



POLÍTICAS DE REEMPLAZO DE IMPORTACIONES AGRÍCOLAS

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA
REPRESENTANTE REGIONAL DE LA FAO
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ENERO 2009

Índice

Políticas de reemplazo de importaciones agrícolas <i>José Graziano Da Silva</i>	1
Anexo 1 Contexto regional <i>Rodrigo Castañeda S.</i>	11
Anexo 2 Supermercados y agricultura familiar <i>Walter Belik</i>	25
Anexo 3 Merienda escolar <i>Walter Belik</i>	29
Anexo 4 Programa de educación alimentaria y para el consumo <i>Ángela Pimenta Peres</i>	33
Anexo 5 El programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar de Brasil: implantación y características básicas <i>Otavio Balsadi y Maya Takagi</i>	37
Anexo 6 Agricultura Urbana y Periurbana como alternativa para mejorar la calidad de vida de las familias vulnerables: respuesta al alza de los precios de los alimentos <i>Juan Izquierdo y Sara Granados</i>	41
Anexo 7 La producción de biocombustibles y el incremento de los ingresos de la agricultura familiar <i>Guilherme Schuetz, Eduardo Moreira y Felipe Duhart</i>	45
Anexo 8 Intensificación sostenible de la producción silvoagropecuaria <i>Tito Díaz</i>	49

Políticas de reemplazo de importaciones agrícolas*

José Graziano Da Silva¹

1. Uno de los impactos más visibles de la actual alza de precios de algunos productos agrícolas sobre las economías de los países de América Latina, además del aumento del costo de la alimentación, es el crecimiento de la cuenta de importación de alimentos. El impacto es mayor sobre los países centroamericanos y del Caribe que en los de América del Sur², que son importadores netos de alimentos y petróleo. Muchos de ellos, a pesar de haber sido casi autosuficientes en un pasado no remoto, se acostumbraron a las importaciones subsidiadas desde EE.UU. de muy bajo costo, sobre todo de maíz y trigo, como también de aceites vegetales y arroz.³ Además la creciente importancia del sistema "fast food" ha contribuido para estrechar la *base alimentaria* de la población, hoy dependiente de unos pocos commodities, siendo el maíz el principal de ellos.⁴

2. Como reacción a la crisis del alza de precios de los productos agrícolas, la mayoría de los países de la región han adoptado en carácter de emergencia una doble política. Por un lado, reducir los aranceles de importación y/o los impuestos sobre el valor agregado que influye sobre los productos de la canasta básica. Por otro, subsidiar directa o indirectamente (a través de bonos o el aumento del valor de las transferencias), el consumo de dichos productos. Lo fundamental a señalar es que estos "paquetes de emergencia" representarán un aumento adicional sobre la carga fiscal de los países, lo cual de antemano ya se sabe que tienen una recaudación fiscal insuficiente para enfrentar los retos de alcanzar las metas del milenio, como ha señalado en reiteradas oportunidades la CEPAL.⁵

3. Cabe notar también que los recientes acontecimientos apuntan a un cuadro de agravamiento de la debilidad fiscal de estos países debido principalmente a:

- a) La actual crisis financiera (materializada en la reevaluación del dólar y en la desaceleración del crecimiento de las economías desarrolladas) impacta fuertemente el ritmo de crecimiento de los países de la región, sobre todo la demanda de exportaciones a los Estados Unidos desde América Central y del Caribe, así como el valor real de las remesas de los inmigrantes latinos a sus países de origen.
- b) La persistencia de los elevados precios no sólo para los productos agrícolas sino también para los insumos, (entre ellos fertilizantes y plaguicidas) que, aunque presentan una caída en los últimos meses, siguen muy por encima de los valores

* Una versión preliminar anterior tenía el título de "Por una política de sustitución de Importaciones Agrícolas". El nuevo título procura evitar una asociación indebida con el conocido modelo de sustitución de importaciones propuesto por la CEPAL.*

¹ Subdirector General de la FAO y Representante Regional para América Latina y el Caribe

² Los datos aquí referidos son del Grupo de Políticas de FAO-RLC "Aumento en los precios de los alimentos en América Latina y Caribe" de agosto de 2008, disponible en el sitio web www.rlc.fao.org. Véase también el anexo 1.

³ Haití es el caso extremo pues hace poco más de 30 años era autosuficiente en arroz de acuerdo con Hill Quigley. The U.S. Role in Haiti's Food Riots: 30 Years Ago Haiti Grez Rice It Hended, What Happened? Published on The Smirking Chimp, Apr. 22, 2008 (<http://www.smirkingchimp.com>)

⁴ Pollan, Michael. (2007) O Dilema do Onívoro, (The Omnivore's dilemma) Río, Intrínseca.

⁵ Ver respecto a CEPAL: Objetivos de desarrollo del milenio; una mirada desde América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto 2005; y también CEPAL Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Política macroeconómica y volatilidad. Naciones Unidas, Santiago de Chile, Agosto 2008.

del 2006/07 y no se espera que retornen a los niveles anteriores en los próximos años⁶.

- c) En respuesta al “spillover” del alza de los precios de los commodities que se transmitirían a otros sectores de la economía, generando impactos inflacionarios importantes, muchos de los Bancos Centrales adoptaron una política monetaria apretada, básicamente elevando sus tasas de interés como forma de reducción de la demanda agregada, dada la imposibilidad de actuar sobre los precios importados⁷; y ahora por cautela a la inflación corriente, excesiva o no, no han tomado iniciativas de bajar lo necesario para impulsar el crecimiento económico que se ve amenazado por la crisis financiera.

De confirmarse estas tendencias, los “paquetes de emergencia” tenderán, a apoyarse en un creciente endeudamiento externo, aprovechando las menores tasas de interés internacionales de ese momento en función de la desaceleración del ciclo económico.⁸

4. Como ya argumentan Ocampo y Parra, la alza de precios de 2006/08 que “es más un boom de los precios minerales que de los precios agrícolas, que sólo se han recuperado de niveles muy reducidos. Podemos entonces haber entrado en una era de significativas oportunidades para los exportadores de minerales. Los datos no muestran un futuro similar para los exportadores de productos agrícolas, a pesar del efecto de derrame generado por los biocombustibles, debido a los precios de la energía”.⁹ Según los autores es importante notar que hasta marzo del 2008 han habido grandes cambios en los precios relativos, especialmente en los dos últimos años, pero el único alimento “básico” que pertenece al grupo de los que han experimentado un boom es el trigo. El maíz y el arroz están en el grupo de los alimentos con precios bajo el promedio; y las bebidas tropicales (cacao, café y te), así como el algodón y el azúcar, siguen deprimidos, comparados con los precios de los años 70’.

5. Es cierto que entre 2006 y mediados de 2008, casi todos los precios de los commodities – incluido los agrícolas- aumentaron significativamente, para después comenzar a caer rápidamente, impactados por las expectativas de recesión económica en los países desarrollados. El índice de precios de alimentos de la FAO creció en promedio un 8% en 2006 y un 24% en 2007, continuando su ascenso máximo hasta mayo del 2008, cuando alcanzó un 55% y a partir de julio del 2008 empezar a caer bruscamente registrando una caída de un 25% hasta octubre. Según las proyecciones disponibles la caída de los precios de commodities agrícolas deberá continuar en el 2009. El Banco Mundial, por ejemplo, en su informe “Perspectivas Económicas Globales para 2009”, espera que los precios de alimentos caigan un 23% más. Pero aún así quedarían por encima de los niveles de precios anteriores a la alza. Los expertos responsables por las proyecciones de FAO-OCDE mantienen que los precios subirán de aquí al 2017 entre un 20 y 30 por ciento con respecto a los niveles registrados en la década pasada, en la mayor parte de las materias primas, tanto vegetales como animales. Todavía un factor determinante para ello será el precio del petróleo por su impacto sobre la creciente utilización de los biocombustibles, sobre todo los derivados del maíz y oleos vegetales.

6. Es importante señalar que, cuando los precios de los commodities suben, tienden a impactar rápidamente los precios internos a nivel de los consumidores finales en magnitudes similares, excepto por ajustes que puedan hacer los países importadores en el cambio y en los

⁶ FAO. El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. 2008 Roma, Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación 56p.

⁷ Vea Graziano Da Silva J., La Segunda Ola. ADITAL, 22/09/08 www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?cod=35081&lang=ES

⁸ Díaz Bonilla, E. “Ciclos y tendencias en los términos de intercambio: La vigencia de las ideas de Prebisch”. Facultad Ciencias Económicas. UBA. Buenos Aires. Junio 2008.

⁹ Ocampo, J. y M.A. Parra, This is a boom of Mineral, not Agricultural Prices, Santiago, ECLAC marzo 2008.

aranceles. Los comerciantes ajustan sus precios para lograr reponer sus existencias, pero cuando, bajan los precios de los commodities en los mercados internacionales no se transmiten rápidamente al consumidor, pues los comerciantes tienden a establecer un precio promedio para ir bajando los precios más elevados que tienen en sus stocks. Por tanto, tenemos precios corrientes elevados para los consumidores, mientras, existe una “dilución” de los nuevos precios con tendencia a la baja. Pero si los precios futuros esperados siguen a la baja, los agricultores se sentirán desincentivados a sembrar los mismos volúmenes de antes, como ya expliqué en otra oportunidad.¹⁰

7. Como relata el Panorama del Hambre en América Latina y el Caribe 2008¹¹, a raíz del alza de los precios de los alimentos, la situación de la inseguridad alimentaria se agravó: el número de personas subnutridas en los países en desarrollo se incrementan en 75 millones entre 2003/05 y 2007, existiendo en ALC un incremento de 6 millones de personas. Finalmente, durante 2008, FAO calcula que ya se han sumado alrededor de 40 millones más de personas a la población que padece hambre en el mundo, totalizando 963 millones de personas. Aunque no existen aún estimaciones para el 2008 para América Latina y el Caribe, se esperaría un aumento en el número de personas subnutridas debido a los efectos de la crisis financiera y desaceleración de la economía mundial: menor acceso a los alimentos y otros bienes básicos por aumento del desempleo y menores ingresos de remesas a los hogares pobres. En resumen, en América Latina y el Caribe, el efecto del alza de los precios de los alimentos habría significado que los avances logrados en los últimos 15 años prácticamente se perdieron entre el 2006 y 2008, casi retrocediendo a los 52 millones de 1990.

8. De acuerdo al SOFI 2008¹², los países desarrollados han aumentado la producción de cereales en 2007/08 en un 11%, menos del 1% en todos los países en desarrollo. Eso significa que, la posibilidad de que los precios elevados de los alimentos ayuden a relanzar la agricultura no se ha concretado en la mayoría de los países en desarrollo. La FAO calcula que la producción de cereales en estos países (a excepción de los más grandes, esto es, el Brasil, China y la India) disminuirá probablemente un 1,6 % en 2008. Los altos precios de los insumos, la falta de acceso a infraestructura, investigación y tecnología esenciales y el escaso acceso al crédito son las causas fundamentales de esta ausencia de respuesta de la oferta de los países en desarrollo.

9. Sin embargo, el hecho de que la alza de precios de alimentos no fue una buena oportunidad para que los países latinoamericanos retomaran trayectorias pasadas como exportadores de materias primas, no significa que no lo sea para reposicionar sus agriculturas en el contexto nacional. Tampoco que los países importadores de alimentos no puedan promover políticas exitosas de sustitución de importaciones agrícolas. Según Piñeiro¹³ “los altos precios de los alimentos crean nuevas oportunidades de producción, especialmente en los países con ventajas comparativas naturales para la producción agropecuaria. Pero es importante resaltar que no sólo en estos países que son importadores netos y que tenían pocas posibilidades de competir con importaciones provenientes de otros países podrían hacerlo ahora con este nuevo vector de precios. Esta alternativa es particularmente posible en forma articulada con el consumo derivado del turismo y en nichos de mercados asociados a cultivos locales”. Un ejemplo de esto es el cultivo de variedades de papa nativas para abastecer los hoteles en la región de Cuzco, resultado de un proyecto Telefood de la FAO.

¹⁰ Graziano da Silva J., La oportunidad perdida. http://ipsnoticias.net/nota_col.asp?idnews=90772

¹¹ <http://www.rlc.fao.org/es/politicas/pdf/panorama.pdf>

¹² <http://www.fao.org/docrep/011/i0291e/i0291e00.htm>

¹³ Piñeiro, Martín, El Contexto Internacional y Regional, el Desarrollo Agropecuario y la Vida Rural en América Latina. San José, IICA (Borrador 29-06-08)

10. En este sentido, establecer políticas de reemplazo de importaciones agrícolas podrían incitar la utilización de la capacidad ociosa existente en el campo y reducir la dependencia de las commodities a través de la utilización de bienes no transables y recursos denominados en moneda local. El financiamiento tendrá que ser buscado a través de cambios intersectoriales en la política fiscal, destinados a favorecer la producción local de alimentos vis-à-vis los importados, pues al contrario de la conocida política de sustitución de importaciones, no hay acá un mecanismo endógeno de autofinanciación que realmente el proceso una vez iniciado.

11. Las políticas de reemplazo de importaciones de productos e insumos agrícolas en este contexto pasaría por la implementación de:

- a) **Política fiscal redistributiva** que estimule la agricultura doméstica.
- b) **Política de transferencia de ingresos** (condicionados o no) a los sectores más pobres, incluyendo las familias campesinas y de trabajadores temporeros.
- c) **Política de seguridad alimentaria** implementada gradualmente a partir de redes sociales públicas y privadas ya existentes, como por ejemplo comedores escolares, cocinas comunitarias, puestos de salud pública, etc.
- d) **Política de estímulo a la agricultura familiar** dirigida a los productos tradicionales de consumo popular producidos localmente y a las regiones que tienen recursos productivos ociosos, sobre todo tierra y mano de obra.
- e) **Política de intensificación sostenible** de la producción agropecuaria.

12. La política fiscal tendría como principal característica permitir la transferencia de recursos de los sectores beneficiados con la alza de precios, como es el caso de los minerales y el petróleo. En los países que no tienen estos recursos naturales habría que encontrar otros sectores (turismo, por ejemplo) o encontrar bienes de consumo “no populares” que permitan aumentar la carga fiscal sin generar “mercados negros” en contrapartida (por su complejidad política e institucional se está descartando un momento inicial propuesto que implique reformas fiscales más amplias, como el aumento de los impuestos directos especialmente sobre la propiedad rural). La política fiscal contribuirá al acceso de los más pobres, reduciendo y quizás eliminando los tributos que inciden sobre los alimentos de la canasta básica, con excepción de los aranceles de importación sobre los productos que se desea estimular a través del efecto sustitución.

13. La política de ingresos apuntará a garantizar el acceso a la población de más bajo nivel de ingreso a una canasta básica de alimentos. El mecanismo fundamental serán las experiencias exitosas de los programas de transferencia condicionada ya implementados en la región, con sus especificaciones en cada país.¹⁴ Se propone tener en cuenta como meta cuantitativa el Objetivo N° 1 de las Metas del Milenio, que apunta a la reducción a la mitad del número de personas extremadamente pobres y subnutridas antes del 2015.¹⁵

¹⁴ Ver los trabajos presentados en los dos seminarios de "Políticas de transferencia condicionada de ingresos" realizados en FAO-RLC (<http://www.rlc.fao.org/es/politicas/reuniones.htm>).

¹⁵ De acuerdo a las cifras de CEPAL (op. cit.) muchos países de la región no iban a lograr la meta ya antes de considerar el impacto de la actual alza de precios. Un reciente relatorio del BID del 12/08/08 alerta que más de 28 millones de personas caerán en la extrema pobreza si los precios de los alimentos se mantienen en alza, anulando prácticamente los logros alcanzados hasta ahora en reducir la pobreza extrema en la región. (<http://www.iadb.org/NEWS/articleDetail.cfm?language=EN&parid=4&arttype=WS&artID=4718>).

14. La política de seguridad alimentaria se basará en los principios del “derecho humano a la alimentación”¹⁶ y tendrá como prioridades inmediatas:

- Atender el “hambre más urgente”¹⁷, garantizando el acceso a una alimentación básica para los grupos más frágiles (niños, mujeres embarazadas y adultos mayores), aprovechando las redes ya existentes (escuelas, servicios de salud, casas de reposo para ancianos, pobres, etc.), y con particular importancia en el sistema de comedores escolares, sobre todo cuando se encuentran articulados a programas de compras escolares a escala local de la producción de la agricultura familiar (ver Anexo 2: Merienda Escolar)
- Implementación de un sistema nacional de bancos de alimentos articulando las redes locales de supermercados y almacenes privados con el poder público local: Alcaldes, Intendentes, etc. (ver Anexo 3: Supermercados y agricultura familiar).
- Implementación de un sistema nacional de información de precios y mercados para incentivar la competitividad y garantizar a la población en general programas de educación nutricional estimulando el consumo de productos frescos de ocasión y orientando el efecto sustitución hacia los productos no transables que se desea estimular (ver Anexo 4: Programa de Educación Alimentaria y para el Consumo).

15. La política de estímulo a la agricultura familiar tendría como componentes básicos:

- a) Crédito a tasas de interés muy bajas, subsidiados o suficientes solo para cubrir los costos de transacción financiera necesaria para costear la producción de productos no transables de la canasta básica y para inversión de largo plazo en tecnologías apropiadas.
- b) Asistencia técnica y desarrollo tecnológico para incentivar nuevas prácticas que permitan reducir la dependencia de derivados del petróleo (“revolución doblemente verde”¹⁸) y recuperar de la capacidad nacional en producción de semillas criollas de productos no transables.
- c) Una política de compras públicas, pensada en garantizar mercados locales cautivos a los agricultores familiares productores de alimentos básicos no transables. Además, deberá permitir la implementación de una política de “existencias estratégicas mínimas” capaces de atender situaciones de emergencia. (Ver Anexo 5: Programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar de Brasil).
- d) Estímulo a la producción para autoabastecimiento de familias urbanas y periurbanas vulnerables (Ver Anexo 6).
- e) Estimulo a la producción de biodiesel con vistas a impulsar el desarrollo local, especialmente en regiones lejanas y deprimidas, distantes de los centros de distribución de las formas usuales de energía (petróleo, gas y eléctrica) (ver Anexo 7).

¹⁶ Ver la evaluación por FAO-RLC del Programa Hambre Zero y la propuesta de scaling up del programa de sanidad alimentaria (www.rlc.fao.org).

¹⁷ Recomiéndase ver las enseñanzas de Políticas de Implementación de ese programa en Argentina para atenuar los efectos de la crisis económica de los años 2000//03 sobre la nutrición de estos grupos más frágiles (http://www.enredando.org.ar/noticias_desarrollo.shtml?x=21092).

¹⁸ Expresión difundida por el profesor Ignacy Sachs para resaltar que aumento por rendimiento de hectárea necesitan ser acompañados de una mayor preservación del medio ambiente.

Rescate de los productos tradicionales y sus conocimientos ancestrales asociados de la culinaria nacional/regional, como la papa de colores andina, el frijol, la quinoa, el maíz blanco, y un amplio grupo de especies que abarcan vegetales y también animales como el cuy, entre otros. Esto permitiría ampliar la base alimentaria y mejorar el estado nutricional y la seguridad alimentaria y generar nuevos ingresos para los hogares rurales por medio de la venta de estos productos. Algunos de estos cultivos, como la papa y el maíz, se han extendido a diversas regiones del mundo, adquiriendo un importante papel en la producción y comercialización agrícolas así como en los niveles de consumo. En definitiva, se trata de cultivos de gran importancia por su aporte nutricional, su adaptabilidad a condiciones de gran severidad ambiental, y su contribución a valorar el trabajo familiar de los campesinos, en especial a grupos indígenas. En este contexto tiene sentido rescatar y fomentar las preparaciones tradicionales a base de estos cultivos, introducirlos en los programas de asistencia alimentaria y desarrollar formas novedosas de consumo en mayor escala de estos productos.

16. La opción preferencial por la agricultura familiar en relación a la agricultura patronal es parte de una estrategia de transformar lo que para muchos es “un problema” en parte de la solución. La discusión tradicional respecto a las supuestas ventajas relativas de la “performance” de estos dos segmentos productivos presentes en el agro en los países latinoamericanos está relacionada básicamente con la disponibilidad relativa de los medios de producción (tierra, maquinaria, tecnología, etc.). Pero el rol de las políticas públicas es exactamente el de reducir la asimetría del acceso a estos recursos, especialmente los financieros, basado en el principio que debería orientar la acción del Estado de “tratar desigualmente a los desiguales”.

17. En estos momentos de alza de precios de los alimentos es necesario apoyar la agricultura familiar, dado que el excedente relativo de la mano de obra en este sector es una de las principales causas de los altos índices de inseguridad alimentaria existente en las áreas rurales y periurbanas. Es decir, el apoyo a la agricultura familiar puede movilizar recursos excedentes a un costo menor, especialmente de mano de obra, bajo la suposición de que el sector patronal ya tiene ocupado los medios de producción disponibles estimulados por la propia alza de precios. Esto parece ser aún más válido en este momento específico en que el alza de los precios de alimentos arrastran los precios de la tierra, de la mano de obra asalariada y de los insumos, especialmente fertilizantes, encareciendo de sobremanera los costos de producción del sector patronal.

18. Pero hay otro argumento decisivo para el apoyo preferencial a la agricultura familiar planteado por el ex-ministro brasileño Sr. Delfín Neto¹⁹, que tiene que ver con el propio mecanismo de formación de los precios agrícolas. Después de constatar que Brasil había tenido una excelente cosecha en el 2007/08 (crecimiento de 8,1% de los granos) pero que la presión de los precios agrícolas no había disminuido (casi 2/3 del aumento de la tasa de inflación corriente viene del alza de los alimentos), concluyó que eso demuestra la completa integración con el mercado mundial de alimentos. En sus palabras: “Es necesario entender que nuestros precios internos no son más determinados por la oferta y demanda interna. Son establecidos en el mercado internacional e internalizados por la tasa de cambio fluctuante, lo que agrega serias dificultades para la política monetaria de control de la inflación. Hoy la oferta y la demanda de alimentos de Brasil son parte integrante del mercado mundial, donde se establece el precio de equilibrio en dólares; la demanda mundial determina el volumen de las exportaciones brasileñas, lo cual, combinado con los precios externos, produce el valor de nuestras exportaciones, lo que influencia a su vez la tasa de cambio. Es ésta (la tasa de cambio) y el precio externo los que fijan el precio interno. Éste, a su vez, determina lo que

¹⁹ Jornal Valor, 22/07/08.

será producido (en la próxima cosecha) y consumido (en esta cosecha) por los brasileños. Para ayudar al Banco Central a controlar la tasa de inflación, es necesario poner énfasis en una política agrícola que aumente la producción y la productividad de los alimentos cuyos precios son formados internamente y ligados a la agricultura familiar: verduras, tubérculos, frijoles, frutas”.

19. Es obvio que la lista de productos va a depender de cada país. En Chile, por ejemplo, el precio de las frutas también es determinado por el mercado externo, porque es uno de los *commodities* que exporta. Así quizás se podría resumir la recomendación en apoyar la expansión de la producción de aquellos rubros “no commodities” (o no transables), ligados a los mercados locales, como es el caso de los productos tradicionales de la dieta de cada país. Agregaríamos al argumento de los precios la necesidad de apoyarse también en una tecnología “ahorradora de los derivados del petróleo”, como es el caso de la agricultura orgánica y de la agroecología. Sumaríamos así al apoyo al control de precios el efecto de reducir la dependencia de importaciones tanto de los productos agrícolas como de sus insumos, especialmente fertilizantes y defensivos químicos, también casi todos importados.

20. Pero además de estimular a la agricultura familiar, las amenazas del cambio climático imponen también en carácter de urgencia implementar una política de intensificación sostenible de la producción agropecuaria de manera general. Uno de los principales retos para los gobiernos de la región ante la actual crisis financiera mundial y la posible recesión económica es cómo satisfacer la creciente demanda de alimentos de la población y, a la vez, proteger los recursos naturales y los medios de vida de las comunidades más vulnerables. Se estima que los pastizales ocupan alrededor del 75% de todas las tierras dedicadas a la producción agropecuaria en América Latina y, que, aproximadamente, el 60% de estas se encuentra en procesos moderados y severos de degradación. En este contexto, el desarrollo de sistemas sustentables, desde la rotación de cultivos y la integración e intensificación de prácticas agrícolas, ganaderas y forestales, ofrecen una oportunidad para contribuir a este propósito y existen opciones tecnológicas ya disponibles para hacerlo (ver Anexo 8).

21. Uno de los puntos claves de las políticas de reemplazo de importaciones agrícolas para los países latinoamericanos será recrear una **nueva institucionalidad** para el agro (sin caer en la tentación de resucitar la vieja institucionalidad que precedió a la crisis de la deuda de los años 80’ de carácter exclusivamente estatal), desarrollando arreglos públicos y privados de empresas de economía mixta y/o instituciones estatales ya existentes en la región, que podrán servir de guía para esto.

La nueva institucionalidad requerida deberá cubrir por lo menos cuatro campos:

- a) la asistencia financiera (sobre todo de micro finanzas);
- b) la de promoción del desarrollo territorial;
- c) la de investigación agropecuaria y asistencia técnica; y
- d) la de seguridad alimentaria.

Argentina y Brasil, los principales países agrícolas de la Región y que no han desarmado totalmente el sistema de apoyo al agro existente en los años 80’, podrán aportar el ejemplo de muchas de sus instituciones ya existentes que han renovado su rol y forma de actuación en años recientes.²⁰

²⁰ En el caso de Brasil, vale citar la Secretaría de Agricultura Familiar y la de Desarrollo Territorial del MDA, así como la Compañía Nacional de Abastecimiento-CONAB. En el caso de Argentina, el INIA y la recién creada Secretaría de Agricultura Familiar.

22. La nueva institucionalidad de asistencia financiera deberá proporcionar acceso a recursos a predios rurales (no solo agrícolas), asegurando también la posibilidad de financiación de actividades no agrícolas (incluso habitacional), que marcan hoy la emergencia de una nueva ruralidad en el campo latinoamericano. Además deberá asentarse en mecanismos de corresponsabilidad, que caracterizan los innumerables programas exitosos de microcréditos existentes en la región, muchos de ellos de forma cooperativa. Podemos citar entre los casos exitosos de la política de microcrédito, el Programa de Agricultura Familiar PRONAF de Brasil.

23. La nueva institucionalidad para la promoción del desarrollo territorial que deberá reemplazar las antiguas y tradicionales estructuras de asistencia técnica al sector agropecuario (hoy practicadas de forma privada por los proveedores de insumos en muchos segmentos agropecuarios) y de extensión rural, deberá ser marcada por arreglos institucionales flexibles que permitan reunir las “mejores prácticas” existentes en cada país. Brasil, por ejemplo, necesita una instancia coordinadora y descentralizada que integre el Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA), que es el actual responsable de la financiación de agentes privados de asistencia técnica y extensión rural a la agricultura familiar, con el programa de desarrollo rural sustentable del Banco de Brasil (DRS/BB) y con el sistema S, particularmente el SENAR (Servicio Nacional Rural) y el SEBRAE (Servicio Nacional de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas).

24. La nueva institucionalidad de investigación agropecuaria y asistencia, además de recuperar la capacidad nacional previamente existente (centros regionales/nacionales y campos de experimentación) necesita de un profundo rediseño para incorporar las nuevas tecnologías disponibles en el siglo XXI.²¹ En la mayoría de los países de la región el sistema de investigación pública deberá ocuparse también de la asistencia técnica a los segmentos del agro que no tienen medios propios para contratar este tipo de servicio. La modalidad de la investigación - participación en sus diversas variantes metodológicas deberán ser estimuladas (modelo EPAGRI de Santa Catarina, IAPAR de Panamá en Brasil, así como de los CREA²² y el INTA en Argentina)²³. Reconstruir un puente que facilite el flujo de conocimiento a partir de las universidades es un prerrequisito fundamental para la nueva institucionalidad de la investigación agropecuaria que cada vez más deberá apoyarse en las ciencias básicas. El tema de las semillas, en especial de las semillas criollas de los productos tradicionales deberá merecer particular atención.

25. La nueva institucionalidad de la política de seguridad alimentaria requiere un amparo jurídico que garantice el derecho humano a la alimentación a todos los ciudadanos, como lo que existe hoy en países como Argentina, Guatemala y Brasil en América Latina. Además hay que crear toda una institucionalidad que permita la justiciabilidad del derecho a la alimentación de modo de permitir que cualquiera pueda demandar al Estado para garantizar su cumplimiento. La nueva institucionalidad que se ocupará del manejo de esta política

²¹ Martín Piñeiro: El Nuevo Contexto para el Diseño de las Políticas de Investigación, Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria en América Latina. Santiago de Chile, FAO/FODEPAL, seminarios de expertos, Borrador 11-06-2008.

²² Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria, que reúne empresarios agropecuarios que trabajan en grupo y comparten experiencias y conocimientos para aumentar su rentabilidad (www.aacrea.org.ar).

²³ Según Piñeiro “El nuevo contexto económico y científico requiere de un contexto nuevo y más complejo, modelo para transferencia de tecnología” con 4 grandes componentes: a) Gestión del Conocimiento; b) Llenar espacios en blanco de investigación; c) Promover y regular el sector privado; d) Análisis del impacto ambiental. Según el autor “El sector público sigue siendo en gran medida responsable de la gestión del conocimiento, es decir, la articulación de las necesidades nacionales, combinándolas con las oportunidades científicas, movilizandolas la tecnología disponible, y adaptándola a las necesidades del agricultor”. Véase: Piñeiro, M. 2007 Agricultural technology transfer to developing countries and the public sector. (<http://www.scidev.net/en/policy-briefs/agricultural-technology-transfer-to-developing-cou.html>).

necesitará apoyarse en una empresa pública o mixta que opere un programa de abastecimiento social, que incluya por lo menos un sistema de existencias de emergencia de los principales productos de la canasta básica, y el levantamiento de disponibilidad de informaciones y estrategias básicas para propiciar un mecanismo de comunicación de precios y mercados adecuados a los productos y también a los consumidores, además de programas de educación alimentaria y nutricional. Finalmente son necesarios cambios legales para “descriminalizar los donantes de buena fe”, de modo de estimular la creación de bancos de alimentos públicos a nivel local, articulados a los segmentos mayoristas y minoristas (especialmente supermercados),²⁴ lo que permitirá también reducir significativamente el despilfarro de alimentos.

²⁴ Ver la explicación de “Bogotá sin Hambre” <http://www.pnud.system.net/bsh>

Anexo 1: CONTEXTO REGIONAL

*Rodrigo Castañeda S.*²⁵

I. INTRODUCCIÓN

La profunda vinculación de los mercados internacionales y en especial la estrecha relación del mercado de productos agrícolas con otros mercados no es un fenómeno nuevo. El rápido crecimiento económico de las economías emergentes, el aumento de los precios de la energía y los capitales especulativos han influido en la velocidad de cambio del sistema alimentario mundial, particularmente en los últimos años.

Fenómenos recientes como el alza precios de los alimentos y sus consecuencias en la seguridad alimentaria indudablemente requieren el análisis minucioso de dicho Sistema Alimentario para entender las causas y proponer políticas alternativas de largo alcance para enfrentar los efectos adversos.

El alza en el precio de los alimentos a nivel internacional, que se inició a mediados de 2002 y se aceleró en los últimos dos años, es un fenómeno que preocupa por sus efectos directos en los países importadores de alimentos y en la población vulnerable, así como por sus efectos indirectos – como la mayor inestabilidad en la gobernabilidad de varios países.

Los precios de los productos agrícolas aumentaron bruscamente en 2006 y 2007 y continuaron subiendo de forma más marcada todavía durante el primer trimestre de 2008. El índice de precios de los alimentos de la FAO creció en promedio un 8% en 2006 un 24% en 2007, continuando su ascenso máximo hasta mayo de 2008 cuando alcanzó un 55%.

A partir de mes de julio 2008 el precio de los commodities energéticos y combustibles (que descendió hasta un 40%) , sumado a los buenos pronósticos de las cosechas y la demanda internacional produjo una reducción en el precio de los alimentos, que registró una caída de 25% entre julio y octubre.

Cabe recordar que en esta alza de precios, no fueron solamente los precios de los alimentos los que subieron, sino también los costos de producción, y con mucha fuerza los fertilizantes. Esta situación ha generado que los productores, compren insumos agrícolas a un costo mayor y con una expectativa de recuperar dicha inversión con un elevado precio de venta que, desafortunadamente, no se cumplió. Si a lo anterior sumamos el menor acceso al crédito agrícola – inducido por la contracción economía de los países desarrollados – no sería raro una disminución de los niveles de producción de alimentos. Sin embargo, se debe mencionar que para que este aumento de precios llegue al productor depende necesariamente del grado de transmisión de precios de cada mercado nacional. Para esto sería necesario analizar desde la capacidad de producción interna o importación del producto, las condiciones de competencia de los mercados domésticos y sus políticas comerciales hasta el tipo de cambio dólar.

El alza de precios de los alimentos ha tenido efectos adversos en la Región, los que se han visto claramente en el aumento generalizado de la inflación en los países, con un

²⁵ Consultor en Desarrollo Rural, FAO

acelerado aumento en la inflación anual de los alimentos que borde el 20% durante el 2008, siendo los países más golpeados nicaragua, Venezuela y Haití.

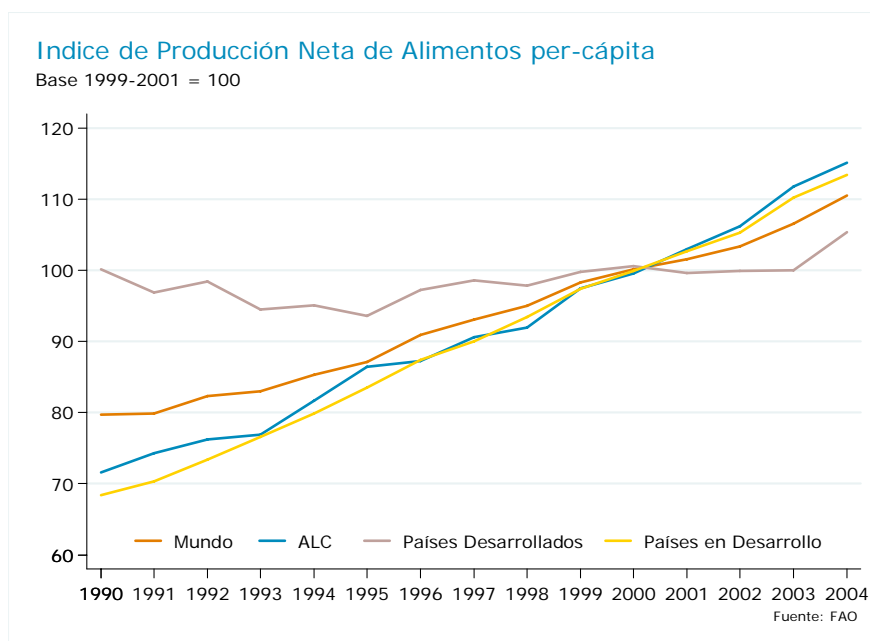
Otro de los impactos negativos del alza, es el aumento del número de personas en situación de hambre en el mundo, de 963 millones de subnutridos, 40 millones más que las cifras anterior del 2007, retrocediendo casi todo el avance en materia de las metas del milenio y CMA. En América Latina, en el periodo 1990-2005 la Región había logrado disminuir el número de personas en situación de hambre de 52.6 a 45.2 millones. Sin embargo el retroceso en el logro de las metas se evidencio entre 2005-2007 donde el alza de precios de los alimentos produjo un incremento en 6 millones de personas, hasta alcanzar los 51 millones.

Este hecho, junto con la actual crisis financiera han afectado las proyecciones positivas de crecimiento económico y quiebra el ciclo de disminución de pobreza que se venía registrando desde hace 6 años, junto con el crecimiento económico sostenido. De esta misma forma, esta alza de precios ha corroborado que en países donde existen políticas sociales basados en derechos los efectos han sido más controlados y de menor gravedad.

Lo anterior contrasta con el hecho, que durante 2007 se produjeron más de 2100 millones de toneladas de cereales a nivel mundial, de las cuales dos tercios se concentran en Asia y Norteamérica (FAO, 2008c). Por su parte, si bien América Latina produce 8% de este total, destaca el rol de Sudamérica que es responsable de prácticamente el total de la producción y exportación de cereales en la Región.

Desde una perspectiva más amplia, la Región se distingue por el ritmo al cual ha producido alimentos, en particular desde principios de esta década, mostrando tasas de crecimiento de la producción neta de alimentos per cápita superiores al promedio mundial y a la de las economías de países desarrollados (ver Gráfico 1).

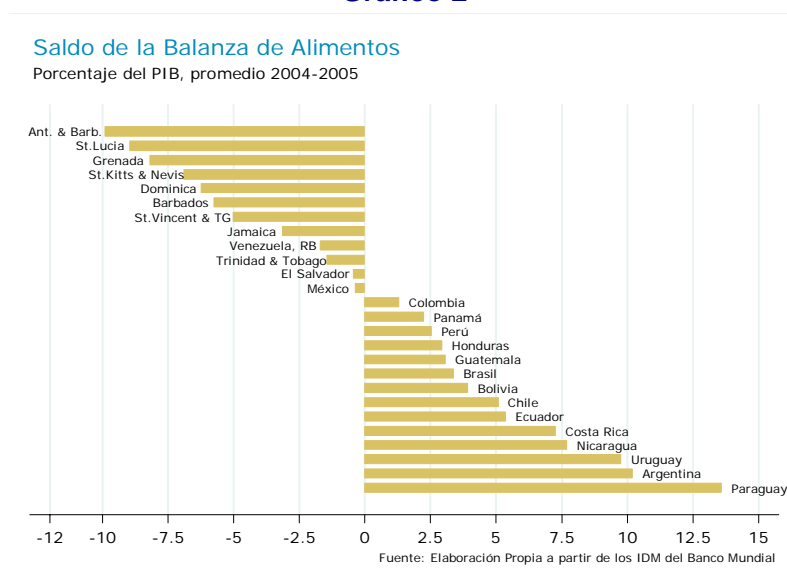
Gráfico 1



No obstante esta característica regional de productor, a nivel de nacional puede ser muy heterogénea. De hecho, el balance comercial neto de alimentos muestra que

principalmente los países del Caribe, junto con México y Venezuela, son deficitarios en alimentos, a diferencia de lo que sucede con la gran mayoría de países de Sudamérica cuyo saldo no sólo es positivo sino que en los casos de Uruguay, Argentina y Paraguay se ubica en alrededor del 10% del PIB (ver Gráfico 2). Esta realidad generó que los altos precios de los commodities en general, se convirtiera en una ventaja comercial para algunos países que basan sus estructuras de exportación en productos básicos, minerales y alimentos, como Chile, Ecuador, Venezuela y Jamaica. Por ejemplo, Brasil y Chile aumentaron el valor total de sus exportaciones en 27% y 112% respectivamente.

Gráfico 2



II. EFECTOS SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

A nivel de los países, el efecto del aumento del precio de los alimentos dependerá de la posición relativa en el comercio mundial: el efecto será positivo si son exportadores netos de alimentos, y negativo si son importadores netos (ver cuadro 1) y especialmente si son países de bajos ingresos y deficitarios de alimentos (LIFDCs). En este sentido, la capacidad para importar alimentos es un indicador importante para evaluar el impacto global del alza de precios de los alimentos en los países.

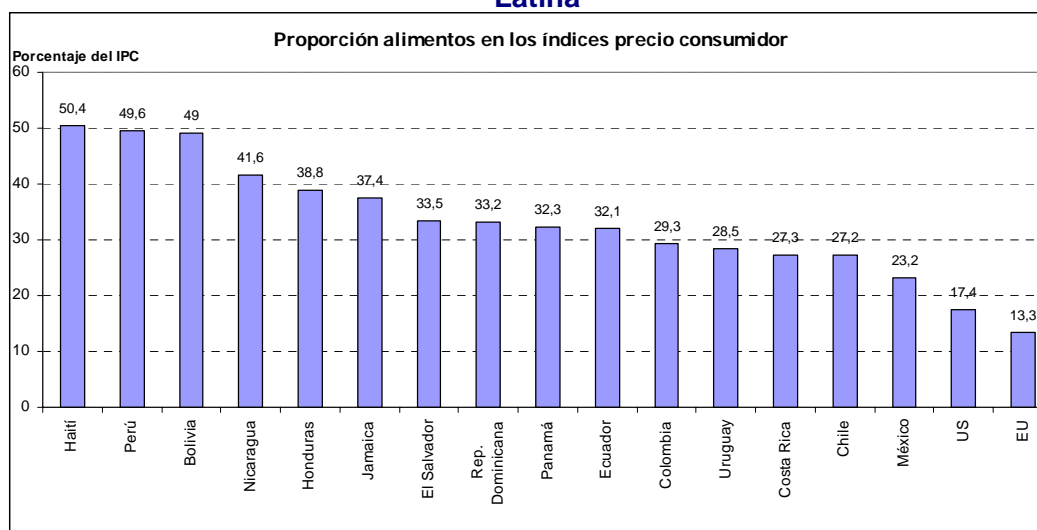
Cuadro 1
Capacidad de importación de alimentos, promedio 2001-2005

Capacidad para importar alimentos*	Países
1. Alta (0%-10%)	Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Trinidad y Tobago y Venezuela
2. Media (11%-20%)	Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay
3. Baja (mayor 20%)	Belize, Dominica, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas

Como puede apreciarse la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe tienen una baja capacidad para importar alimentos. A nivel de los hogares, su efecto dependerá si se es productor o comprador neto de alimentos y de la proporción del gasto en alimentos en el consumo total de los hogares. Uno de los efectos adversos es la amenaza que representa en la seguridad alimentaria de los hogares al impactar directamente el poder adquisitivo de los más pobres. De hecho, se estima que por cada 1% de incremento en los precios de la comida, el gasto en consumo de alimentos en países en desarrollo decrece en 0,75%.

En este sentido, la estructura de gasto muestra que la proporción que destina la población más pobre de ALC a la compra de alimentos es el doble que la que destina la población más rica (ver Gráfico 3). El promedio de gasto en alimentos de la población más pobre para el caso de siete países bordea el 46% del gasto total, mientras que la población más rica destina alrededor de un cuarto al gasto en el mismo rubro.

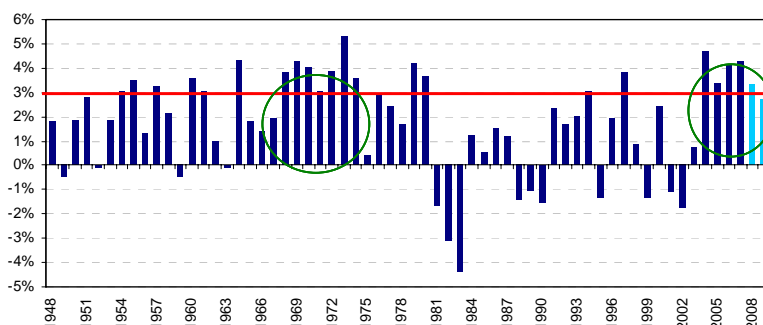
Gráfico 3:
Proporción del gasto destinado a alimentación, países seleccionados de América Latina



III. INDICADORES DE CRECIMIENTO

La Región venía presentando un crecimiento sostenido de seis años, a partir de 2002, en la mayor parte de los países, no visto desde hace 40 años, con un promedio de crecimiento anual del ingreso por habitante del 3%; una importante reducción de la indigencia; una recuperación de lo social y del papel del Estado como garante de derechos mínimos para todos (salud, educación, alimentación); la institucionalización funcional; y democracias en crecimiento. Este contexto regional presentó condiciones únicas para reducir drásticamente la profunda brecha económica y social que nos ha afectado constantemente (ver Gráfico 4).

Gráfico 4
Variación del producto interno bruto por habitante (%)



Fuente: CEPAL.- Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2007

Diversos análisis, indican que el crecimiento de la economía de los países se vio acompañado de una fuerte disminución del desempleo, especialmente por el incremento del empleo asalariado, y un alza en el aumento de los ingresos de los hogares vía remesas y/o programas de transferencias. Por ejemplo, el desempleo bajo a menos de 8% anual²⁶ cifra menor que a comienzo de la década, pero aún 2.4 puntos más alta que en los noventa. Por otra parte los buenos resultados de programas sociales, como Oportunidades en México, Red de Protección Social en Nicaragua y Bolsa Familia en Brasil, son muestra de importantes políticas públicas implementadas por los países en un contexto internacional favorable.

Sin embargo, producto de la crisis financiera, y a pesar que su profundidad aún se encuentra en discusión, el periodo de crecimiento prolongado que venía registrando la región tendrá una fuerte caída a partir del 2008, según recientes estimaciones de CEPAL, la tasa de crecimiento será sólo de un 1,9% (ver cuadro 2), en base a un inicio de recuperación económica a partir del segundo semestre del año. De todas maneras los efectos de la crisis nuevamente golpeará de mayor forma a los segmentos más pobres y vulnerables a través del aumento del desempleo, la disminución de las remesas y los niveles de inflación, que a pesar que registran una caída paulatina, creemos se mantendrán a tasas más altas que a comienzos del alza de precios de los alimentos.

²⁶ Estimación 2008 – Estudio Económico de América Latina y Caribe 2007-2008

**Cuadro 2: Tasas de Variación Producto Interno Bruto
(Millones de dólares a precios constantes de 2000)**

Países	2007	2008	Proyección 2009
Argentina	8.7	6.8	2.6
Bolivia	4.6	5.8	3.0
Brasil	5.7	5.9	2.1
Chile	5.1	3.8	2.0
Colombia	7.7	3.0	2.0
Costa Rica	7.3	3.3	1.0
Cuba	7.3	4.3	4.0
Ecuador	2.5	6.5	2.0
El Salvador	4.7	3.0	1.0
Guatemala	5.7	3.3	2.0
Haití	3.2	1.5	1.5
Honduras	6.3	3.8	2.0
México	3.2	1.8	0.5
Nicaragua	3.8	3.0	2.0
Panamá	11.5	9.2	4.5
Paraguay	6.8	5.0	2.0
Perú	8.9	9.4	5.0
República Dominicana	8.5	4.5	1.5
Uruguay	7.4	11.5	4.0
Venezuela	8.4	4.8	3.0
Sub-Total America Latina	5.8	4.6	1.9
Caribe	3.8	2.4	1.4
América Latina y el Caribe	5.7	4.6	1.9

Fuente: CEPAL con base en datos oficiales de los países

Por otra parte, este periodo sostenido de crecimiento permitió que para el año 2007 la pobreza se redujera de 36,3% a 34,1%, disminuyendo 2.2 puntos porcentuales, es decir 9 millones menos de personas pobres. Esto significa que existen 184 millones de pobres en la región, de las cuales el 12,6 % de ellos se encuentra en condiciones de extrema pobreza, equivalente a 68 millones en indigencia. Entre los países que presentan una destacada disminución en la pobreza, se encuentran; Bolivia (63.9-54); Brasil (33.3%-30%); Honduras (71.5%-68.9%), Perú (44.5%-39.3%) y Venezuela (30.2%-28.5%).

Sin embargo el alza de precios de los alimentos, la inflación generalizada y desaceleramiento del crecimiento en la Región, hacen estimar que al cierre del año 2008 las cifras de indigencia presentarán un alza de alrededor de 0.4 puntos porcentuales y que la tendencia a la disminución de las cifras de pobreza que se venía registrando desde 2002 a la fecha se contraigan. Esto significa que para este último período la pobreza alcanzará 33.2% y la indigencia 12.9%, con un total de 182 millones de pobres (ver gráfico 5).

Lo anterior puede explicarse por factores como, el aumento del precio de la canasta básica efecto producido por el alza del precio de los alimentos, la disminución de las remesas de países desarrollados, el estancamiento del empleo y remuneraciones. El impacto de este escenario ha sido estimado mediante una reciente simulación²⁷, que indica que entre 2007 y 2008 el número de pobres sería superior en 11 millones de personas al que habría sido sin un alza de precios de los alimentos. (Ver cuadro 3)

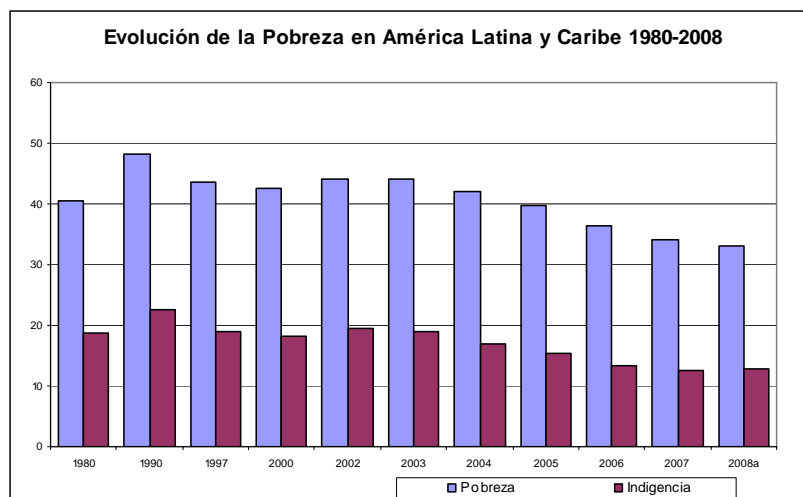
²⁷ Simulación realizada por CEPAL. Panorama Social 2008

**Cuadro 3:
Simulación del Impacto del Alza del Precio de los Alimentos sobre la Incidencia de la Pobreza y la Indigencia, 2007-2008**

	Porcentajes			Millones de personas		
	Incidencia Efectiva	Incidencia simulada	Diferencia	Incidencia efectiva	Incidencia simulada	Diferencia
2007						
Indigencia	12,6	11,9	0,7	67,8	64,2	3,6
Pobreza	34,1	33,4	0,7	183,9	180	3,9
2008 (proyección)						
Indigencia	12,9	10,9	2	70,8	59,6	11,2
Pobreza	33,2	31,2	2	181,6	170,7	10,9

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**Gráfico 5
Pobreza ALC 1980-2007 (%)**



Fuente: CEPAL.- Panorama Social 2008

IV. INGRESOS FISCALES

Uno de los factores destacados en los últimos años de crecimiento económicos fue la tendencia a una mejor estructura y funcionamiento de la política fiscal de los países, que tuvo como efecto la disminución de la deuda pública y el menor grado de vulnerabilidad de macroeconomía (es más, este fue un factor determinante en el grado impacto que ha tenido la crisis financiera y el alza de precios de los alimentos en cada uno de los países).

Un porcentaje importante de las economías de la Región mostraron al término del año 2007 un superávit primario del orden del 2,3 % del PIB. Sin embargo, esta cifra es menor al 2,4 % registrado el 2006. En efecto, se observó en la Región un aumento importante de los ingresos fiscales, con un promedio regional del 20% respecto al PIB. Lo anterior estaba generando como consecuencia que los gobiernos se permitan aumentar de manera considerable el gasto público, con un promedio regional que alcanzó el 20,4 %, aunque con excepciones: países como El Salvador, México y Paraguay registraron una disminución del gasto público.

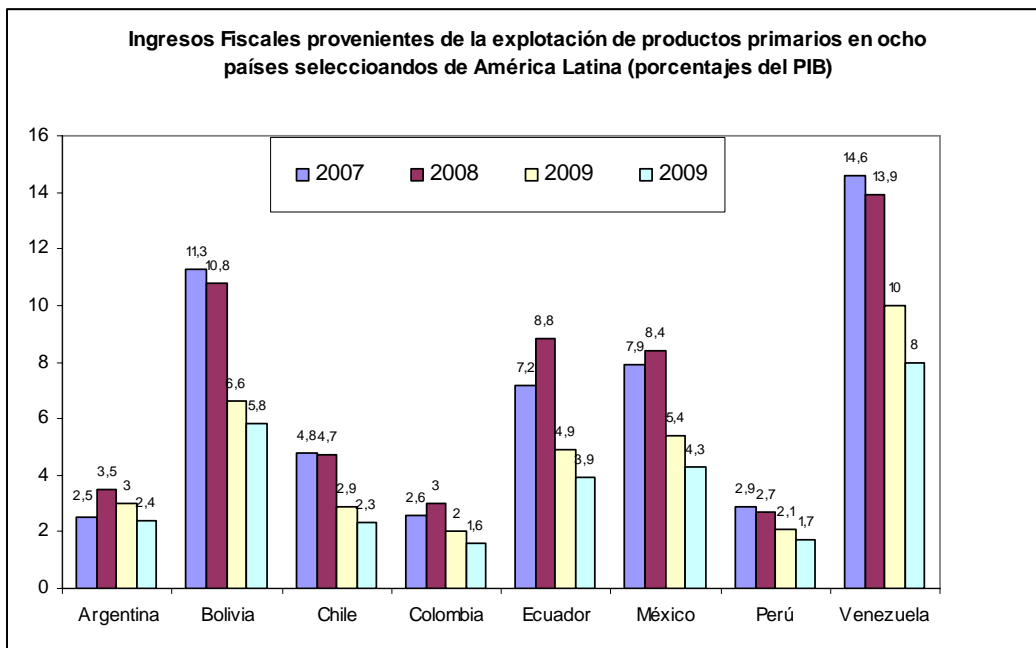
Esto queda reflejado en las diversas medidas e instrumentos que han tomados los países – a través de herramientas fiscales- para atenuar el impacto del alza de precios

de los alimentos y el aumento de la inflación general.- tales como – eliminación o disminución de impuestos específicos, disminución de aranceles para transacciones comerciales, transferencia de ingresos focalizadas, entre otras. (Ver cuadro 5y 6)

Sin embargo, este comportamiento favorable de ingresos fiscales, ya ha comenzado a presentar contracciones en los países dependientes de la exportación de recursos básicos, (como Venezuela, Ecuador, Bolivia, Chile, entre otros) cayendo el superávit primario en 0.8 puntos en el 2008 y promediando un 1,6% del PIB, según informe de CEPAL²⁸. (ver gráfico 6). Este mismo informe recomienda como medida fiscal, el fortalecimiento de los sistemas tributarios y la “construcción de un Pacto Fiscal, que compatibilice las demandas de bienes y servicios públicos con los aportes de ingresos que deben hacer los distintos grupos en un acuerdo social”.

En este sentido, la carga tributaria de los países continúa siendo escasa (comparada con otros países desarrollados), como para aumentar la velocidad y capacidad de respuesta necesarias de los gobiernos ante las necesidades sociales, así como para mejorar la infraestructura regional.

Gráfico 6:
Ingresos fiscales provenientes de explotación productos primarios



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales hasta 2008 y proyecciones propias para 2009.

Nota: Las cifras correspondientes a 2008 son preliminares, las de 2009 (b) corresponden al escenario base y las de 2009 (p) a un escenario más pesimista (20% adicional de caída de los precios de los productos primarios respecto del escenario base).

²⁸ CEPAL- Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008

**Cuadro 5:
Programas de Transferencias Condicionadas en Sudamérica**

País	Programa	Valor mensual de la Transferencia	Público Beneficiario	Condicionalidad
Argentina	Jefes y Jefas de Hogar Familias para la Inclusión	150 pesos (\$EE.UU.50)	Familias de baja renta sin empleo con hijos hasta 18	Niños en la escuela y salud
Bolivia	Bono Juancito Pinto	\$EE.UU.30 anuales	Niños en escuela para asegurar alimentación	Asistencia a escuela
Brasil	Bolsa Familia	R\$50 a R\$95 por familia	Familias con renta per capita bajo de R\$120	Asistencia escolar, vacunación
Chile	Chile Solidario	10.500 pesos al inicio por 6 meses y reducción gradual hasta los 18 meses. Bolsa mensual hasta los 3 años	Familias en situación de indigencia y ancianos	Niños en la escuela, vacunación, cursos de capacitación para los padres
Colombia	Familias en Acción	14 mil pesos para cada hijo en enseñanza básica; 18 mil para la enseñanza secundaria y 46,5 mil para cada hijo menor de 7 años de edad	400,000 familias en extrema pobreza con niños y adolescentes.	Niños en la escuela y acompañamiento nutricional con cuidados de salud
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	\$EE.UU.15 por familia (reciben las mujeres)	1,1 millones de familia necesitadas	Educación, salud y nutrición
Paraguay	Tekoporá y Ñopytyvo	Las mujeres reciben el bono	Familias en extrema pobreza con niños en área rural	Educación y salud
Perú	Juntos	\$EE.UU.30 por familia	Familias pobres con niños y adolescentes	Educación, salud y alimentación.
Uruguay	Plan Alimentario Nacional Programa de Ingreso Solidario	Transferencias para la compra de alimentos	Familias pobres y con niños	n.d.
Venezuela	Bono de Alimentación para trabajadores; Bolsa Bolivariana	Venta subsidiada o donación de alimentos	familias pobres en el ámbito regional	n.d.

**Cuadro 6:
Programas de Transferencias Condicionadas en CentroAmerica**

País	Programa	Valor mensual de la Transferencia	Público Beneficiario	Condicionalidad
El Salvador	Programa Oportunidades y Red Solidaria	\$EE.UU.15-20 por familia, entregados a la mujer	12,000 Familias en extrema pobreza con niños menores de 15, mujeres embarazadas	Niños en la escuela, vacunación, registro de cédula, programas de desarrollo comunitario
Honduras	PRAF II	LPS\$80 por niño para familias hasta 3 niños por 10 meses	Familias necesitadas en un espacio geográfico definido	Educación, salud y nutrición
México	Oportunidades	145 pesos bimensuales + Bolsas educativas 95-620 pesos + \$EE.UU.25 mensual a adultos mayores y 300 a jóvenes	Familias necesitadas, adultos mayores	Educación, salud y alimentación.
Nicaragua	Red de Protección Social (Mi familia)	\$EE.UU. 30 por familia	22.500 familias en extrema pobreza	Educación, salud y alimentación.
Panamá	Red de oportunidades	n.d	12,000 familias pobres	Educación y salud
República Dominicana	Programa Solidaridad, Comer es Primero, Incentivo a Escolaridad y Nombre y Apellidos	\$EE.UU.16 para alimento, 5 para asistencia escolar	Familia en extrema pobreza con niños de 6 a 16 años. También admite a hijos pequeños para el alimento	Niños en la escuela y registro de ciudadanos
Jamaica	PATH	\$EE.UU.10 cada dos meses	Embarazadas, ancianos y otros públicos en riesgo	Supervisión por administradores de parroquias

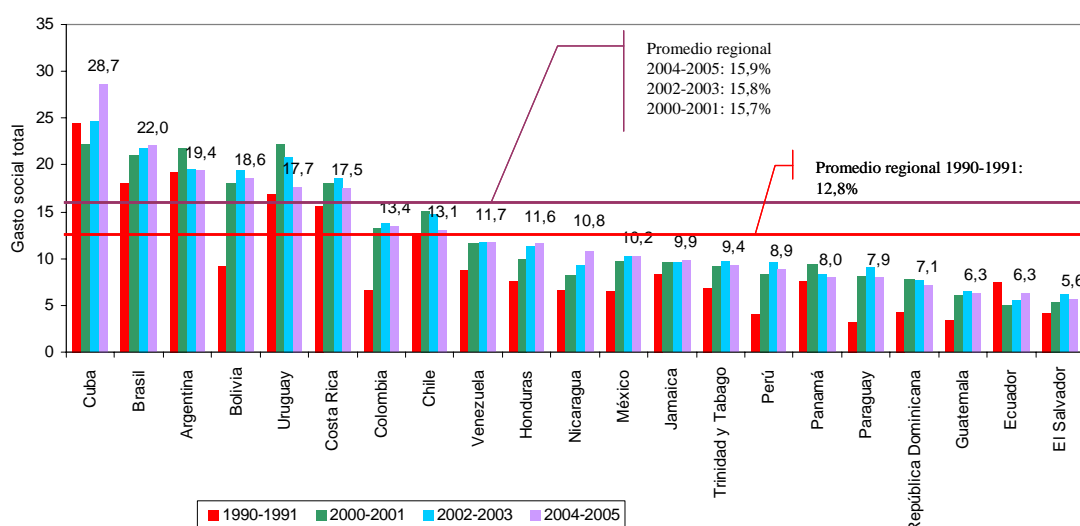
V. ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL

Una de las características del gasto público social en la región es su heterogeneidad entre países, tanto es así que la diferencia entre el país que más gasta y el que menos gasta puede llegar a 15 veces. Este indicador ha mostrado un importante crecimiento durante los últimos 15 años de manera generalizada durante la primera mitad de los años noventa, presentado ciertas variaciones por países durante la segunda mitad de la década. Según datos de CEPAL 2007 producto del crecimiento sostenido que ha experimentado la Región en el período 2002-2003 y 2004-2005, los niveles de gasto público registraron un aumento cercano al 10% del PIB, representando 660 dólares per capita (precios de 2000). Este mayor gasto es consecuencia de un incremento en los sectores de seguridad, asistencia social y educación.

Las cinco características que se observan de este período de gasto público son:

- Se reduce la tendencia a asignar mayores recursos a políticas sociales, pero no se detiene.
- Existe una gran relación entre gasto público y restricciones presupuestarias, asociadas a bajas cargas tributarias.
- En los últimos años, son los países de menor desarrollo relativo los que muestran mayores avances por destinar recursos a las políticas sociales.
- Las áreas principales del gasto son asistencia, seguridad social y educación.
- El gasto social mantiene una tendencia procíclica, lo que disminuye la capacidad de los países para mantener un sistema de protección social frente a una situación de contracción de la actividad económica.

Gráfico 7
GASTO PÚBLICO SOCIAL, COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-1991 A 2004-2005
AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES):



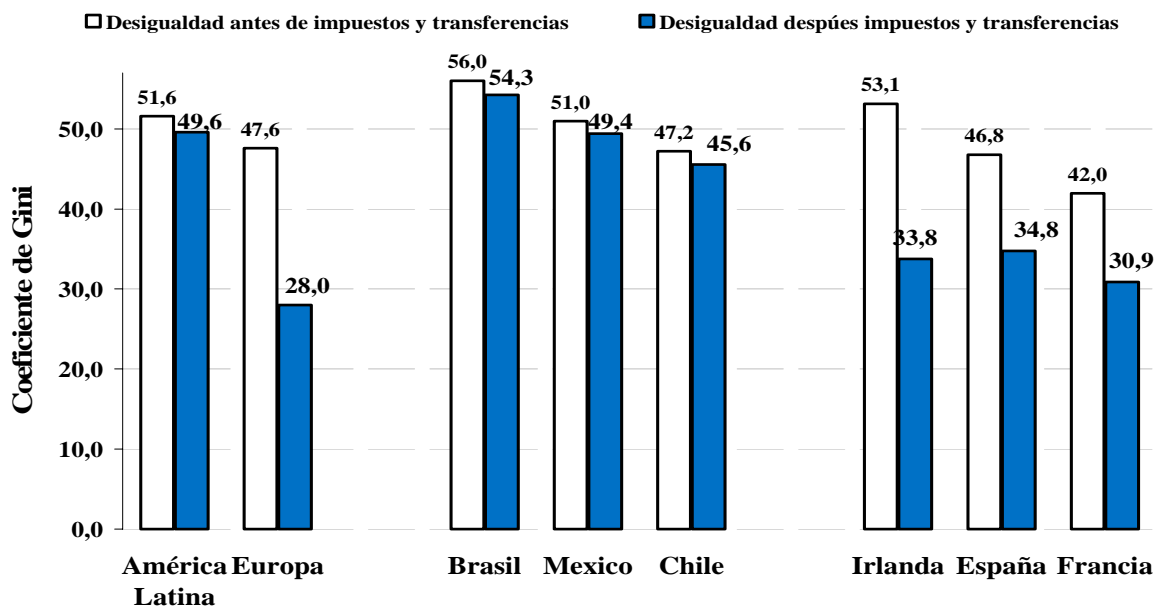
Fuente: CEPAL. Panorama Social 2007

Una característica importante a considerar en una política fiscal es el impacto que tiene sobre la redistribución de los ingresos. En América Latina no se obtiene el efecto de disminuir la concentración de los ingresos (ver Gráfico 8), ya que representa apenas un 19,4% del ingreso primario de los hogares. Esto se explica entre otras razones, por el

alto peso que tienen los impuestos indirectos específicamente sobre el consumo (como el IVA - impuesto de valor agregado), en relación a los impuestos directos sobre el ingreso y la propiedad.

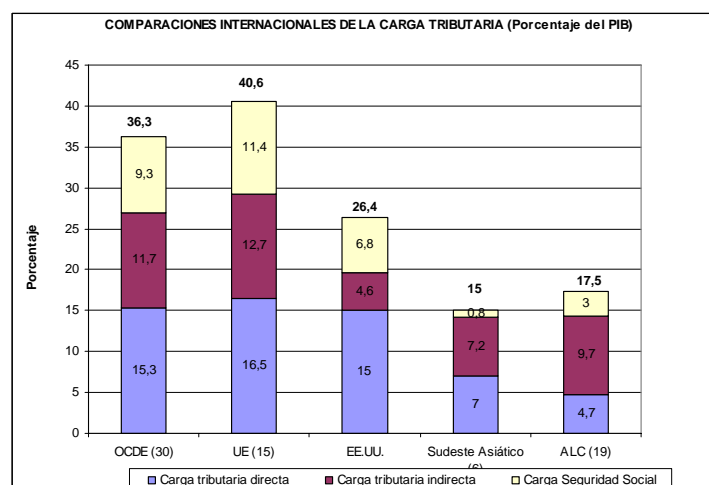
El nivel de desigualdad y redistribución fiscal que existe en América Latina, se aprecia en el gráfico 9, al comparar el cambio que se produce en el índice de Gini antes y después de impuesto, entre países de europeos de la OCDE donde este indicador pasa de 47.6 a 28.2 y de 51.6 a 49.6 en América latina

Gráfico 8
Redistribución de Riquezas después de Impuestos y Transferencias



Fuente: OCDE. "Perspectivas Económicas de América Latina 2008"

Gráfico 9
Comparaciones Internacionales de la Carga Tributaria



Fuente: Naciones Unidas, 2006, La protección Social de Cara al Futuro

América Latina en 2003 poseía una carga tributaria promedio de 17,5% (3% seguridad social, 9,7% indirecta y 4,7% directa) mientras la Unión Europea alcanzaba el 40,6% (11,4% seguridad social, 12,7% indirecta y 16,5% carga directa) como se aprecia en el Gráfico 8. Muchos de los países de la Región no tienen impuestos sobre la propiedad, como es el caso de Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Perú.²⁹ Esto se expresa claramente al observar el ingreso promedio de tributos sobre la propiedad de los Gobiernos Centrales de América Latina, que en el 2002 alcanzó sólo el 0,84% de la recaudación PIB.

Esta situación se aprecia en forma clara, por ejemplo, en el sistema tributario de Brasil, donde quienes ganan hasta dos salarios mínimos pagan 49% de sus ingresos en impuestos, pero quienes obtienen sobre treinta, apenas lo hacen en 26%. Si esta situación se compara con otros países, existe un exceso de tributo en consumo y bajo tributo al patrimonio y la renta.

La heterogeneidad de la situación fiscal de los países de la región se manifiesta en la dispersión de los ingresos fiscales, que fluctúan entre un 35% del PIB en Brasil y alrededor de un 10% en Guatemala. Las fuentes de ingreso fiscales también difieren de un país a otro, aunque en general, con la excepción de Colombia, los ingresos de capital representan un bajo porcentaje de la recaudación de los gobiernos. En varios países, los ingresos tributarios constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes de los gobiernos centrales, mientras que en otros los ingresos tributarios se complementan con recursos provenientes de las rentas aportadas por recursos naturales. En un número reducido de países, las donaciones externas también son una fuente significativa de ingresos

Avances en las metas del milenio

Tal como se mencionó anteriormente, la indigencia y la pobreza han cambiado su tendencia de reducción, registrando aumentos aunque menores pero preocupantes, no sólo porque rompen un ciclo prolongado de bonanza, sino que también porque podría afectar los avances de las metas del milenio sobre la reducción de pobreza, tanto por la crisis financiera como por el alza de los alimentos que se registró a mitad del año y que aunque bajaron, no han regresado al nivel previo a la escalada.

Así mismo el empleo se presenta como un mecanismo de superación de pobreza durante los últimos cinco años de crecimiento económico. Donde el trabajo asalariado representa en los hogares de América Latina un 52% del total de los ingresos de hogar urbanos pero sólo un 38% en hogares rurales, dejando un amplio margen para la dependencia de otras fuentes como remesas y transferencias de ingresos.

Es en este contexto, que Naciones Unidas ha propuesto una nueva meta para el milenio “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular para las mujeres y los jóvenes”, la cual entró en vigor el 2008 en el ODM1³⁰ y pone su atención en el mejoramiento del funcionamiento de los mercados del trabajo y la generación de la calidad del empleo, para lo que se proponen indicadores centrados en ingresos.³¹ Según estimaciones del BID, para el 2008 se prevé que el volumen de remesas a América Latina y el Caribe alcance a unos 67.500 millones de dólares.

²⁹ CEPAL, 2006, La protección social de cara al futuro

³⁰ Erradicar la pobreza extrema y el Hambre “

³¹ Indicadores propuestos: a) Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) por ocupado; b) Tasa de ocupación, también llamada “relación empleo-población”. c) Proporción de ocupados que vive con menos de un dólar PPA por día. d) Proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el total de ocupados.

Hasta la fecha, la Región ha logrado avances importantes en su compromiso de disminuir a la mitad para el año 2015 la pobreza extrema vigente en 1990, de acuerdo a la meta señalada en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM). Cuando ha transcurrido dos tercios del tiempo para cumplir el primer Objetivo, América Latina muestra un avance de 88%.

A pesar de esto, el desempeño de los países en la Región ha sido diverso. Hay un grupo de países que ya han alcanzado la meta como Brasil, Chile, Ecuador, México y Costa Rica. Otro grupo presenta un avance mayor al promedio esperado: Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Al contrario, Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay no han superado la mitad de la meta, además de presentar un bajo margen de avance en la reducción de la pobreza rural.

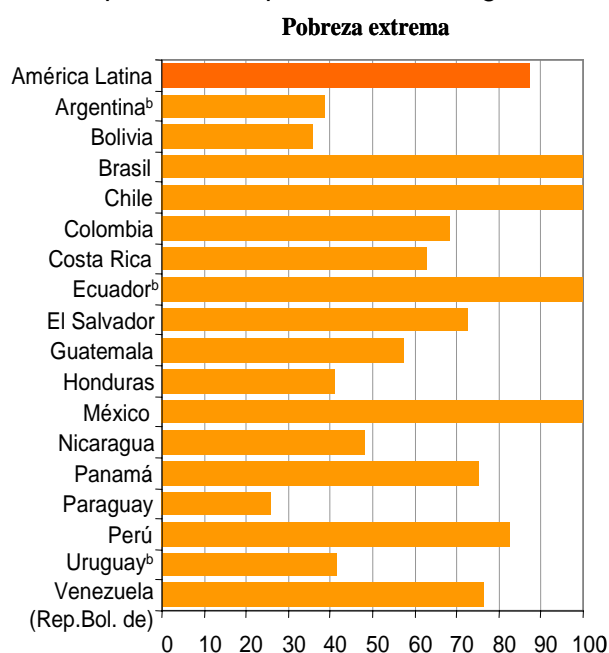
Sin embargo, la Región continúa siendo la más desigual del planeta, con una elevada tasa de inequidad de la distribución del ingreso, agravada por una ineficiente estructura redistributiva de la riqueza; el decil más rico de la población se queda con el 36% del ingreso total, mientras que los cuatro deciles más pobres sólo reciben el 14%. Es decir, el ingreso medio por persona de los hogares más ricos es 19 veces mayor al 40% de los hogares más pobres. Al observar el "Índice de Gini" que permite medir la desigualdad en la distribución del ingreso y el consumo, según datos del Banco Mundial, desde la década de los setenta hasta los noventa, la desigualdad en América Latina y el Caribe fue superior en 10 puntos respecto de Asia; en 17,5 puntos respecto de los 30 países de la OCDE y en 20,4 puntos respecto de Europa oriental.

Lo anterior se traduce, por ejemplo, en que la inequidad en el país menos desigual de la región (Uruguay) es superior respecto al país más desigual de Europa oriental y los países industrializados.

A pesar de que la realidad es diversa en cada uno de los países, el nivel de la desigualdad en la Región se ha mantenido casi sin cambios, aunque países como Brasil, México y Chile presentaron en los últimos años una leve disminución en las cifras nacionales. Lo anterior se explica, entre otras causas, por un elevado y persistente perfil de desigualdad en el acceso a la propiedad de la tierra, agua y otros recursos productivos.

Combate al hambre

Las últimas cifras de FAO³² estiman que en el mundo la población que padece hambre asciende a 963 millones de personas aproximadamente, 40 millones más que en 2007, de las cuales la gran mayoría se encuentra en los países en desarrollo, producto de los altos precios de los alimentos y recientemente los impactos de la crisis financiera. Esta cifra representa un incremento de 121 millones de personas con respecto al período 1990-1992 (ver cuadro 7).



³² 2008 preliminares

Como se mencionó anteriormente, ALC había logrado avances importantes antes de la crisis de alimentos, en el período 1990-1992, se redujo desde 53 millones a 45 millones en el 2003-2005, sin embargo la subida de precios de alimentos llevo esta cifra a 51 millones de subnutridos al final de 2007, lo que significa un aumento de 6 millones, cifra muy similar a los niveles de hambre que tenía la región en 1990.

Cuadro 7
Cifras de hambre en el mundo 1990 – 1992 / 2008

Evolución cifras de subnutridos en el Mundo y América Latina 1990-1992 / 2008 (Millones de personas)

	Total 1990-92	Total 2003-05	Dif (1992-2005)	Total 2007	Dif (2005-2007)	2008 Efecto por aumento de precios	Dif (2007-2008)
Mundo	842	848	6	923	75	963	40
ALC	53	45	-8	51	6	-	

a: Cifras proyectadas

El problema del hambre persiste, pese a que se trata de una Región que produce alrededor de 30% más de alimentos que los necesarios para satisfacer las necesidades energéticas mínimas de todos sus habitantes. A pesar de los esfuerzos realizados por lo gobiernos, existe la necesidad de fortalecer y aumentar el alcance de las políticas públicas, que favorezcan el acceso y amplíen la disponibilidad de alimentos a mediano y largo plazo, de la población.

La reciente alza del precio de los alimentos dio la oportunidad de reactivar la producción agrícola e incluir a millones de agricultores pobres al mercado, aumentar la mano de obra agrícola y sus remuneraciones. La necesidad de apoyo para dicho sector era inminente, dado que esos agricultores no tienen recursos propios, ni acceso al crédito, ni las capacidades tecnológicas, para aumentar su producción. La actividad agrícola fue perdiendo importancia en muchos de los países de la Región desde la década de los 80, principalmente por la posibilidad de compra de alimentos a bajo costo en el mercado internacional, que provenían de los países desarrollados, con una cuota importante de subsidios y apoyos a la producción.

Lo anterior, indica que, de no tomar las medidas necesarias, se pueden generar dos efectos negativos; primero; la pronunciada caída de los precios agrícolas en los últimos meses puede desincentivar nuevamente la producción agrícola y afectar los ingresos de los pequeños campesinos, sobre todo a los más pobres, los campesinos sin tierra y las familias encabezadas por mujeres. En segundo lugar, un retroceso importante de algunos países que se encontraban bien encaminado para alcanzar los objetivos de la CMA, antes de que los precios se dispararan y que hoy se ven afectados por la nueva condición del sistema alimentario internacional.

Por último parece importante señalar, que el contexto internacional actual ha generado un efecto rebote, que cuando los precios de los commodities suben en el mercado internacional se produce un impacto de forma inmediata en el precio de los alimentos de los consumidores finales. Sin embargo, cuando el precio de las commodities caen, esos mismo comerciantes van bajando lentamente sus precios, ya que no pueden vender sus productos a un precio más bajo del que lo compraron sin obtener pérdidas. Por eso la inflación de los alimentos permanecerá alta, produciéndose una caída leve durante los próximos meses, a pesar de la desaceleración económica. Lo anterior sumado a los embates de la crisis financiera hace que nuevamente los más afectados sean las familias de menores ingresos o con empleos precarios, situación que refuerza la importancia y dependencia de los países al despliegue de políticas contracíclicas y de instrumentos de protección social que implementen los gobiernos de la Región.

Anexo 2

SUPERMERCADOS Y AGRICULTURA FAMILIAR

Walter Belik³³

Los últimos 30 años han visto enormes cambios en la forma en que la producción familiar y la cadena de distribución se articulan, principalmente en lo que se refiere a los alimentos frescos (FVH-frutas, verduras y hortalizas; lácteos; carnes procesadas, etc.). Analizándose los movimientos en relación a la apropiación de valores agregados generados en el proceso, se puede concluir que hubo un cambio radical respecto al valor atribuido entre las etapas de producción y distribución. En otras palabras, si en el pasado la producción de mercadería era el principal eje generador de valor, a partir de los años 80 la información de mercado y la capacidad de abastecimiento del punto de venta pasaron a absorber la parte más importante de las ganancias generadas en el proceso productivo. Pero más que eso, el primer eslabón – que está más cercano al consumidor – se estableció como primer elemento en la dinámica productiva en esos segmentos del complejo agroindustrial.

Se calcula que el 80% de las FVH que se producen actualmente en Brasil se comercializa a través de supermercados. La presencia de ferias libres, mercados municipales y verdulerías es cada vez menor en relación al gran volumen que pasa por las cajas de los supermercados. Muchos de los supermercados brasileños, principalmente las pequeñas redes, se abastecen en centrales de abastecimiento o CEASAs, o en mercados mayoristas públicos. A la vez, las grandes redes cuentan con sus propias centrales de compras con plataformas de distribución, ocupando el espacio que tradicionalmente estaba reservado a los mayoristas. Aún existe un pequeño grupo de comerciantes – principalmente feriantes - que compra directamente a los productores. Estas cifras demuestran que aquellos elementos presentes en el pasado que determinaban el proceso de compra (como por ejemplo, el precio) perdieron importancia en relación a otros como la calidad, el embalaje y presentación del producto, los plazos de entrega, la rastreabilidad, etc.

Las ventas de FVH corresponden, en promedio, al 10% de lo que factura un supermercado. No existe información fidedigna respecto de los márgenes obtenidos por los supermercados en la venta de estos productos. Durante el período en que los supermercados competían directamente con las ferias libres, se solían mostrar márgenes de venta mucho menores o nulos para estos productos y que éstos en realidad cumplían el rol de anzuelo para atraer al cliente. Hoy en día, el escenario es muy diferente. Las FVH ahora se venden a precios menores (en comparación a otros productos industrializados, principalmente de higiene y limpieza), pero los márgenes de ganancia de los supermercados son bastante más altos. Esta situación ha llevado a los supermercados a ampliar el área reservada para estos productos en los puntos de venta.

La relación de los supermercados con sus proveedores, principalmente de productos agrícolas, siempre ha generado desconfianza y conflictos, principalmente porque estas empresas no acostumbran pagar por adelantado por estos productos. Las compras siempre se realizan en el momento en que el producto está listo para ser llevado al mercado. Como el supermercado requiere grandes cantidades para la venta, la entrada de este actor en la negociación puede generar serias

³³ Profesor del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas (IE/Unicamp)

desavenencias, beneficiando en algunas ocasiones al productor, pero disminuyendo su capacidad de negociación frente a la creciente concentración de la demanda.

En Francia, a partir de los años 60, los supermercados comenzaron a adoptar relaciones más duraderas con sus proveedores mediante un mecanismo conocido como "Cahier de Charge". A través de una especie de contrato, el supermercado se compromete a comprar determinadas cantidades, a un precio establecido, a condición de que el productor cumpla con una serie de normas en relación al proceso productivo, calidad del producto y plazos de entrega. Este último elemento debe ser cumplido rigurosamente so pena de excluir al productor de posteriores pedidos. Durante el período de vigencia de este "contrato" entre el productor y la red de supermercados, este último se encarga de realizar determinadas inversiones dentro de las instalaciones del proveedor o cooperativa, además de ofrecer cursos y asistencia técnica. A cambio, el supermercado concede un sello de calidad al productor.

La entrada de grandes redes de supermercados a América Latina ha permitido propagar este proceso y ahora un porcentaje importante de productores familiares de FVH trabaja exclusivamente para los supermercados. A medida que estos supermercados fueron creciendo, un nuevo grupo de productores, esta vez de productos exclusivos, comenzaron a incorporarse al proceso, de modo que ciertos tipos de verduras o frutas sólo se pueden encontrar en supermercados.

Otra arista significativa del asunto es que, en muchos casos, los productores han comenzado a organizarse, ya sea en cooperativas u otras modalidades, para abastecer a los supermercados. Para esto adoptan la clasificación, modelo de embalaje y formas de rastreabilidad exigidas por el comprador. Si estos productores no cuentan con la experiencia, requisitos técnicos o capacidad financiera para ofrecer sus productos en estos mercados, son los organismos públicos los llamados a participar más activamente en el proceso.

Cabe mencionar tres ejemplos brasileños de la capacidad de inclusión de productores marginales en la oferta de sus productos a los supermercados. Los dos primeros dicen relación con iniciativas del gobierno que apuntan a incorporar productores y ofrecer la capacitación requerida para participar en estos mercados y ofrecer productos de manera regular en la red local de supermercados. Estos son el "Programa de Verticalização da Pequena Produção Familiar" o PROVE (Brasilia) y la "Fábrica do Produtor" (Estado de Paraná). El tercer ejemplo lo constituye la coordinación privada desarrollada por los mismos supermercados, como es el caso del Programa "Caras do Brasil" de la Red de supermercados Pão de Açúcar, la segunda más importante de Brasil.

En el caso del PROVE, el programa surgió de una exitosa negociación del gobierno del Distrito Federal con la red de supermercados Carrefour, que estaba entrando en la región, cuyo objetivo era aprovechar productos procedentes de cooperativas de pequeños productores, cesantes y dueñas de casa y colocarlos a la venta en áreas exclusivas de los supermercados. Como forma de incentivo, el gobierno ofreció exención de algunos impuestos a estos productos.

En el programa que se lleva a cabo en Paraná, la participación del Estado fue fundamental desde el comienzo. Este programa identifica productores y productos que serán colocados en los supermercados de la región, capacita a los productores, ofrece financiamiento a las familias, actúa de intermediario en la compra, coloca un sello identificador y dispone la venta en quioscos propios con la marca "Fabrica do

Produtor”. Este programa funciona como una especie de “incubadora de empresa o cooperativa”, entregando asistencia técnica, jurídica y financiera a los productores.

Finalmente, con el programa “Caras do Brasil”, la red Pão de Açúcar dio forma a dos elementos importantes de su práctica comercial. Por un lado, hubo una preocupación por desarrollar acciones en pro de la Responsabilidad Social que pudieran ofrecer sustentabilidad a algunas comunidades de productores. Por otro lado, se identificó claramente un nicho importante en el mercado para productos diferenciados y de gran valor social que el público de altos ingresos demandaba. En este sentido, el programa “Caras do Brasil” tiene como objetivo brindar capacitación y facilitar la venta de productos con un alto componente artesanal (no sólo alimentos) que cumplen ciertos estándares de calidad, embalaje y presentación para el consumidor de altos ingresos. Estos productores reciben pagos anticipados, asesorías y facilidades para presentar sus productos en un espacio diferenciado en los establecimientos de la red destinados a un público de mayor poder adquisitivo.

En estos tres ejemplos de gran éxito, se observa la presencia de elementos comunes, como la participación de un agente externo (órganos públicos o supermercados) que actúa como coordinador de la cadena de producción. En esta labor de aproximación de los eslabones de la cadena, se toman en consideración varios elementos, desde aspectos de clasificación del producto (permitiendo transacciones virtuales), logística y financiamiento, hasta asistencia técnica. De los ejemplos citados, sólo el PROVE fue discontinuado debido a cambios en el gobierno, y no sabemos si los productores que participaban en el programa siguen en el mercado.

Al diseñar un programa de abastecimiento a través de compras a agricultores familiares no se puede ignorar el papel que cumplen los supermercados. La oferta de alimentos en toda América Latina está cada vez más concentrada en los supermercados dado que éstos logran competir directamente con las estructuras tradicionales, ofreciendo productos de mejor calidad a menor precio. Por este motivo, no son sólo las clases sociales de mayores ingresos las que prefieren hacer sus compras en supermercados, sino también los pobres. Comprar en supermercados es un símbolo de estatus y ofrece la sensación de inclusión social que las políticas públicas no pueden subestimar.

En 2000, con el lanzamiento del proyecto “Food for Cities” de la FAO, se reconoce el enorme avance de los supermercados y la iniciativa privada y plantea un importante giro en la orientación de las políticas gubernamentales en el sentido de promover mejoras en la infraestructura y reforzar el papel que desempeñan en la regulación y difusión de la información. En consecuencia, ante el avance de los supermercados, un programa de fomento del abastecimiento debería actuar en todos los eslabones de la cadena productiva, principalmente de alimentos frescos, ofreciendo créditos a los productores y minoristas, sistemas de información basados en la clasificación y definición de atributos de calidad y embalaje, además de fiscalizar márgenes de comercialización. La acción concertada de estos elementos puede permitir la incorporación de pequeños productores familiares a un moderno sistema de comercialización, capacitándolos para participar en cualquier otro mercado y asegurar su sustentabilidad.

Bibliografía recomendada

Cortes, Cláudio L. (2006) La Irrupción del Supermercadismo en Chile y la Oligopolización Bilateral: Implicancias Teóricas y Prácticas. Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales, Ediciones de la Universidad Buenos Aires, primavera, 2006.

Cunha, Altivo R A.A. (2006) Os Paradigmas de uma gestão participativa: a importância das alianças estratégicas para a sustentabilidade dos mercados. Texto preparado para a Conferência Mundial de Mercados Atacadistas. WUWM São Paulo Conference. 2006

Belik, Walter & Chaim, N. A. Formas Híbridas de Coordenação na Distribuição de Frutas, Legumes e Verduras no Brasil. Revista cadernos de Debate, NEPA/Unicamp Volume VII PP. 01-9

_____ & Rocha dos Santos, R. (1997) "Institutional Environment and Large Scale Food Distribution in Brazil: Toward Greater Flexibility and Efficiency", Colloque "Grande Distribution Alimentaire", SFER, Montpellier.

Gutman, Graciela E. (1997) transformaciones Recientes en la Distribución de Alimentos en la Argentina. Buenos Aires: SAGPyA

Fávero, Luis A. (2005) Novas Formas de Coordenação das Atividades de Abastecimento nos Mercados Atacadistas de Frutas e Hortaliças da América Latina. XLIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Anais. 2005. Ribeirão Preto –SP.

Anexo 3 MERIENDA ESCOLAR

*Walter Belik*³⁴

Existe el consenso entre los especialistas de que las Políticas Sociales, si están dirigidas hacia el apoyo de programas de alimentación escolar, pueden generar enormes beneficios no sólo en términos de Seguridad Alimentaria, sino también en educación, salud y desarrollo social. De esta manera, los programas de alimentación escolar, al servir para la producción y el consumo local, preservando hábitos alimentarios, son presentados normalmente como verdaderos promotores de la soberanía alimentaria de las comunidades.

En Brasil, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) ha demostrado una tremenda evolución durante sus más de 50 años de existencia. El programa comenzó como una simple campaña dirigida hacia algunas escuelas, ciertos días de la semana. El abastecimiento tenía directa relación con la disponibilidad de donaciones de mercaderías que llegaban gracias a programas de ayuda alimentaria internacional o de otros como el PL 480 de los Estados Unidos. En 1979, el programa asume su carácter nacional y universal. Durante la década del 90, el PNAE comienza a estructurarse estableciendo ciertas normas relativas a las cantidades a ser distribuidas, los valores nutricionales y el sistema de compras relacionado al abastecimiento. Finalmente, en 1994, se descentraliza la gestión del programa, pasando el control del programa a la sociedad civil y estableciendo que las compras se realicen a través de sistemas locales de abastecimiento.

El programa actualmente atiende a un total de 37 millones de niños y niñas de enseñanza preescolar y básica, a un costo para la Unión de más de \$1,5 mil millones de reales. Se calcula que, con la incorporación de alumnos de enseñanza secundaria al PNAE, el gasto para el gobierno federal superará los R\$2 mil millones. Otra innovación importante, la norma estableciendo porcentajes para compras locales, también deberá ser introducida en 2009. Esto porque la legislación vigente, que establece que el 70% de los fondos destinados debe ser utilizado en la compra de “productos básicos”, no garantiza que estos productos sean adquiridos a agricultores locales. En primer lugar, no todos los municipios cuentan con una producción suficiente pues muchos de ellos son “municipios urbanos”. En segundo lugar, muchos de los productos básicos, entre ellos el queso, la carne, las harinas y el aceite de soya, son industrializados y los productores locales no están en condiciones de suministrarlos en condiciones adecuadas. Finalmente, existe un problema de precios practicados: muchas veces es más barato comprar productos (incluso aquellos que se producen localmente) en empresas proveedoras. Esto sin considerar los costos involucrados en las transacciones con pequeños productores.

La información obtenida de las cuatro ediciones del Premio Gestor Eficiente da Merenda Escolar organizado por la ONG Ação Fome Zero (Acción Hambre Cero) muestra que aquellos municipios que promovieron la compra de alimentos a la agricultura y agroindustria familiar, o al comercio minorista, lograron mayores

³⁴ Profesor del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas (IE/Unicamp)

beneficios en términos de ingresos y empleo para su municipio, además de asegurar una alimentación saludable respetando los hábitos alimenticios regionales. Sin embargo, optar por privilegiar a los proveedores locales implica un enorme esfuerzo, tanto administrativo como de reorientación política.

En algunos casos, el municipio ya contaba con una estructura productiva establecida y un sistema de distribución constituido. En estos casos, la opción por adquirir productos localmente se plantea por motivos de crisis – reducción de precios, cambios en los mercados, o por la presión ejercida por productores locales. Esto fue lo que determinó la incorporación de jugo de naranja en la merienda escolar en la región de Bebedouro (Estado de São Paulo); leche en la región oeste del Estado de Santa Catarina; leche de cabra en el Estado de Sergipe; nueces de Brasil o “nuez amazónica” en algunos municipios de la Amazonia; dulce de coco en Quissamã (Estado de Río de Janeiro) y alimentos orgánicos en varios municipios evaluados.

En otros casos, es más complicado echar a andar programas de compra de huertas familiares, dado que requiere de lo que se conoce por “desarrollo” de proveedores. Efectivamente, se requiere identificar a los productores, capacitarlos para que se ajusten a las normas de calidad exigidas, ayudarlos en la tramitación de documentación y establecer prácticas de atención y entrega. Esa labor, por lo general, comienza en la escuela con programas de educación alimentaria y de recuperación de tradiciones y hábitos locales con apoyo o patrocinio del CAE o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (Consejo municipal de alimentación escolar). Luego se integran agrónomos y asistentes sociales, así como personal administrativo del Municipio en las compras escolares. La legislación brasileña es bastante rigurosa, lo que dificulta la participación de pequeños proveedores en los procesos de licitación, en consecuencia, el personal administrativo debe buscar brechas en la aplicación de la legislación.

Evidentemente, la legislación brasileña hace casi imposible la adquisición de alimentos sin licitación³⁵, sin embargo, siempre existe la posibilidad de acudir al sistema de Registro de Precios³⁶ o incluso utilizar otros fondos presupuestarios o extra presupuestarios (por ejemplo, fondos de la QESE o Quota Estadual do Salário Educação) para implementar programas y comprar a agricultores familiares.

En 2003, el gobierno federal lanzó el Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que permite la adquisición de alimentos a agricultores familiares (sin licitación y por un monto no superior a R\$5.000 al año) y su posterior donación para la merienda escolar. Esta modalidad posteriormente fue subdividida, si bien el quehacer del gobierno federal se puede resumir en dos actividades: la compra con donación simultánea y el programa de compra de leche. En ambos casos, las estadísticas no especifican el destino de los alimentos, pudiendo ser utilizados para la merienda escolar como también donados a instituciones de asistencia social.

Según Turpin (2008), los Estados y los Municipios de Brasil gastaron R\$619 millones entre 2003 y 2008 en estos dos programas. No se sabe a con exactitud cuánto de

³⁵ La ley 8666/93 exige de licitación compras de hasta R\$8.000, siempre que se cuente con un mínimo de tres cotizaciones.

³⁶ Permite la compra de grandes cantidades, de manera paulatina y regular, al proveedor que consigne el menor precio durante el período anterior. Este sistema facilita la participación de proveedores pequeños que no tienen la capacidad de entregar grandes cantidades de una sola vez y disuade a los proveedores más grandes dado que deberán hacer varias entregas y proveer a la municipalidad de forma desagregada. Por otro lado, el sistema faculta al órgano público a comprar de otro proveedor en caso de que el precio consignado sufra algún aumento en determinadas épocas del año, por ejemplo, durante temporadas de zafra.

esto se destinó a la alimentación escolar. Al mismo tiempo, los datos muestran que otro montante, manejado directamente por la Companhia Nacional de Abastecimento- (CONAB), también pudo haberse destinado a la merienda escolar.

El modelo ideal de utilización de fondos para la merienda escolar debe tomar en consideración dos aspectos importantes, a saber: a) resguardar la capacidad de mantener las compras de merienda escolar bajo control municipal – o de la escuela – y, b) permitir que las compras de alimentos a pequeños productores registrados y “desarrollados” para actuar como proveedores de productos para la merienda escolar puedan conseguir valores mayores y más significativos desde el punto de vista comercial.

Para que estas medidas se lleven a cabo, es necesario mejorar el aporte de alimentos destinado a la merienda escolar. La legislación actualmente establece que la merienda debe cubrir 15% de los requerimientos calóricos diarios y que cada niño o niña reciba 9 gramos de proteína durante los 200 días lectivos del año. Sabemos que estos valores son bajos y que no van a alterar el cuadro nutricional de este público de manera significativa. Si se ofrecen más meriendas y una alimentación de mejor calidad, las municipalidades tendrían que comprar mayores cantidades de productos, abriéndose la posibilidad de adquirir un volumen significativo de alimentos a agricultores familiares de manera continua.

Otro aspecto importante que se debe tener en cuenta es el incentivo a la creación de huertas escolares (administradas por familias o cooperativas de productores) para el mercado local. Para esto, es fundamental que el poder público ponga a disposición áreas ociosas en terrenos municipales y sitios contiguos a las escuelas. Este es un elemento importante en cualquier relación directa entre proveedores y compradores en lo que dice relación con la calidad de los alimentos proporcionados. Al mismo tiempo, la proximidad de las áreas de producción permite el desarrollo de actividades escolares en las que la merienda (producción, relaciones laborales, contenido nutricional y otros elementos) es un aspecto destacado.

Son pocos los países del mundo que cuentan con programas de merienda escolar de alcance verdaderamente universal. En América Latina, sólo tres países disponen de programas de merienda escolar de características nacionales y con amplia cobertura: Brasil, Chile y Panamá. No obstante, en Chile, así como en los Estados Unidos, los programas de alimentación escolar no son de carácter universal y sólo benefician a alumnos declarados o considerados pobres. En los demás países de América Latina, la merienda escolar no tiene cobertura nacional; son, más bien, programas locales, no atienden todos los días del año lectivo y tampoco cuentan con fuentes fijas y regulares de financiamiento establecidas por ley.

Bibliografía recomendada

Belik, W & Chaim, N. A O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Gestão Municipal: Eficiência Administrativa, Controle Social e Desenvolvimento Local Revista Brasileira de Nutrição , V. 21 número 3, 2008 (no Prelo)

TURPIN, M. E. A Alimentação Escolar como Vetor de Desenvolvimento Local e Garantia da Segurança Alimentar. Campinas: Instituto de Economía (Dissertação de Mestrado), 2008

STEFANINI, M.L.R. Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. [Tese de Doutorado]. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998

Anexo 4:

PROGRAMA DE EDUCACIÓN ALIMENTARIA Y PARA EL CONSUMO

Ângela Pimenta Peres³⁷

Entre las acciones que garantizan el derecho de todo ciudadano a una alimentación de calidad está la implementación de un programa de educación alimentaria y para el consumo. Esto se debe a que el concepto de seguridad alimentaria y nutricional no está circunscrito a defender la idea del acceso a los alimentos sino, más bien, está vinculado a la necesidad de contar también con alimentos de calidad. De esta forma, el poder público debe promover el derecho de todo consumidor al acceso a información que le ayude a elegir los alimentos y obtener los nutrientes y calorías necesarios para mantener su salud con productos de menor precio. Cabe recordar que, a pesar de que existen comunidades que están sumidas en la más absoluta inseguridad alimentaria, o sea, grupos que residen en lugares carentes de alimentos, lo que genera altos índices de desnutrición, también se ha constatado en diversos estratos sociales, una mayor incidencia de obesidad, diabetes e hipertensión debido a la falta de educación nutricional y una mala alimentación.

En virtud de esas dos dimensiones del problema alimentario en los países latinoamericanos, se hace necesario elaborar e implementar un Programa Nacional de Educación Alimentaria y para el Consumo que permita a la población contar con los conocimientos necesarios y desarrollar la capacidad de elegir y consumir alimentos de forma segura y adecuada. Este programa debe enfocarse hacia el uso de alimentos regionales y de bajo costo, tomando en consideración las siguientes suposiciones:

- La alimentación trasciende las necesidades biológicas dado que el alimento conlleva de manera implícita un alto valor psicológico, emocional, personal, cultural y antropológico que va más allá del mero acto de ingerir alimentos;
- La educación alimentaria y para el consumo ofrece al individuo la posibilidad de adquirir los conocimientos, capacidades y conductas que le permiten elegir y preparar los alimentos de manera autónoma y racional, apuntando hacia el consumo sustentable, así como el bienestar y la salud del individuo;
- Los avances científicos y las investigaciones en curso en el área de la alimentación y nutrición abren grandes oportunidades de conocimiento sobre la forma correcta de alimentarse, acorde a las necesidades físicas y de salud del individuo, aprovechando los recursos naturales de la región;
- La eficacia en la lucha contra el hambre se manifiesta en la utilización de amplias condiciones de acceso a los alimentos a través de acciones operacionales de orientación respecto de su calidad nutricional, y la producción y consumo apropiado que se les da;
- La educación alimentaria hace posible fortalecer y apoyar la agricultura familiar, incentivar la producción para el autoconsumo y combatir el desperdicio.

Una de las medidas que deben tomarse para fomentar el uso de todo el potencial de los alimentos es cambiar ciertas creencias arraigadas en la cultura, como la idea de que los tallos, las cáscaras o las semillas son partes inutilizables de los alimentos,

³⁷ Oficial Técnica del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA) de Brasil.

desperdiándose el complemento alimenticio de bajo costo que aportan las hojas de las hortalizas, la vegetación espontánea, las semillas y el salvado producido para enriquecer cereales como el arroz y el trigo. Cabe recordar que puede aprovecharse todo el potencial nutritivo de los alimentos combinando diversos elementos que se encuentran en aquellas partes que tradicionalmente no se consumen. El bajo costo de este tipo de iniciativa daría resultados positivos, pues la alimentación alternativa puede convertirse también en un instrumento para generar ingresos, proporcionando un incentivo a los pequeños agricultores e impulsando iniciativas comunitarias como huertas y cooperativas. La utilización de aquellas partes de los alimentos que suelen ser desaprovechadas también agrega valor a la culinaria popular, allanando el camino para la creación de nuevas recetas, la recuperación de antiguas recetas y la revalorización de otras. El conocimiento, valorización, producción y uso de alimentos regionales por parte de la comunidad despierta el orgullo y asegura su autosuficiencia, colaborando para mejorar la economía local y la calidad de vida.

La alimentación es el elemento de mayor importancia en la vida de las personas, no obstante, son pocos quienes a diario mantienen un comportamiento alimentario saludable, ya sea por falta de conocimiento, por ciertos prejuicios o influenciados por los medios de comunicación en términos sociales y culturales. Estos factores han contribuido al excesivo consumo de ciertos alimentos en desmedro de otros más saludables, lo que ha generado desnutrición y carencias nutricionales específicas, a pesar de la disponibilidad de recursos alimenticios. Muchos países latinoamericanos cuentan con una amplia variedad de frutas, verduras y legumbres, y el clima y los cuidados que se han tomado para conservar los suelos han permitido que cada parte de la planta -hoja, tallo, fruto, semilla y raíz- crezca saludable y nutritiva. No obstante, en algunos de estos países, la población coexiste con estos recursos pero, así y todo, se encuentra en condiciones de carencia alimentaria extrema. Esta situación se origina en la falta de conocimientos sobre los alimentos y sus propiedades, y cómo prepararlos de manera tal que sean agradables al paladar y los gustos de las culturas regionales.

Un Programa de Educación Alimentaria y para el Consumo debe, a través de iniciativas educacionales y comunicacionales, incentivar a la población a combatir el hambre y adquirir hábitos alimentarios saludables, contribuyendo así a la prevención y combate a diversos problemas asociados a una alimentación inadecuada, entre ellos, la desnutrición, la obesidad, la diabetes y la hipertensión.

Este Programa de Educación Alimentaria y para el Consumo puede incluir varias iniciativas, movilizandolos todos los medios de comunicación de que dispone, a objeto de educar a la población. Debe, asimismo, hacer todo lo posible para que los mensajes transmitidos sean éticos y no privilegien ciertas empresas, categorías o individuos en desmedro de la mayoría. Estos mensajes deben, a su vez, ser adecuados desde el punto de vista médico, nutricional, científico y psicológico.

Las iniciativas de educación alimentaria y para el consumo deben, en lo posible, estar asociadas a acciones desarrolladas por los gobiernos, por ende, deben estar vinculadas de manera transversal con otros programas y acciones de combate al hambre. Mientras más informada esté la población beneficiaria, mejores serán los resultados de los programas. Es fundamental que la población que reside en las localidades donde han sido distribuidos los recursos financieros reciba orientación en hábitos alimentarios saludables. Se deberá, por lo tanto, elaborar una estrategia de capacitación para agentes comunitarios de salud en el tema de la alimentación saludable y de bajo costo, y para que se haga un uso correcto del material informativo producido. Asimismo, los agentes municipales de salud deberán contar con material de apoyo para orientar a las familias beneficiarias respecto de cómo mejor gastar sus recursos en la compra de

alimentos. En el caso de los restaurantes populares y bancos de alimentos, se deberán elaborar dos tipos de materiales educativos distintos: uno para sensibilizar a gestores y otro dirigido a técnicos que recibirán capacitación para implementar esas unidades, destacando siempre la importancia de la educación alimentaria y para el consumo en este proceso. Los gobiernos también pueden actuar como orientadores y promotores para que las empresas, en especial las grandes empresas que ofrecen meriendas a sus funcionarios, emprendan programas de educación alimentaria y para el consumo dentro de sus instalaciones. Los gobiernos pueden elaborar un manual para empresarios que los oriente en relación a cómo desarrollar un programa de educación alimentaria para sus funcionarios, el tipo de profesionales que deben ser contratados y las iniciativas que pueden realizarse dentro de la empresa.

Para que un programa de educación alimentaria y para el consumo logre resultados satisfactorios, será necesario contar con el apoyo de las escuelas en una campaña amplia por la adopción de hábitos alimentarios saludables, dado que el público de edad escolar tiene una importancia vital en la promoción de la salud y el control de enfermedades crónicas y degenerativas. La escuela es un referente que cuenta con gran credibilidad dentro de la comunidad y puede convertirse en fuente permanente de orientación y estímulo. No obstante, los profesores no han sido capacitados para abordar el tema en los cursos que imparten y quienes preparan las meriendas escolares tampoco han sido orientados al respecto. Por lo demás, no basta sólo entregar contenidos teóricos si toda la comunidad escolar – cocineros, comedores, padres – no está involucrada en la educación alimentaria.

Países que han emprendido acciones en el contexto de un Programa Nacional de Educación Alimentaria y para el Consumo, y algunas de las iniciativas públicas implementadas son:

- Argentina: Programa Argentina Camina - www.casarosada.gov.ar
Proyecto TCP/ARG/3101 con apoyo de la FAO: “Educación alimentaria y nutricional en las escuelas de educación general básica/primaria” ejecutado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de Argentina - <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/nutri/arg3101/>
- Brasil: Programa Cozinha Brasil – www.cozinhabrasil.org.br
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Programa de Educação Alimentar e Nutricional – www.mds.gov.br
Ministério da Saúde – Coordenação Geral das Políticas de Alimentação e Nutrição – www.saude.gov.br
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - www.agricultura.gov.br
Companhia Nacional de Abastecimento – www.conab.gov.br
Ministério da Educação - www.mec.gov.br
Programa Nacional de Alimentação Escolar - www.fnde.gov.br
- Chile: Proyecto Kiosco saludable – Ministerio de Salud
- Ecuador: Programa Aliméntate Ecuador - Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) – www.alimentateecuador.gov.ec
- Perú: Programa Nacional Wawa Wasi - Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – www.mimdes.gob.pe/wawawasi/

Anexo 5:

EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR DE BRASIL

Implantación y características básicas

Otávio Balsadi y Maya Takagi³⁸

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de la Agricultura Familiar es uno de los pilares básicos para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. Primero, porque asegura un mercado para productos de agricultores familiares. Segundo, porque fomenta la producción de alimentos a nivel local, a objeto de ampliar, de manera sostenida, el consumo local de alimentos. Tercero, porque genera empleos e ingresos para la región, fortaleciendo lazos culturales entre la producción propia en la comunidad y los habitantes de las ciudades. Cuarto, porque fomenta la producción de alimentos frescos y más saludables, y reduce los costos de transporte y almacenamiento. Quinto, porque permite reponer las reservas estratégicas fiscales y garantizar la seguridad alimentaria, con productos provenientes de la agricultura familiar.

El PAA fue implantado en Brasil en julio de 2003 como parte estructural del Programa Hambre Cero. El PAA compra, a un precio justo, alimentos producidos por agricultores familiares para luego distribuirlos a la población brasileña en situación de vulnerabilidad social y alimentaria.

El Programa garantiza la comercialización de la zafra de los agricultores familiares a través de la compra de sus productos que luego serán destinados a programas municipales de seguridad alimentaria (merienda escolar, restaurantes populares, hospitales, guarderías infantiles, etc.) y también para reponer las reservas estratégicas del Gobierno Federal. El Programa actualmente paga R\$3.500 al año a cada productor y, en el caso específico del Programa de la Leche, paga este mismo valor en forma semestral. Estos recursos complementan el programa de crédito para la agricultura familiar (PRONAF) para que los agricultores puedan contar con apoyo específico para comercializar sus productos.

La implementación del PAA requirió, primeramente, la aprobación de una ley que modificara la Ley de Licitaciones (Ley 8.666/93). Esta ley, a pesar de su importancia en términos de divulgación y control del gasto fiscal, coarta la autonomía de los organismos públicos para realizar compras directas a agricultores y pequeñas agroindustrias debido a las exigencias legales en lo fiscal, económico y jurídico. La exigencia de que todas las compras se realicen a través de licitaciones, implica que son las grandes empresas proveedoras de alimentos de la región Centro sur de Brasil las que, por lo general, salen favorecidas.

La Ley N° 10.696, del 2 de julio de 2003, que creó el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), estableció un mecanismo jurídico que lo exime de convocar licitaciones y facilita la compra de alimentos localmente a objeto de fomentar la agricultura familiar, incluyendo acciones relacionadas a la distribución de productos agropecuarios a personas en situación de inseguridad alimentaria y la creación de reservas estratégicas.

³⁸ Investigadores de EMBRAPA, Brasil.

Además, estableció instrumentos de compra, operados por empresas fiscales como la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), sin necesidad de cumplir los requisitos de la Ley No. 8.666/93, a precios que se ajustan a los de los mercados regionales. Por lo tanto, el segundo requisito importante es que el programa debe ser administrado por una empresa estatal de abastecimiento que tenga alcance nacional.

El PAA ha invertido R\$1,5 mil millones desde 2003, cuando fue creado, beneficiando a 432.800 agricultores. Los productos adquiridos llegaron a 24,4 millones de personas. Desde que fue creado, el programa cuenta con cuatro modalidades para su aplicación³⁹:

- **Compra Directa de la Agricultura Familiar:** el Gobierno Federal, a través de la CONAB, adquiere los productos directamente del agricultor para cubrir la demanda de alimentos de la población en riesgo alimentario. Los productos son comprados a precios referenciales, fuera de licitación. Los precios no pueden superar ni estar por debajo de los precios de mercado a nivel regional. Entre los productos adquiridos se encuentran el arroz, las castañas de cajú y nueces amazónicas, la harina de mandioca, los frijoles, el maíz, el sorgo, el trigo, la leche entera en polvo y la harina de trigo.

Una acción importante, viabilizada a través del PAA, es la compra directa de alimentos exclusivamente para la reposición de reservas estratégicas. Esta iniciativa está siendo implementada por la CONAB, que cuenta con una red de almacenamiento en todas las regiones del país.

Los alimentos comprados se destinan a la reposición de reservas así como para ser usados en situaciones de catástrofes. Cada familia puede vender sus productos a la CONAB en el Polo de Compras. Los precios serán prefijados en un valor comparable a los valores de mercado, superando siempre el costo de producción en la región, y divulgados a través de letreros y anuncios radiales.

Cuando se creó el PAA, las reservas de alimentos en Brasil (especialmente de maíz, arroz, frijoles y harina de mandioca) estaban bastante reducidas y prácticamente agotadas en los almacenes oficiales de la CONAB. Estas reservas fueron repuestas gradualmente con la implantación del PAA.

- **Formación de reservas a través de la Agricultura Familiar:** tiene como objetivo adquirir alimentos de la actual cosecha, aptos para el consumo humano. Dichos alimentos son comprados a agricultores familiares organizados en grupos articulados para la formación de reservas en sus propias organizaciones que son operadas por la CONAB. Este instrumento otorga recursos financieros, a partir de la emisión de la Cédula de Producto Rural (“CPR Estoque”), para que los grupos puedan comprar los productos directamente de los agricultores familiares socios/afiliados y formar reservas, y venderlas posteriormente bajo condiciones más favorables, ya sea por el mejoramiento del producto o por el valor agregado por su disponibilidad en el momento más oportuno en términos de precios. El monto máximo que puede recibir cada organización es de R\$1,5 millones.
- **Compra para Donación Simultánea:** articula la producción de los agricultores con la demanda local de complementación alimentaria y nutricional en las escuelas, guarderías infantiles, asilos y programas sociales locales como restaurantes populares y bancos de alimentos. Es operada por la CONAB o por

³⁹ Para más información, ingrese a: <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>.

los gobiernos estatales y municipales, a través de un convenio con el Gobierno Federal.

- **Incentivo a la Producción y Consumo de Leche:** el programa compra leche a los agricultores familiares, garantizando el precio, y la distribuye entre familias vulnerables. Es ejecutado a través de convenios suscritos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

Para participar en el Programa, los agricultores deben enmarcarse dentro de las categorías del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y, preferentemente, estar organizados en cooperativas, asociaciones o grupos informales. Con esta medida, el gobierno pretende incentivar a los agricultores a mejor organizarse para comercializar sus productos.

Para administrar el Programa de Adquisición, se constituyó un Consejo Gestor integrado por representantes del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre o MDS (coordinador ejecutivo), del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) (representado por la CONAB), del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación. Por lo tanto, desde sus inicios, se planteó como un programa interdisciplinario e interministerial. El Consejo Gestor se encarga de determinar qué productos serán adquiridos, qué regiones se deben priorizar para la instalación de polos de compra y los precios a ser pagados a los agricultores familiares. Cabe reiterar que dichos precios deben mantenerse entre el mínimo vigente para la cosecha en cuestión y el precio de mercado en los locales de compra.

Cabe recalcar que los programas para reponer las reservas de alimentos son considerados los pilares de cualquier política de seguridad alimentaria y su adopción fue una de las principales recomendaciones para combatir el hambre del Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2003.

La FAO recomienda mantener reservas de alimentos suficientes para al menos dos meses de consumo.

Es fundamental subrayar la diferencia entre políticas de reservas de seguridad y políticas de reservas para regular los precios. En una economía abierta, la política de precios mínimos no puede basarse en la mantención de una reserva física de productos.

Una cosa es comprar alimentos cuando caen los precios y después venderlos cuando éstos suben, sin la preocupación de mantener un volumen constante. Otra cosa es mantener una reserva de alimentos sistemáticamente, como garantía en caso de catástrofes como sequías (escenario común en Brasil), inundaciones o incidencias graves de desnutrición en grupos específicos de la población como comunidades indígenas, campamentos y quilombos que no cuentan con condiciones propicias para plantaciones de subsistencia.

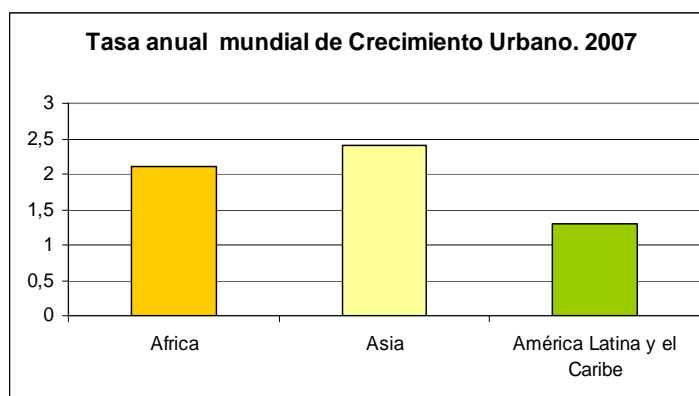
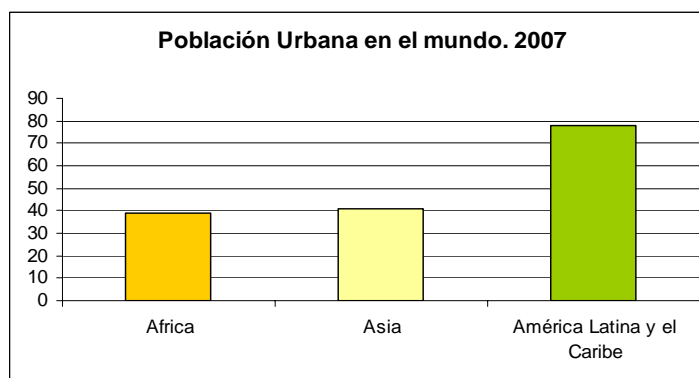
Por lo tanto, el PAA permitió que los productos para reponer las reservas para la seguridad alimentaria provengan de la agricultura familiar, beneficiando a los dos actores: el agricultor que enfrenta dificultades de inserción en el mercado y el consumidor final que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria.

Anexo 6

AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA COMO ALTERNATIVA PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LAS FAMILIAS VULNERABLES: Respuesta al alza de los precios de los alimentos

Juan Izquierdo⁴⁰ y Sara Granados⁴¹

Por primera vez en la historia más de la mitad de la población mundial, 3.300 millones de personas, viven en ciudades. En 2007, 78% de la población América Latina y el Caribe ha sido definida como urbana. En África y Asia actualmente se está presentando un fenómeno de crecimiento acelerado que América Latina y el Caribe ya inició hace 30 años.

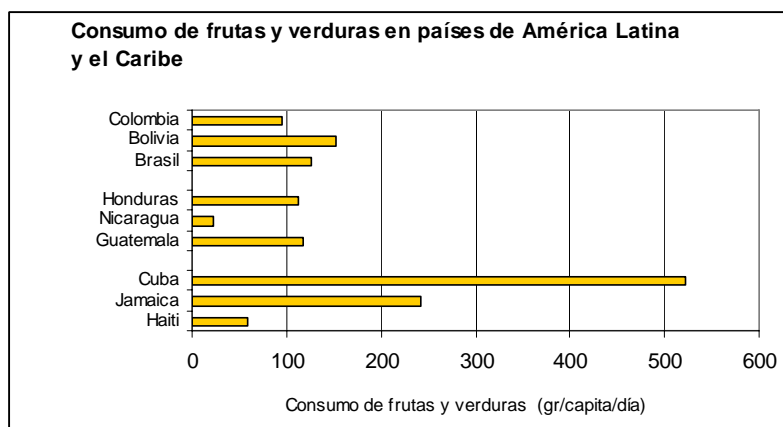


Fuente UNFPA, 2007

En América Latina y el Caribe el promedio de consumo diario de vegetales y frutas (157 gr/capita/día) está muy por debajo de lo recomendado por OMS de 400 gr/capita/día. Cuba es el único país con un consumo superior y es también el primero de los países de la Región con más avances en agricultura urbana y periurbana.

⁴⁰ Oficial Principal de Producción Vegetal y Coordinador del Grupo de Agricultura Urbana y Periurbana, FAO.

⁴¹ Consultora Grupo Agricultura Urbana y Periurbana, FAO



Fuente: FAO/STAT, 2007

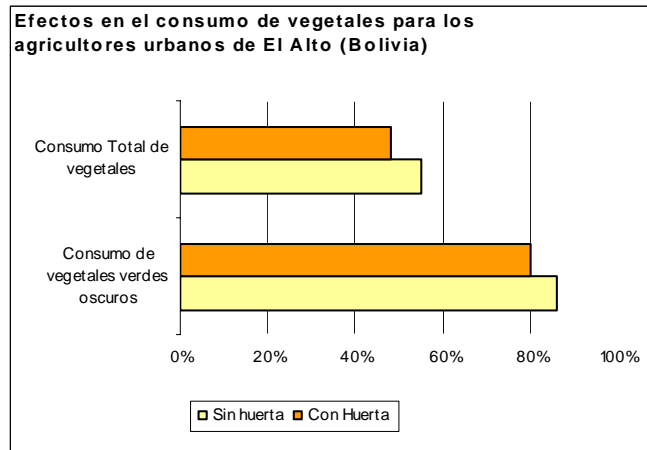
El estatus nutricional de la población urbana en Latinoamérica está en riesgo por el bajo consumo de nutrientes y ahora agravado por el alza de los precios de los alimentos, donde las familias deben gastar más en alimento con la misma cantidad de ingreso. Por ejemplo, una familia en Bolivia, que tiene \$5 (peso Boliviano) por día, generalmente gasta \$3 en alimento. El reciente incremento en productos alimenticios básicos – algunos de los cuales han aumentado 50% o más – saca un poco más de 1.50\$ de su poder de compra lejos de sus bolsillos. La consecuencia es la permanencia e incremento de la mal nutrición.

Dentro de este contexto, se justifica la práctica de la agricultura urbana (AU) como una actividad que promueve la producción de alimentos frescos, saludables y a bajo costo, impactando directamente en los hábitos de consumo de la población por el incremento en la variedad y disponibilidad, como en el ahorro por la no compra de alimentos.

AU tiene varios impactos como:

- **La producción de alimentos para el auto consumo y la generación de excedentes, ambos a nivel familiar y comunitario.** La producción de alimentos por AU representa un ingreso familiar atribuible a los costos del hogar, representados por el no gasto en la compra de algunos ítems de alimentos como frutas, vegetales, y algunas formas de proteína vegetal y animal. En ciudades como Bogotá, Colombia, se estima un ahorro de US\$ 1,3 diarios a partir de la producción de huertas familiares urbanas de 4 m² de tamaño como mínimo.
- **Una mayor diversidad en la dieta permite enfrentar emergencias económicas como el alza de los precios de los alimentos.** Las familias involucradas en AU incrementan de manera significativa su consumo de vegetales frescos y de otros alimentos ricos en micro nutrientes, fibra y vitaminas en relación con aquellas que no cuentan con huertas familiares u otro tipo de producción casera. Una reciente evaluación del proyecto de Micro-huertas de El Alto, Bolivia, confirma que las familias con alguna forma de producción incrementaron su consumo en 85%, y que ampliaron su canasta de consumo de 6 a 15 productos incluyendo nuevas especies de frutas y vegetales.
- **Una mejor organización comunitaria para la generación de ingresos.** Alrededor de las huertas familiares y comunitarias, las personas inician redes de mercadeo e intercambio de productos y conocimientos. En ciudades como Caracas o Belo Horizonte, los restaurantes populares son abastecidos por la producción de huertas comunitarias localizadas en barrios y áreas periurbanas. En Rosario, Argentina, la Secretaría de Promoción Social promueve el establecimiento

de mercados verdes en pequeños kioscos, generalmente liderados por asociaciones de mujeres. Este tipo de iniciativas incluyen la formación en contabilidad y metodologías para mejorar la participación de los productores, El ingreso y la generación de empleo son una consecuencia de la asociación de recursos y valores.



Fuente: FAO, 2007

Actualmente con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social en la División de sistemas descentralizados se están implementando 36 Centros de Apoyo a la Agricultura Urbana CAAU para la capacitación en tecnologías y procesos productivos y para la producción agroecológica de frutas y hortalizas. Estos CAAU entran a apoyar una de las primeras iniciativas de FOME ZERO de huertas comunitarias al interior de la política de seguridad alimentaria.

- **La escuela y la huerta escolar como centro de la comunidad.** La huerta escolar es una propuesta conjunta entre educación básica con los beneficios de la buena nutrición. Usando la huerta como referencia, la comunidad educativa interactúa con la naturaleza y la producción, aprendiendo sobre los usos de las plantas para la alimentación y las diferentes formas de producirlas. En Brasil, un proyecto con el Ministerio de Educación estableció huertas escolares en 15 municipalidades en los estados de Goiás y Bahía, esta iniciativa busca mejorar la seguridad alimentaria en las escuelas con micro huertas, educación nutricional y buenas prácticas de manufactura en los productos preparados en los restaurantes comunitarios.

En un mundo con los precios de los alimentos en aumento y un clima cambiante, la agricultura urbana es una alternativa para mejorar los estilos de vida de las poblaciones más pobres y vulnerables. Los gobiernos locales pueden involucrarla en sus planes de desarrollo y de restablecimiento de áreas públicas y asentamientos ambientalmente degradados así como para la promoción de hábitos saludables y una mejor nutrición. De manera alterna, las familias que destinan pequeñas áreas de sus hogares como huertas familiares pueden obtener un suministro sostenible de alimentos limpios, seguros y a bajo costo, que genera ahorros, y que si incluye buenas prácticas agrícolas, incluso, la generación de ingresos.

Referencias:

-FAO RLC- AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA (AUP) <http://www.rlc.fao.org/es/agricultura/aup/>
 -UNFPA, 2007. State of World Population 2007. Chapter Indicators. On line: <http://www.unfpa.org/swp/2007/english/introduction.html>.

-ECLAC, 2007. Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2007. Economic statistics. On line:
http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2007/eng/index.asp

Anexo 7:

LA PRODUCCIÓN DE BIOCOMBUSTIBLES Y EL INCREMENTO DE LOS INGRESOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Guilherme Schuetz⁴², Eduardo F. P. Moreira⁴³ y Felipe Duhart⁴⁴

La producción de biocombustibles en América Latina y El Caribe, a parte de tener aún un gran potencial de expansión en casi todos los países de la región, ha llegado a niveles elevados de producción y/o utilización en casi una docena de países, especialmente en lo que se refiere al etanol de caña de azúcar. Si bien a nivel mundial y en algunos lugares en nuestra región existen casos donde la agroindustria cañera se ha desarrollado en base a la agricultura familiar, esta no es la norma productiva en América Latina y el Caribe, donde el predominio de la agricultura en gran escala es casi absoluta, desde el inicio de su implantación hace cientos de años.

Esta situación es diferente para el caso del biodiesel que se produce a partir de semillas oleaginosas, grasa animal y/o aceites reciclados. El cuadro 1 muestra como la producción de este biocombustible se está consolidando en algunos países. Una de las más grandes diferencias entre la producción de etanol y de biodiesel es que este último permite que su transformación industrial sea más flexible en lo que se refiere a materias primas alternativas utilizadas en la planta, además de permitir una operación eficiente a escalas menores. Aunque esta característica no asegura por si sola el desarrollo de la producción de biodiesel en nuestros países, ella permite que experiencias comerciales de producción locales y basadas en la agricultura familiar tengan la posibilidad de lograr el éxito.

Cuadro 1 :
Producción Biocombustibles - ALC 2007 (millones litros)

	Etanol	Biodiesel
Meso América y Caribe	519	7
Argentina	195	417
Brasil	22.551	385
Otros Sudamérica	646	64
Total ALC	23.911	873

Fuente: F.O.Licht, est. propia biodiesel Meso América

El potencial del biodiesel en mezclas de 2 a 10% del consumo de América Latina y el Caribe es estimado entre 2,9 a 14,5 millones de litros en base al consumo de derivados de 2007 (según datos de British Petroleum), lo que significa el triple de la producción actual en el escenario más pesimista. Estos niveles de producción representan un ahorro sustancial de divisas para la región, al igual que para aquellos países exportadores netos de petróleo y además una posibilidad importante para el incremento del ingreso en las zonas rurales. Asimismo, aún son muchos los retos para que estos niveles de producción y consumo se puedan lograr, de entre los cuales se plantean:

⁴² Oficial de Agroindustria e Infraestructura, FAO-RLC

⁴³ Profesor FEA-PUC/SP y Consultor FAO

⁴⁴ Asistente Grupo Bioenergía, FAO-RLC

- La producción de biodiesel, en muchos casos, aún no es económicamente factible como sustituto del diesel, inclusive al considerar los altos precios promedio que se han observado en este mercado.
- Los beneficios ambientales del uso del biodiesel aún no son definitivos en varios casos analizados, lo que plantea la cuestión de hasta que punto la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero es significativa cuando se evalúa toda la cadena productiva y hasta que punto ella suplantaría aportes de recursos públicos para hacer atractiva esta producción. (FAO-SOFA, 2008, cap.5)
- El desarrollo de programas de sustitución masiva del petróleo por biodiesel, supone políticas dirigidas para su utilización, de tal forma que garantice a los inversionistas privados un conocimiento previo de sus mercados, factor decisivo para lograr inversiones en gran escala.
- El uso masivo y generalizado del biodiesel requiere estándares y niveles de calidad que aún no están plenamente definidos y que son aún más complejos que en el caso del etanol, ya que el biodiesel se produce a partir de una amplia gama de materias primas.

Estos son retos que deberán ser superados en el corto o mediano plazo, lo que nos plantea un escenario donde los resultados podrán ser alcanzados en un período mayor de tiempo y de forma asimétrica dentro de nuestra región. Por otra parte, hay un reto aún más decisivo para el desarrollo sostenible de la producción y uso del biodiesel, que es su capacidad no sólo de ahorrar divisas, sino de contribuir al incremento del ingreso, de forma tal de ampliar la seguridad alimentaria de la agricultura familiar a través de un mayor acceso a los bienes que garanticen su subsistencia.

En este sentido bajo el Programa Nacional de Producción de Biodiesel en Brasil, se creó el Sello Social, mecanismo con el cual el Ministerio del Desarrollo Agrario otorga beneficios fiscales a los productores de biodiesel que mantengan contratos de adquisición de sus materias primas con agricultores familiares, de forma tal que el programa, además de cumplir con el ahorro de divisas y con la disminución de consumo de hidrocarburos, genere desarrollo local e incremente las posibilidades de ingreso de estos grupos sociales.

Asimismo, con este esquema regulador institucional, tanto legal como operativo, las metas de producción nacionales de biodiesel (que garanticen la mezcla de 2% de todo el diesel demandado en el presente año) solamente están siendo cumplidas través de un alto porcentaje con aceite de soya, alternativa que en Brasil involucra agricultores familiares de extractos con ingresos y capacidad técnica-productiva más elevada. El objetivo de insertar a los agricultores de bajos ingresos, menor capacidad técnica y de inversión, especialmente aquellos de la región noreste del país y dedicados a cultivos no tradicionales (higuerilla, palma africana y otras), está progresando lentamente, por la complejidad y dificultad de crear y mantener alianzas locales de producción que generen suministros estables y ventajosos para todos los dos actores de la cadena de producción (ABRAMOVAY, R. 2008, cap.3)

Por lo tanto, la producción de biodiesel, aunque se plantee como una buena oportunidad para el incremento del producto regional y como oportunidad de una alternativa de impulsar el desarrollo local, enfrenta innumerables desafíos por superar. Sin embargo, existen posibilidades lucrativas en varios lugares de nuestra región, debido a que la tecnología de producción de biodiesel, relativamente sencilla

y que permite producciones en escalas más pequeñas, permite lograr soluciones locales atractivas y que cumplan los requisitos económicos, ambientales y sociales que la FAO plantea como condiciones necesarias para que esta actividad produzca beneficios a las sociedades.

Tres ejemplos, entre muchas experiencias en marcha en América Latina y el Caribe, suelen brindar una expectativa positiva para el biodiesel como propulsor del desarrollo en la región:

- En Honduras, la Aquafinca es un gran productor de tilapias, cuyos filetes son exportados al mercado norteamericano. Utilizando la grasa de los pescados, sub-producto del fileteo, esta empresa está produciendo un promedio de 50.000 galones mensuales de biodiesel, usado integralmente (B100) en el abastecimiento de sus vehículos y a un costo compatible con los derivados del petróleo. Esta producción garantiza todas las necesidades de la empresa, que aún se utiliza del glicerol sobrante como combustible de sus calderas. (ALFONSO, J. et al., 2007)
- También en Honduras, el Proyecto Gota Verde representa una experiencia integral de desarrollo local a través de la producción de biocombustibles. Con el apoyo de instituciones europeas, fue constituida una empresa formada por agentes locales con el propósito de financiar y apoyar técnicamente la producción agrícola (jatropha, higuerilla y otras semillas comestibles), hacer el procesamiento industrial, tanto de extracción del aceite como la transesterificación y comercializar el producto, priorizando el mercado local. Al ser una iniciativa reciente, la alianza local lograda amplía las posibilidades de éxito de este emprendimiento. (GOTA VERDE, 2008)
- En Santiago de Chile, una empresa de transporte de pasajeros, Pulmann Bus, realizó una inversión en una planta de biodiesel el año 2007 con una capacidad de producción de 200.000 litros/mes para suplir su flota con una mezcla de 5% (B5). La empresa se ubica en la región metropolitana, por lo que esta planta utiliza aceites reciclados, obtenidos de industrias alimenticias, restaurantes y grasas animales. Además de ahorrar en combustible y amenizar la contaminación ambiental, el proyecto permite el uso más adecuado de estos residuos.

El futuro del mercado de biodiesel aún depende de superar muchos desafíos, tales como:

- La capacidad de innovar tecnológicamente para lograr mayor calidad del producto, procesos productivos más económicos, cadenas basadas en materias primas que no compitan con los alimentos
- La capacidad de crear alianzas productivas que garanticen una producción sostenible. Esta sólo se logrará si se cumplen su factibilidad económica, su sostenibilidad ambiental, pero especialmente si los ingresos potenciales de esta actividad se distribuyen en forma equitativa dentro de la cadena y promueven el desarrollo local.

La producción y uso en mayor escala, como las que existen hoy en Argentina y Brasil, aún necesitan evolucionar en sus mecanismos de funcionamiento para lograr incorporar cada vez más la agricultura familiar, especialmente aquellos que están más lejos de los mercados agrícolas dinámicos. Por otra parte, las experiencias en pequeña escala como aquellas que mencionamos acá necesitan mostrar que son capaces de mantenerse en el largo plazo, logrando una economía sostenible y capacidad de reproducción de sus experiencias en otros lugares de la región.

INTENSIFICACIÓN SOSTENIBLE DE LA PRODUCCIÓN SILVOAGROPECUARIA

*Tito Díaz M.*⁴⁵

I. INTRODUCCIÓN

Si se toma en consideración el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático⁴⁶ (2007a), durante los próximos 15 años, es muy probable que se reduzca la disponibilidad de agua en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador, y se agrave la situación en las regiones áridas y semiáridas de Argentina, Chile y Brasil. Así mismo, el aumento de 2°C y la reducción del agua del suelo podrían conducir a una sustitución de los bosques tropicales por sabanas en la Amazonía oriental y en los bosques tropicales del centro y sur de México, simultáneamente con el reemplazo de la vegetación semiárida por árida en regiones del noreste de Brasil y la mayor parte del centro y sur de México. Como consecuencia del cambio climático, se espera que los rendimientos de arroz disminuyan después del año 2020, y es probable que la productividad del ganado vacuno disminuya, como respuesta al aumento de 4°C en la temperatura; sin embargo, se espera que el incremento de las temperaturas y las precipitaciones en la región sureste de América del Sur aumenten los rendimientos del frijol soya. Así mismo, en el futuro, es probable que aumente la frecuencia e intensidad de los huracanes en la Cuenca del Caribe.

De otra parte, la producción pecuaria de América Latina y el Caribe se enfrenta actualmente a las presiones de la globalización y del crecimiento de la demanda mundial por alimentos de origen animal. De hecho, el sector pecuario regional ha crecido durante los últimos años a una tasa anual cercana al 4 %, muy superior a la tasa promedio de crecimiento global del 2.1%. Este acelerado crecimiento del sector pecuario ha permitido que América Latina se convierta en la región mayor exportadora de carne bovina y carne de pollo a nivel mundial y, según estudios prospectivos sectoriales, esta tendencia de crecimiento de la producción y el consumo de proteínas animales se mantendrá durante los próximos 10 años, especialmente, en los países en desarrollo.

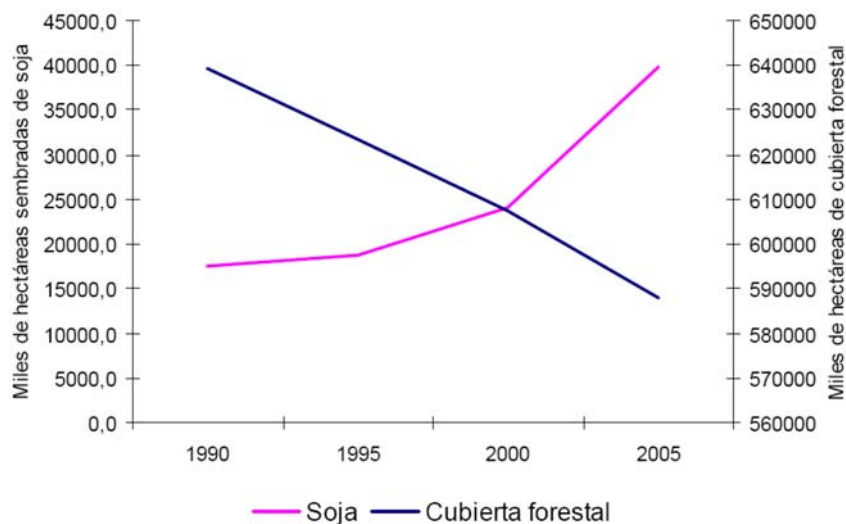
Las expectativas de nuevos mercados para los productos pecuarios de la región, se ven favorecidas, igualmente, por el escaso crecimiento esperado de la producción de carne en países desarrollados (OECD), debido al incremento en los costos de producción como consecuencia del alza de los precios internacionales de los granos y su empleo en la generación de agroenergía, y la alta dependencia de estos países por estas materias primas para la alimentación del ganado. Esto podría presionar aún más la ampliación de nuevas áreas ganaderas en los países exportadores de América Latina. Este fenómeno, de no tomarse las medidas de política agropecuaria y desarrollo sustentable requeridas, podría en el largo plazo, agravar las ya preocupantes cifras de deforestación y degradación de recursos naturales, pérdida de biodiversidad, contaminación y vulnerabilidad al cambio climático reportadas en muchos países de la región como consecuencia de la expansión de la soya (Gráfico 1) y del crecimiento de la ganadería (Gráfico 2), ocurrida entre los años 1990-2005. En el

⁴⁵ Oficial Principal de Desarrollo Pecuario para América Latina y el Caribe, FAO, AGA/RLC

⁴⁶ Documento "Cambio Climático 2007: Impacto, Adaptación y Vulnerabilidad" correspondiente al segundo volumen del Cuarto Informe de Evaluación del IPCC

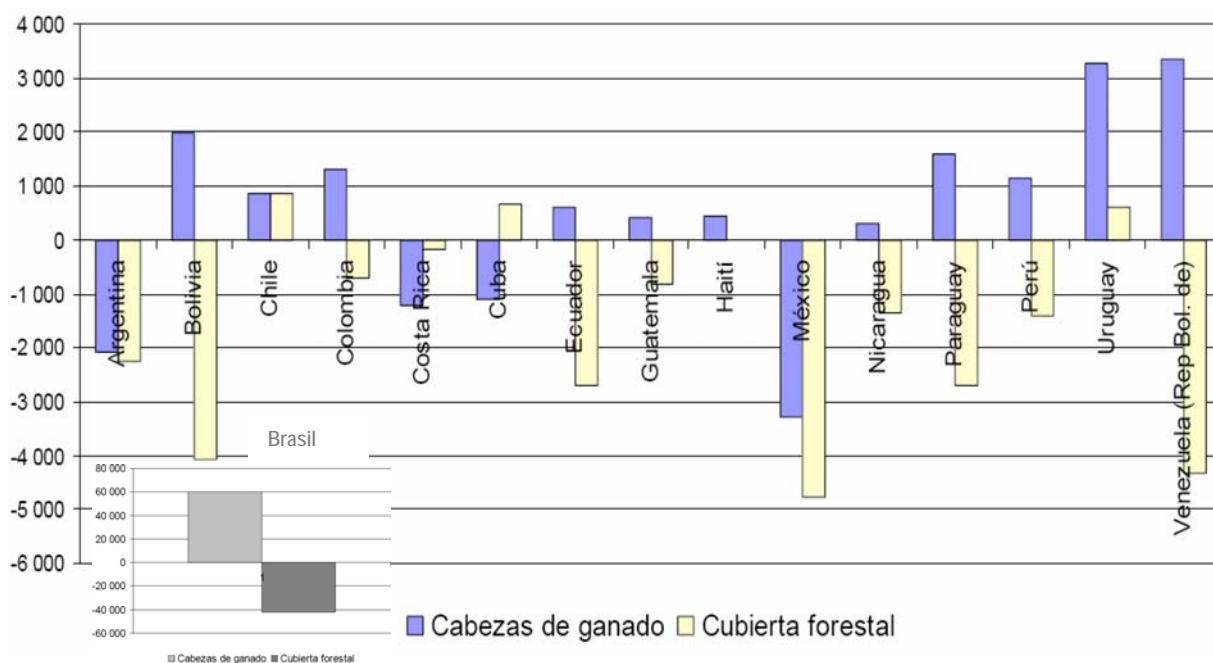
caso de los datos referentes a Brasil son presentados de formar separada en la gráfica debido a su magnitud de escala, que alcanza a 60.000 cabezas de ganado y una cubierta forestal de más de 40.000 hectáreas.

Gráfico 1
Evolución de la superficie sembrada de soja y la cubierta forestal en los principales países productores de soja (1990-2005). (En miles de hectáreas)



Fuente: CEPAL – FAOSTAT 2007

Gráfico 2
Evolución de la población de Ganado Bovino y la Cubierta Forestal en países de América Latina y el Caribe, 1990 – 2005



Fuente: CEPAL – FAOSTAT 2007

En este contexto complejo de factores asociados con la producción agropecuaria y la degradación del medio ambiente en los países de América Latina y el Caribe, es necesario y urgente recuperar las áreas degradadas en los ecosistemas prioritarios, avanzar en el desarrollo de sistemas ganaderos sustentables y evitar la ampliación de la frontera agrícola mediante la rotación de cultivos, y la integración e intensificación sostenible de sistemas ganaderos, agrícola-ganaderos y silvoagropecuarios en las áreas ya intervenidas.

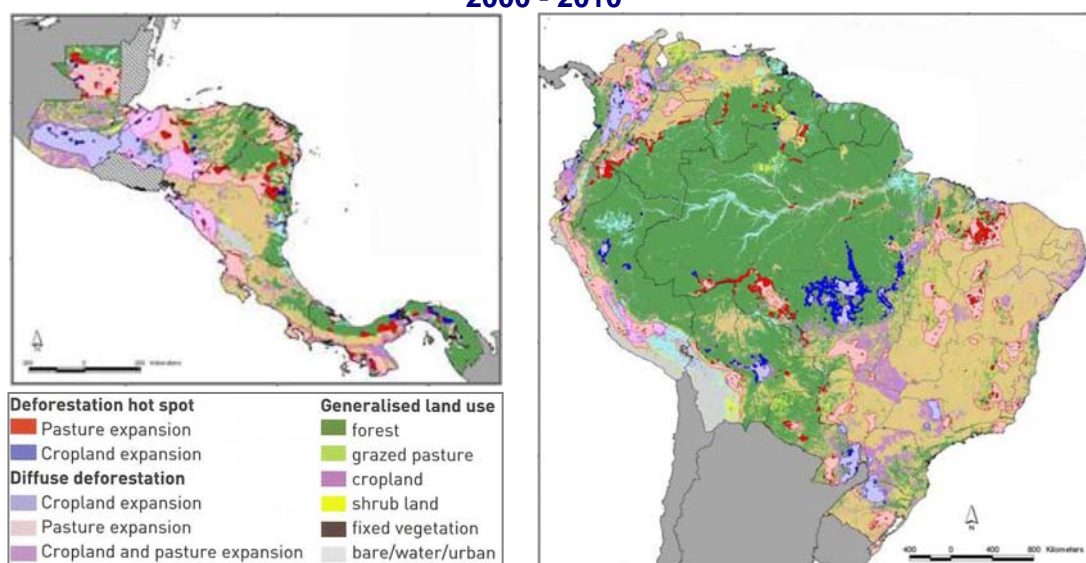
Además, estudios de la FAO han estimado una expansión potencial de cultivos y pasturas en áreas ocupadas actualmente por bosques en América Latina, en caso de mantenerse las tendencias de crecimiento de la demanda de alimentos y agroenergía de los últimos años y las condiciones extensivas de manejo de la ganadería y la producción no sustentable de pastos y cultivos en las áreas ya intervenidas (Mapa 1).

La gran extensión de áreas degradadas y las proyecciones de expansión productiva son un llamado de alerta a los gobiernos y otros actores de los sectores público y privado para intensificar las acciones orientadas al desarrollo de políticas y programas para el desarrollo agropecuario sustentable en la región. Es evidente que las políticas públicas, inversiones y esfuerzos tecnológicos que se dediquen a la recuperación de las pasturas y áreas degradadas tendrán un gran impacto social, económico y ambiental en la región, y cumplirán un rol fundamental en el logro de las metas del milenio.

II. LA INTEGRACIÓN DE SISTEMAS PRODUCTIVOS

La integración de cultivos y ganadería, la rotación de cultivos y la incorporación de especies forestales en los sistemas ganaderos (silvopastoreo) y agro-ganaderos (silvoagropecuarios) parecen las mejores opciones para recuperar suelos degradados y, al mismo tiempo, intensificar ó diversificar la producción en forma sostenible para hacer frente al cambio climático y satisfacer la creciente demanda de alimentos.

Mapa 1.
Expansión proyectada de pastos y cultivos en áreas de bosque neotropical 2000 - 2010



Fuente: FAO, Livestock's long shadow environmental issues and options, 2006

La región cuenta con experiencias puntuales exitosas en la integración de sistemas tropicales de agricultura-ganadería, rotación de cultivos y siembra directa de cultivos en pasturas degradadas (Landers, 2007), y en la implementación de sistemas silvopastoriles (FAO, 2008) con resultados técnicos y ambientales muy positivos. Sin embargo, estos sistemas tecnológicos no han sido adoptados masivamente y requieren una reevaluación económica en el nuevo contexto de costos de producción y precios de insumos y productos en los diferentes mercados, considerando, al mismo tiempo, las condiciones locales de acceso a capital y tecnología, servicios tecnológicos, los encadenamientos productivos y las características socio-culturales de los productores y comunidades locales en cada uno de los ecosistemas prioritarios.

La integración de la cría o el engorde de ganado en sistemas de cultivo empezó en Brasil a mediados de los años 80 como una defensa contra los precios bajos de la soya, se intensificó en la década de los 90 con la implementación de la siembra directa y sus múltiples beneficios para los cultivos y las pasturas fueron evidenciados rápidamente (Landers, 2007). Las opciones tecnológicas van desde el establecimiento de cultivos en pasturas degradadas, establecimiento de pasturas después de un cultivo anual, el uso de las áreas de cultivo para la producción de forraje como suplemento para la época seca y la introducción de leguminosas forrajeras en pasturas.

En los ecosistemas de cerrado y de sabanas ácidas de Sudamérica se utilizan principalmente las rotaciones de cultivo soya-millo-pastos y soya-maíz-pastos, respectivamente. La rentabilidad de los sistemas de producción de carne se incrementa en promedio en un 30% al incorporar un cultivo en la pastura y puede incrementarse hasta en un 50% en sistemas intensivos con riego (Landers, 2007). Cuanto mayor sea el número y la diversidad de los cultivos en la rotación, mayores serán la biodiversidad y el potencial de control biológico de plagas y malezas. Una pastura en la fase de rotación con cultivos produce materia orgánica para el suelo y mejora su estructura y la disponibilidad de nutrientes y agua, y permite una reducción en los niveles de fertilizantes requeridos (Barcellos, 2008).

La rotación de cultivos y la integración de cultivos en pasturas degradadas puede ser una estrategia fundamental para disminuir la competencia por tierras cultivables para producción de alimentos y de agroenergía, y, al mismo tiempo, evitar la ampliación de la frontera agropecuaria a ecosistemas no intervenidos.

Los principales impactos de la recuperación de pasturas degradadas a través de la rotación de cultivos y de la integración e intensificación sostenible de sistemas productivos estarían asociados con la disminución de la frontera agrícola, reducción de los riesgos económicos asociados a la especialización productiva y reducción de riesgos ambientales por la diversificación de la producción. Asimismo, estas tecnologías hacen una contribución importante a la seguridad alimentaria y la producción agroindustrial al facilitar la producción simultánea de cultivos para alimentación humana y uso agroindustrial, incluyendo la producción de agroenergía, producción de carne y leche, y generación de productos forestales. Su impacto ambiental se refleja, igualmente, en la disminución de la presión de plagas y enfermedades sobre cultivos y pastos con la reducción asociada del uso de plaguicidas y la reducción de las necesidades de fertilizantes químicos gracias al reciclaje de nutrientes. Su impacto socio-económico está asociado con la disminución de los costos en la recuperación de áreas degradadas; la generación de empleo adicional, el aumento de los ingresos por hectárea y el mejoramiento de las condiciones de vida para la población rural. Por esta razón, la Comisión de Desarrollo Ganadero para América Latina y el Caribe realizada en Brasilia (Septiembre, 2008), solicitó a la FAO gestionar recursos de cooperación técnica para el desarrollo de programas de recuperación de pasturas y áreas degradadas, y la formulación de políticas y

estrategias para el desarrollo y adopción de sistemas ganaderos sustentables y la intensificación sostenible de sistemas silvo-agropecuarios en la región.

Para la masificación de los sistemas productivos sustentables, sin embargo, es urgente avanzar en el desarrollo de guías y mecanismos para el pago por servicios ambientales a pequeños y medianos productores. Estudios piloto en la región, han demostrado que el pago por servicios ambientales en sistemas silvopastoriles es una herramienta exitosa para promover su adopción en fincas de pequeños y medianos productores y, que la implementación de estos sistemas productivos biodiversos contribuye significativamente a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en sistemas ganaderos (FAO, 2008). Desafortunadamente, la falta de mecanismos financieros para el pago de servicios ambientales en sistemas productivos es un gran limitante.

En resumen, existen opciones tecnológicas desarrolladas en la región para la recuperación de pasturas degradadas y la intensificación sostenible de la producción bajo sistemas de rotación de cultivos e integración de sistemas agrícola-ganaderos y silvo-agropecuarios que podrían apoyar la implementación de políticas, planes y programas de sustitución de importaciones y producción de alimentos para responder a las demandas derivadas del crecimiento de la población y del consumo, sin degradar los recursos naturales y el medio ambiente. Sin embargo, se requiere el desarrollo de un conjunto de acciones a nivel de políticas públicas, desarrollo institucional y fortalecimiento de capacidades, que facilite su difusión y adopción masiva.

III. ACCIONES URGENTES A DESARROLLAR

Las acciones urgentes en diferentes países de la región requieren un compromiso de los gobiernos y el soporte de la comunidad internacional, y son entre otras:

El diseño de marcos nacionales de políticas e instrumentos para la gestión de programas de desarrollo ganadero sustentable, y la conformación de arreglos institucionales y alianzas público privadas para la implementación de programas de innovación tecnológica para la recuperación de pasturas y la intensificación sostenible de la producción en sistemas integrados agrícola-ganaderos y silvo-agropecuarios.

La implementación de programas nacionales de mitigación y adaptación de cambio climático a partir de la caracterización de las zonas de mayor vulnerabilidad biofísica y socioeconómica, y el desarrollo de mecanismos innovadores de pago de servicios ambientales a productores que desarrollen sistemas productivos sustentables, con énfasis en sistemas de pequeños productores y en zonas con altos índices de pobreza.

El diseño de programas de fortalecimiento de capacidades técnicas y de gestión para la implementación de programas de desarrollo ganadero sustentable de pequeños productores y de sistemas integrados de producción agrícola-ganadera-forestal bajo un marco de innovación tecnológica en alianza con el sector productivo.

El desarrollo de portafolios tecnológicos, la sistematización de experiencias y la valoración técnica, económica, social y ambiental de las tecnologías disponibles para la recuperación de pasturas degradadas y la intensificación sostenible de la producción.

El desarrollo de sistemas de información georeferenciada y bases de datos para el monitoreo y evaluación de indicadores de impacto productivo, ambiental y socio-económico a nivel de predio y de agroecosistema.

El fortalecimiento de las instituciones de investigación, desarrollo tecnológico y extensión rural, y su vinculación a programas de desarrollo territorial y local de carácter multidisciplinario con la activa participación del sector productivo agroindustrial.

El desarrollo de estrategias de comunicación para mejorar la percepción de la comunidad acerca de los beneficios sociales y ambientales de los programas de desarrollo ganadero sustentable e intensificación sostenible de la producción en ecosistemas intervenidos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, ha desarrollado una plataforma de conocimiento, y capacidad técnica y operativa para apoyar a los gobiernos en la toma de decisiones informada sobre los grandes retos que enfrentan los sectores ganadero, agrícola y forestal en los países en desarrollo y contribuir a superar estos desafíos. Las áreas temáticas de contribución de FAO incluyen entre otras, el apoyo a: el desarrollo de políticas públicas y marcos normativos para ganadería sustentable, diseño de sistemas de pago de servicios ambientales, programas de desarrollo rural, ordenamiento territorial y planificación de la producción, formulación de programas de desarrollo ganadero sustentable, sistemas de producción integrada agrícola-ganaderos y silvoagropecuarios, estudios de dinámica de enfermedades de los animales en relación al cambio climático, capacitación en buenas prácticas agrícolas y ganaderas, programas de conservación y aprovechamiento sostenible de recursos genéticos, estudios de impacto económico, social y ambiental de sistemas productivos y tecnologías, conformación de alianzas público privadas, y sistemas de información, comunicación y fortalecimiento de capacidades.

Referencias

CEPAL (2007). Agricultura, Desarrollo Rural, Tierra, Sequía, Desertificación: Resultados, Tendencias y Desafíos para el Desarrollo Sostenible de América Latina y el Caribe.

Landers, John. Sistemas tropicales de agricultura-ganadería en la agricultura de conservación: la experiencia en Brasil. Manejo Integrado de Cultivos, volumen, 5, 2007, FAO.

FAO (2006) Livestock's long shadow, environmental issues and options. Henning Steinfeld, Pierre Gerber, Tom Wassenaar; Vincent Castel, Mauricio Rosales and Cees de Haan. Animal Production and Health Division, Rome.

Barcellos, Alexandre. Integración Agrícola-Pecuaria en el Cerrado. Seminario Técnico, Codegalac, Brasilia, 2008.

FAO (2008). Ayudando a desarrollar una ganadería sustentable en América Latina y el Caribe: Lecciones a partir de casos exitosos. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

FAO (2008). Conclusiones y recomendaciones de la X Reunión de la Comisión Latinoamericana de Desarrollo Ganadero, Capítulo Cono Sur, Brasilia, Septiembre, 2008. <http://www.rlc.fao.org/ganaderia>; <http://www.fao.org/climatechange>