esta Iniciativa es que el Derecho a la Alimentación esté incluido en las Cartas Magnas de todos los países de América Latina y el Caribe. Para eso, es clave en este esfuerzo posicionar el Derecho a la Alimentación entre los Derechos Humanos fundamentales. Cada nación debe persuadirse de su obligación de garantizar, respetar y proteger todos los derechos de sus ciudadanos, empezando por el *derecho a comer*.

La FAO ha apoyado los procesos de preparación y discusión de **leyes en Seguridad Alimentaria** en Bolivia, Ecuador, Haití, Nicaragua y Paraguay y el Distrito Federal de México.

La FAO en Nicaragua, especialmente a través del PESA, fue un actor clave en la fase final de aprobación de la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley 693)<sup>35</sup> durante los dos últimos años. Durante el último semestre, el Programa PESA-Nicaragua III ha contribuido a la promoción y divulgación de la Ley en una edición de bolsillo y con una versión ilustrada, y a la conformación y consolidación de las diferentes estructuras mandatadas por ley a diferentes niveles territoriales y sectoriales. El PESA-III ha contribuido también a la elaboración de estrategias y políticas sectoriales que incluyen el enfoque SAN: a) con el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) y específicamente con el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA); b) con el Ministerio de Educación (MINED); c) con el Ministerio de Salud (MINSAL); y d) con gobiernos locales.

Con el apoyo del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) y la Representación de la FAO en El Salvador se está iniciando el proceso de formulación de la ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional con la Comisión de Agricultura y Economía de la Asamblea Legislativa de El Salvador. La FAO está proporcionando apoyo técnico y financiero, así como facilitando el aprendizaje conjunto del proceso; adicionalmente se está realizando un estudio para la revisión del marco legal vigente relacionado con la SAN que será un importante insumo para la elaboración de dicha Ley.

El Gobierno de Honduras ha solicitado a la FAO “conformar un programa de erradicación del hambre y mejoramiento de la calidad de vida en aquellos sectores vulnerables”. En este sentido, la FAO forma parte de las discusiones nacionales para racionalizar los programas en curso del

<sup>35</sup> <http://www.pesacentroamerica.org/biblioteca/SSANN.pdf>

Ejecutivo vinculados con la SAN, y para apoyar a la Asamblea Nacional en la formulación de un borrador de Ley SAN.

En el marco de la Iniciativa ALCSH, se ha realizado también un estudio sobre el Marco Institucional de Lucha contra el Hambre en América Latina y el Caribe, en el que se resume la situación político-institucional de la lucha contra el

hambre en la región, detallando para cada país la existencia o no de: (i) Derecho a la Alimentación en la Constitución Política; (ii) Ley de Seguridad Alimentaria; (iii) Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>36</sup>. Igualmente, se ha publicado un informe con el detalle de las leyes

<sup>36</sup> <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/marcoinst.pdf>



### RECUADRO 3.3.

Intercambios de experiencias en diseño e implementación de políticas y leyes de SAN con el apoyo coordinado de diferentes instrumentos de FAO en la región<sup>38</sup>

Fruto de sucesivos aprendizajes, la FAO en Centroamérica apuesta por los intercambios y giras de personas, técnicos, políticos y funcionarios clave en la región para mejorar el diseño de nuevas propuestas y la ejecución de nuevas políticas y leyes. Así, por ejemplo, en dos viajes diferentes, diputados de la Asamblea de El Salvador y funcionarios del Consejo Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional de El Salvador (COTSAN) viajaron a Nicaragua a principios del 2010 para escuchar, directamente de sus protagonistas, cómo se ha armado el proceso político, legislativo y técnico en ese país en torno a la SAN.

De igual forma, en El Salvador se celebró, a mediados del 2010, un Foro para intercambiar experiencias en materia de políticas y procesos normativos y jurídicos en torno a la SAN. Junto con la FAO, el foro estuvo co-organizado por el Gobierno y la Asamblea Legislativa de El Salvador, así como por el Foro de Presidentes de las Asambleas Legislativas de Centroamérica (FOPREL).

En este foro, por ejemplo, la directora de la SESAN de Guatemala pudo exponer sus avances y desafíos como primera Secretaría ad-hoc constituida en Centroamérica, suministrando información muy valiosa para la recién creada SESSAN de Nicaragua, y sobre todo para la UTSAN de Honduras que tiene un papel preponderante en la construcción de la nueva institucionalidad que impulsa el Gobierno hondureño.

<sup>38</sup> Incluye: Unidad de Derecho a la Alimentación, Unidad de Políticas, Servicio de Derecho para el Desarrollo, Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre y Componente Regional de los PESA en Centroamérica.

vigentes en toda América Latina y el Caribe en materia de SAN.<sup>37</sup>

En el marco de esta Iniciativa, el trabajo con los Congresos y Asambleas Legislativas es un elemento clave para garantizar la institucionalidad de lucha contra el hambre. El poder legislativo es fundamental a la hora de dictar marcos legales y aprobar los presupuestos de los programas.

En el trabajo con los Parlamentos se han producido avances muy relevantes de dimensión regional con la formación e institucionalización del Frente Parlamentario Contra el Hambre en el Parlamento Latinoamericano en septiembre de 2009, al que se han adherido otras instituciones como los Parlamentos Centroamericano y Andino, además de miembros de más de 20 parlamentos nacionales.

El **Frente Parlamentario Contra el Hambre (FPH)** tiene dos objetivos: primero, aglutinar los esfuerzos de los parlamentarios y congresistas, además de diputados de asambleas legislativas nacionales, regionales e interamericanas, para priorizar la erradicación del hambre en las agendas públicas; y segundo, poner los medios legales, institucionales y financieros para conseguirlo.

El FPH se organiza a nivel nacional, regional y continental y tiene dos ejes centrales.

- a) **Promover leyes que garanticen el Derecho a la Alimentación:** marcos legales para la institucionalización de la lucha contra el hambre de manera eficaz y la realización del derecho a la alimentación para todos los ciudadanos.
- b) **Impulsar la financiación de la lucha contra el hambre:** colaborar para asegurar que los presupuestos nacionales estén focalizados en luchar contra la desnutrición crónica infantil y que sean adecuados a la magnitud del problema en cada país.

#### • Operación de Consejos Nacionales SAN

Durante la última década se han generado importantes innovaciones institucionales relacionadas a la seguridad alimentaria. Por un lado, ministerios relacionados con la protección o desarrollo social - cuyas competencias tradicionales se asocian al acceso a los alimentos, al consumo y/o la nutrición - incorporaron también programas más orientados a los aspectos productivos, particularmente agricultura familiar y agricultura urbana y periurbana.

Por otro lado, se ha avanzado en la institucionalización de Comisiones o Consejos Interministeriales de Seguridad Alimentaria que afrontan el combate contra el hambre de forma interdisciplinaria, con la participación de la sociedad civil. Este nuevo sistema abre para la sociedad la posibilidad de participar en la construcción de las políticas de seguridad alimentaria y en el seguimiento del cumplimiento de políticas y leyes gubernamentales relativas a la SAN. Con la conformación de estos organismos, que se hacen cargo de todos los aspectos relativos a la SAN, se evita la fragmentación de las distintas políticas y programas relacionados, y se asegura la existencia de un marco de acción común y de un mecanismo de seguimiento de la implementación de estos programas garantizados por una Ley.

Estos Consejos Nacionales de Seguridad Alimentaria, en general, tienen carácter consultivo y asesoran al Presidente de la República en la elaboración y redefinición de políticas públicas que garanticen el derecho humano a la alimentación adecuada.

- La institucionalidad SAN y los PESA en Centroamérica

La FAO en **Guatemala** mantiene vinculación y apoyo a las diferentes Unidades de la Subsecretaría Técnica de la *Secretaría de Seguridad Alimentaria Nutricional Nacional (SESAN)*,<sup>38</sup> prestando

<sup>37</sup> <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/marcoinst2.pdf>

<sup>38</sup> La SESAN cuenta con cinco Direcciones: Comunicación e Información; Cooperación Externa; Fortalecimiento Institucional y Planificación, Monitoreo y Evaluación. <http://www.sesan.gob.gt/index.php?ID=7057>

asistencia técnica en materia de planificación, monitoreo y evaluación; sistemas de información; comunicación para el desarrollo y análisis nacionales de SAN y disponibilidad de alimentos. Adicionalmente, se está brindando asistencia técnica y apoyo para el análisis de los instrumentos de monitoreo, registro y alerta manejados en SESAN (especialmente con la dirección de planificación y sistemas de información). A nivel territorial, en los distintos Departamentos, el proyecto PESA trabaja con las delegaciones de la SESAN en: asesoría técnica, incremento de capacidades y promoción de las Comisiones departamentales y municipales de SAN, constituidas en aplicación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), aprobada en el 2005<sup>39</sup>, y de la Política de SAN.

En **El Salvador** la FAO, a través del PESA, apoya al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)<sup>40</sup> y al Consejo Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COT-SAN). A través de la Secretaría de Inclusión Social (SIS)<sup>41</sup> de la Presidencia de la República y del Comité Técnico de SAN (COTSAN), se han impulsado una serie de talleres de consulta y diálogo social con representantes de la población en los 14 departamentos del país, como parte del proceso de formación de la Política en Seguridad Alimentaria y Nutricional que se está promoviendo en el

país con un enfoque de derechos. Estas consultas incluyen al sector privado, organizaciones no gubernamentales, academia, asociaciones de productores y otros. Se prevé disponer de una primera versión de documento de política para octubre del 2010.

La FAO en **Nicaragua**, especialmente a través del PESA, ha sido un actor clave en la conformación y consolidación de las diferentes estructuras mandatadas por la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) a diferentes niveles territoriales y sectoriales: a) conformación de la Comisión Técnica de SAN del sector Educación (COTESANE); b) realización de foros nacionales con la Asamblea Nacional para revisión en los avances en la ejecución de la ley; c) asistencia técnica en el nombramiento del secretario ejecutivo de la Secretaría Ejecutiva de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESSAN).

Finalmente, la Secretaría de la Presidencia de **Honduras** cuenta con una Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN), que es la instancia que establece y prioriza los lineamientos en torno a la SAN. La UTSAN ha recibido el apoyo de la FAO para participar en foros de alcance regional en los cuales pueda recoger aprendizajes de otros países.

<sup>39</sup> [http://www.sesan.gob.gt/ley\\_del\\_sinasan.html](http://www.sesan.gob.gt/ley_del_sinasan.html)

<sup>40</sup> Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN) fue conformado según Decreto Ejecutivo 63/2000.

<sup>41</sup> [http://190.5.132.123/Presidencia/inclusion-social/index.php?option=com\\_content&view=article&id=63&Itemid=123&Itemid=131](http://190.5.132.123/Presidencia/inclusion-social/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=123&Itemid=131)

### Anexo I | Indicadores más recientes de hambre, malnutrición y pobreza por país en ALC

	Subnutrición 1990-1992		Subnutrición 2005-2007		Tendencias en metas		Malnutrición en niños menores de 5 años de edad <sup>a</sup> (%)				Pobreza extrema <sup>d</sup>	
	Millones de personas	% Respecto Pop. Total	Millones de personas	% Respecto Pop. Total	CMA	ODM	Año	Desnutrición global o insuficiencia ponderal	Desnutrición crónica	Sobrepeso	Año	%
<b>Mundo</b>	843.4	16	847.7	13	▲	▼						
<b>Países en desarrollo</b>	826.6	20	835.4	16	▲	▼						
<b>América Latina y el Caribe</b>	54.3	12	47.1	9	▼	▼					2008	12.9
<b>México y Centroamérica</b>	9.4	8	9.7	7	▲	▼						
México	ns	<5	ns	<5	nd	nd	2006	3.4	15.5	7.6	2008	11.2
Costa Rica	ns	<5	ns	<5	nd	nd	1996	4.5	9.0	9.6	2008	5.5
El Salvador	0.7	13	0.6	9	▼	▼	2003	6.1	24.6	5.8	2004	19.0
Guatemala	1.4	15	2.7	21	▲	▲	2002	17.7	54.3	5.6	2006	29.1
Honduras	1.0	19	0.9	12	▼	▼	2006	8.6	29.9	5.8	2007	45.6
Nicaragua	2.1	50	1.1	19	▼	▼	2004	4.3	18.8	5.2	2005	31.9
Panamá	0.5	18	0.5	15	◄	▼	2008	3.9	19.1	6.2 <sup>b</sup>	2008	13.5
<b>El Caribe</b>	7.6	26	8.1	24	▲	▼						
Cuba	0.6	6	ns	<5	nd	nd	2000	3.9	4.6	nd	nd	nd
Dominicana, República	2.1	28	2.3	24	▲	▼	2007	3.4	10.1	8.3	2008	22.6
Haití	4.6	63	5.5	57	▲	▼	2006	18.9	29.7	3.9	nd	nd
Jamaica	0.3	11	0.1	5	▼	▼	2007	2.2	3.7	7.5 <sup>c</sup>	nd	nd
Trinidad y Tobago	0.1	11	0.1	11	◄	◄	2000	4.4	5.3	4.9	nd	nd
<b>América del Sur</b>	37.3	12	29.2	8	▼	▼						
Argentina	ns	<5	ns	<5	nd	nd	2005	2.3	8.2	9.9	2006	7.2
Bolivia	2.0	29	2.5	27	▲	▼	2008	4.3	27.1	8.5	2007	31.2
Brasil	17.1	11	12.1	6	▼	▼	2007	2.2	7.1	7.3	2008	7.3
Chile	0.9	7	ns	<5	nd	nd	2008	0.5	2.0	9.5	2006	3.2
Colombia	5.2	15	4.3	10	▼	▼	2005	5.1	16.2	4.2	2008	22.9
Ecuador	2.4	23	2.0	15	▼	▼	2004	6.2	29.0	5.1	2008	14.2
Guyana	0.2	20	0.1	7	▼	▼	2007	10.8	18.2	6.8	nd	nd
Paraguay	0.7	16	0.7	11	◄	▼	1990	2.8	18.3	6.3	2008	30.8
Perú	6.1	27	4.3	15	▼	▼	2005	5.4	29.8	9.1	2008	12.6
Surinam	0.1	14	0.1	14	◄	◄	2000	11.4	14.5	2.9	nd	nd
Uruguay	0.2	5	ns	<5	nd	nd	2004	6.0	13.9	9.4	2008	3.5
Venezuela, RB	2.1	10	2.1	9	▲	▼	2007	3.7	15.6	6.1	2008	9.9

Notas: ns se refiere a dato estadísticamente no significativo / nd se refiere a dato no disponible.

a/Fuente: World Health Observatory. OMS, 2010. b/ Cifra de 1997 c/ Cifra de 2004. d/ Fuente: CEPALSTAT, CEPAL, 2010. Cifra de Argentina se refiere a la medición en zona urbana.

# BIBLIOGRAFÍA

- Bisang, R., G. Anlló y M. Campi (2009), *“La Organización del Agro en la Argentina. La Transición de un modelo de integración vertical a las redes de producción agrícolas”*.
- Bisang, R., G. Anlló y M. Campi (2008), “Una revolución no tan silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina”, *Desarrollo Económico*, N° 190-191, Vol. 48, julio- diciembre.
- Bundy, D; Burbano, C; Grosh, M; Gelli, A; Jukes, M y Drake, L. (2009), *Replanteamiento de la alimentación escolar: redes de protección social, desarrollo infantil y el sector de la educación*. Grupo del Banco Mundial. Programa Mundial de Alimentos. Disponible en Internet en: [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099080042112/547682-1253888330494/SchoolFeeding\\_Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099080042112/547682-1253888330494/SchoolFeeding_Spanish.pdf)
- Caballero, B; Popkin, B. M. (2002), *“The nutrition transition. Diet and disease in the developing world”*, ed. Caballero, B; Popkin, B. M. Academic Press. Elsevier Science. Londres (UK).
- Caio G. de Franca; Mauro E. Del Grossi, Vicente P. Azevedo Marques (2010) *“A Agricultura familiar faz bem ao Brasil”*, mayo 2010, Brasilia.
- CEPAL (2009), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2009*. Documento informativo. Santiago de Chile.
- CEPAL (2010) *¿Qué Estado para qué igualdad?* Presentación de la Secretaria Ejecutiva en la Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Brasilia, Brasil.
- CEPAL (2010a) *El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2010b) *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*. Santiago de Chile.
- Echeverri, R. y A. Echeverri Pinilla (Abril 2009). *“El enfoque territorial redefine el desarrollo rural”*. Santiago de Chile.
- FAO (2008), Tercer Seminario de Transferencias Condicionadas de Ingresos. Transferencias Condicionadas, Erradicación del Hambre y la Desnutrición. Santiago de Chile, 1 y 2 de diciembre de 2008.
- FAO (2009a) *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional-SAN- 2009*. Santiago de Chile.
- FAO (2009b), Memoria del Seminario Internacional: *“Crisis financiera y financiamiento agropecuario en América Latina”*, Santiago de Chile en octubre del 2009. Relatoría completa, programa del seminario, documento de base, preguntas para orientar el debate, presentaciones y lista completa de participantes; disponibles en: <http://www.rlc.fao.org/es/politicas/polagrop.htm>

- FAO (2009c), Cuarto Seminario de Transferencias Condicionadas de Ingresos. Programas de Transferencias Condicionadas en tiempos de Crisis. Santiago de Chile, 5 y 6 de noviembre de 2009.
- FAO (2010) Food Outlook. Global Market Analysis. June 2010.
- FAO-OIT-CEPAL (2010), “*Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural*”. En impresión. Santiago de Chile.
- FAO-PMA (2010), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010*. Roma, Italia.
- FAO-RUTA (2010), *Pequeños productores de granos básicos en América Central*, Eduardo Baumeister.
- FMI (2010), *World Economic Outlook (WEO)*.
- Galvão de França. C (2009) “*Territórios da cidadania e política para a gestão pública*”. Artigo producido para o Curso de Especialização em Gestão Pública do programa de pós-graduação do Instituto Latino Americano de Planejamento Educacional em parceria com o Centro de Estudos e Pesquisa – Economia e Gestão.
- Gilbert, C.L. and C.W. Morgan (2010), *Has food price volatility risen?* UK Foresight Working Paper, April.
- Hatch D. (2008). “*Seguro Agropecuario: poderosa herramienta para Gobiernos y Agricultores*”, IICA, COMUNIICA, mayo-agosto 2008. San José Costa Rica.
- ILO, 2010 Global employment trends: January 2010. ILO, 2010 <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09332/09332%282010-January%29.pdf>
- Infante, A. (2005), *Inventario de los Programas de Alimentación Escolar en América Latina*. Proyecto SA/05/PDPF/042924. Informe Final. Diciembre 2005. Disponible en Internet en <http://www.fepale.org/lechesalud/documentos/Informe-final-pma.pdf>
- Mercadante, Aloizio (2010), “*Brasil, a construção retomada*”, junio 2010. São Paulo Brasil.
- Nazif. I (2010) “*Evolución de los precios de los alimentos e impacto en la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)*”, FAORLC. 01 de julio de 2010, Santiago de Chile.
- OECD-FAO (2010), Agricultural Outlook 2010-2019. Disponible en: <http://www.agri-outlook.org/>
- Ortiz, A. 2008. Alimentación en las Escuelas de América Latina. Recomendaciones para mejorar su efectividad. Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre. Working Papers N°5, septiembre 2008. FAO-RLC. Santiago. 43 p. Disponible en Internet en: <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/wportiz.pdf>
- PMA (2006) Consulta Técnica Regional “*Hacia la erradicación de la desnutrición infantil en la región andina para el año 2015*” que tuvo lugar en Lima, Perú, el 23 y 24 de noviembre de 2006.
- Rose, Frank S. (2009) “*Las inversiones en los mercados de futuros y de opciones de los Estados Unidos: estudio sobre incidencias posibles in los precios de los productos básicos*”, presentado en la Reunión Conjunta

de Grupos Intergubernamentales sobre Cereales, el Arroz, Semillas Oleaginosas, Aceites y Grasas, Santiago, noviembre 2009.

Soto Baquero (2009), "*Crisis Financiera y Financiamiento Agropecuario en América Latina: más allá del corto plazo*", en libro *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: Estado actual y nuevos desafíos*. FAO, 2010 Santiago de Chile.





