

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



2009



OBSERVATORIO
DEL HAMBRE

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE

PANORAMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

2009

Una nueva agenda de políticas públicas
para superar la crisis alimentaria

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

© FAO 2009

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

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la Dirección de Comunicación de FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

AGRADECIMIENTOS

La preparación de *El Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2009* se ha llevado a cabo en la Oficina para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), bajo la dirección de José Graziano da Silva, Representante Regional.

Contribuyeron de forma invaluable en la construcción de este documento: Mariana Aguirre, Marcela Ballara, Tito Díaz, Sergio Faiguenbaum, Alejandro Flores, Juan Carlos García Cebolla, Sara Granados, Luis Lobo, Pablo Iván Loschi, Francisca Nahmias, Jorge Ortega, Andrés Pascoe, Rodrigo Pérez, Maya Piñeiro, Pierpaolo Piras, Pablo Ramírez, Rodrigo Rivera, Salomón Salcedo, Vera Scholz, Fernando Soto Baquero, Lucas Tavares, Reynaldo Treminio y Jan Van Wambeke, así como otros oficiales y consultores que forman parte de la Oficina Regional de FAO.

SIGLAS UTILIZADAS

ALC	América Latina y el Caribe
ALCSH	Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCLAC	Comité Coordinador del Codex Alimentarius para ALC
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EE.UU.	Estados Unidos de América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPH	Frente Parlamentario contra el Hambre
IICA	Instituto Interamericano para la Agricultura
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PIB	Producto Interno Bruto
PNPMR	Política Nacional Prioritaria para Mujeres Rurales
REDSAN	Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SFS	Normativas Sanitarias y Fitosanitarias
UE	Unión Europea
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

ÍNDICE

PRESENTACIÓN / FOREWORD	9
MENSAJES PRINCIPALES / KEY MESSAGES	13
CAPÍTULO 1. ESTADO Y PERSPECTIVAS DEL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN EN ALC	15
Introducción	15
La profundización de la crisis desvanece los logros en el combate al hambre de las últimas dos décadas	15
La doble carga de la malnutrición en ALC	18
Acceso a los alimentos, el principal problema en ALC	19
La región presenta superávit en la disponibilidad de alimentos	29
Perspectivas	34
CAPÍTULO 2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS ALIMENTARIA	37
Evolución reciente de la agenda de políticas frente a la crisis alimentaria	37
Apuntando hacia una agenda de políticas de mediano y largo plazo	46
Institucionalidad agropecuaria y políticas territoriales para la gestión de las políticas públicas	53
CAPÍTULO 3. FAO: ACCIONES CONTRA LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA	55
Introducción	55
Líneas Estratégicas de Intervención en la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Región	59
La FAO Contribuye a la SAN de la Región	61
Perspectivas	69
ANEXO. INDICADORES MÁS RECIENTES DE HAMBRE, MALNUTRICIÓN Y POBREZA POR PAÍS EN ALC	71
BIBLIOGRAFÍA	73

PRESENTACIÓN

Entre 1990-1992 y 2004-2006, los países de América Latina y el Caribe lograron reducir el total de personas con hambre de 53 a 45 millones, contrarrestando la tendencia global de aumento del hambre en el mismo periodo. Sin embargo, las crisis combinadas del alza de los precios de los alimentos y la financiero-económica arruinaron los avances conseguidos en tan sólo tres años. La FAO estima que para el año 2009 habremos regresado a los niveles de hambre de inicios de la década de los 90.

El escenario actual se caracteriza por una alta volatilidad de los precios de los *commodities*, especialmente de los productos alimentarios y de los insumos agrícolas para su producción, lo cual conduce a una mayor incertidumbre y vulnerabilidad de los hogares a la inseguridad alimentaria y nutricional. En términos económicos, a pesar de que comienzan a aparecer señales de una reactivación a nivel global, parece indudable que la crisis financiera internacional dejará secuelas perdurables en la economía de los países y de los habitantes de la región.

Todo esto señala una verdad incómoda: nos hallamos en un punto crítico, en un escenario negativo caracterizado por un desempleo creciente y por precios de los alimentos aun elevados, generando una combinación letal para los sectores más pobres de la región.

Así, el *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe* analiza, en su edición 2009, las perspectivas para la seguridad alimentaria en la región y sus factores determinantes (Capítulo 1), para después adentrarse en cómo los Gobiernos están reaccionando frente al complicado escenario y proponer políticas públicas que contribuyan a reducir la subnutrición (Capítulo 2). Finalmente, se destacan las acciones de la FAO en respuesta a las crisis, así como las recomendaciones realizadas para apoyar los esfuerzos de los Gobiernos para erradicar el hambre y promover la seguridad alimentaria (Capítulo 3).

FOREWORD

Between 1990-1992 and 2004-2006, the countries of Latin America and the Caribbean managed to reduce the number of people suffering hunger from 53 million to 45 million, in contrast with the worldwide trend that showed a continual rise in hunger during the same period. However, in just three years the combined effects of soaring food prices and the economic and financial crisis reversed this advances. FAO estimates that in 2009 we have returned to the same levels of hunger that we had in the early nineties.

The current situation is characterized by great volatility in the prices of commodities, especially of food products and the agricultural inputs required to manufacture them, which in turn leads to greater uncertainty and vulnerability in the food insecurity of households. In economic terms, despite the early signs of a global recovery, it seems clear that the international financial crisis will have a lasting effect on the economy of the countries and the inhabitants of the region.

All this adds up to an uncomfortable truth: we are at a critical point, caught in a negative scenario that is marked by growing unemployment and food prices that remain high, a lethal combination for the poorest sectors of the regional population.

In its 2009 edition, the *Latin America and the Caribbean Nutrition and Food Security Outlook* analyzes the food security situation in the Region and its key factors (Chapter 1). Then, it describes how the governments are reacting to this complex scenario and suggests public policy measures that can contribute to reducing undernourishment (Chapter 2). Finally, it highlights FAO's actions in response to the overlapping crises and the recommendations made by the Organization to support the efforts that governments have undertaken to eradicate hunger and promote food security (Chapter 3).

Una única crisis

No importa si hablamos de la crisis de precios de los *commodities* o de la crisis financiera; la dimensión fundamental de la seguridad alimentaria que se ve afectada en América Latina y el Caribe es el acceso a los alimentos. Ese es el talón de Aquiles de la región.

El alza de los precios de los alimentos, que se aceleró a partir de 2006 y alcanzó sus máximos valores en julio de 2008, y la crisis económica que ganó fuerza en el segundo semestre del año pasado, aumentaron la inflación y el desempleo, además de reducir los ingresos reales de los segmentos más pobres de la población, agravando sus dificultades de acceso a una alimentación adecuada.

Las crisis combinadas han dificultado el acceso a los alimentos de los grupos más vulnerables. Son los niños, las mujeres y los indígenas, en particular aquéllos que habitan en áreas rurales o áreas urbanas marginales de la región, los más afectados.

Buscando respuestas

Los gobiernos de América Latina y el Caribe adoptaron varias estrategias similares para enfrentar las crisis. Las acciones de los gobiernos buscaron, en un primer momento, controlar la inflación, proteger los sectores más pobres y aumentar la producción interna. Cuando empezó la crisis económica, el enfoque de los gobiernos cambió para lidiar con la contracción crediticia, la recesión y el consecuente aumento en el desempleo, así como con la caída en los ingresos reales por la desaceleración económica.

Sin embargo, en muchos países las respuestas enfrentaron dos limitantes clave: la falta de recursos para invertir y la falta de institucionalidad agrícola necesaria para aumentar rápidamente la producción. En países con recursos limitados, la inversión en agricultura depende de la ayuda internacional. Incluso si hubiera recursos disponibles, en muchos casos la falta de institucionalidad agrícola habría hecho imposible incrementar la producción antes de la llegada de la crisis económica.

Los retos de las políticas públicas

La promoción de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe está directamente relacionada con

A single crisis

It does not matter whether we talk about the crisis caused by the soaring food prices or if we analyze the financial crisis: the fundamental dimension of food security that is being affected is the access to food. This is the Achilles' Heel of the Region.

The rise in food prices –a phenomenon that began to accelerate in 2006 and peaked in 2008– followed by the financial crisis that gained strength in the second semester of 2008 increased inflation and unemployment and reduced the actual income of the poorest sectors of the population, aggravating their already difficult access to a proper diet.

These combined crises have affected the most vulnerable and their access to food. The children, the women and the indigenous people -particularly those that live in rural areas or marginal urban areas in the Region- are the most affected.

Searching for answers

The governments of Latin America and Caribbean have adopted various strategies to face these crises. Their actions sought, at first, to control inflation, protect the most vulnerable sectors and increase internal food production. When the financial crisis hit, the focus changed to deal with the credit crunch, recession and the consequent increase in unemployment, as well as the decrease in the people's real income.

However, these responses faced two vital restrictions in many countries: the lack of resources for investment and the absence of the institutional agricultural framework necessary to rapidly expand food production. In countries with limited resources, the capacity to invest in agriculture depends on international aid. Even if said resources were available before the financial crisis, the lack of proper agricultural institutions would have made it impossible to increase food production before the economic crisis.

Challenges for public policy

The promotion of food security in Latin America and the Caribbean is directly linked to the rural sector, where half of the people in extreme poverty of the

el campo, donde se localiza la mitad de la población indigente de la región. Al mismo tiempo, existe el potencial todavía no explorado de la agricultura pequeña o familiar, que se constituye como un proveedor importante de los alimentos consumidos en muchos países, aunque tenga niveles de productividad más bajos que el sector agrícola exportador.

Los pequeños productores podrían no solamente cubrir sus propias necesidades, sino también contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y ser catalizadores de un mayor crecimiento económico. Para liberar este potencial, los gobiernos -con el apoyo de la comunidad internacional- necesitan promover inversiones en agricultura, de forma que los agricultores familiares tengan acceso no sólo a semillas y fertilizantes, sino también a tecnologías adaptadas a ellos, así como a capacitación, infraestructura, financiación y mercados.

Estas políticas permiten transformar lo que para muchos es un problema -la pequeña agricultura- en parte de la solución, cumpliendo el objetivo fundamental de las políticas públicas: reducir las asimetrías en el acceso a recursos como la tierra, la maquinaria, la tecnología y el agua, para potenciar la producción, al mismo tiempo que se combate la pobreza y la inseguridad alimentaria.

La FAO en terreno

Aunque garantizar el derecho a la alimentación sea responsabilidad primaria de los gobiernos nacionales, es un desafío compartido con la comunidad y agencias internacionales.

La contribución de la Organización es un conjunto de intervenciones, que van desde acciones en terreno hasta apoyo en la elaboración de leyes y políticas, con horizontes temporales que incluyen tanto respuestas a emergencias como acciones de mediano y largo plazo que permiten a los beneficiarios ser los actores principales de su propio desarrollo.

Con ese espíritu, los principales ejes de la intervención de la FAO en la región son: fortalecer los Programas Nacionales de Lucha contra el Hambre y la Desnutrición Infantil, apoyar a la agricultura urbana y periurbana; intensificar la producción de manera sostenible; rescatar los productos originarios; fomentar los emprendimientos no agrícolas; fortalecer la equidad de género y de minorías; y gestionar los riesgos ambientales y de mercado.

Region live. At the same time, there is the unexplored potential of the small-scale farmers. This sector already supplies an important portion of the food that is consumed locally, even if it does not have the same levels of productivity as the export-oriented sector of agriculture.

Small-scale farmers have the potential to produce enough not only to cover their own needs, but also to contribute to improve food security as well as catalyze economic growth. To release this potential, governments -with the support of the international community- need to make key investments in agriculture, enabling small farmers access to not only seeds and fertilizers, but also to technology adapted to their needs, infrastructure, financial resources and markets.

These policies would allow small farmers to become part of the solution, instead of being -for many- part of the problem. They would also contribute to the fundamental goal of public policies: to reduce the asymmetry in the access to resources, such as land, technology, water and machinery, as well as fighting poverty and food insecurity.

FAO at work

Although it is the primary responsibility of national governments to ensure the right to food, this task is a shared challenge for the entire community, including international agencies.

FAO's contribution includes a series of actions, which range from field activities to supporting the elaboration of laws and public policies, that seek to respond to emergencies and, in the mid- and long term to allow the beneficiaries to become the main catalysts of their own development.

Following that spirit, the main focus of FAO's actions in the Region is oriented to strengthening national programmes to fight hunger and child malnutrition; supporting urban and peri-urban agriculture; assisting the sustainable intensification of production; rescuing traditional and indigenous food products; stimulating non agricultural enterprises; promoting equality for minorities and gender issues, and managing market and environmental risks.

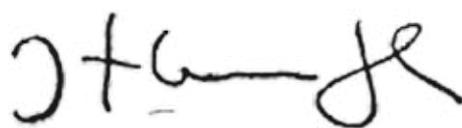
In these first years of the new millennium we face a critical scenario for food and nutritional security in Latin America and the Caribbean. However, it is in

En los primeros años de un nuevo milenio nos enfrentamos a un panorama crítico para la seguridad alimentaria y nutricional de América Latina y el Caribe. Sin embargo, es justo en momentos como éste que se pueden unir las voluntades personales y políticas para alterar el *status quo* y dejar de repetir los errores del pasado, construyendo un futuro más próspero para todos los ciudadanos de nuestra región.

Está en nuestras manos.

such times that we can join our personal and political wills to change the status quo and stop repeating the errors of the past, thus building a more prosperous future for all the citizens of our Region.

It's in our hands.



José Graziano da Silva

*Representante Regional de la FAO
para América Latina y el Caribe*

*FAO's Regional Representative
for Latin America and the Caribbean*

MENSAJES PRINCIPALES

- **La región enfrenta una crisis alimentaria que ha reducido aun más el acceso a alimentos** de buena parte de su población y ha desvanecido los avances logrados durante más de una década; se estima que la población que sufre desnutrición alcanzaría los 53 millones de habitantes de América Latina y el Caribe para el 2009, igual cantidad que había en el periodo 1990-1992.
- **Los impactos de esta crisis alimentaria no son iguales para todos los países**, siendo los más afectados los importadores netos de alimentos y de energía, con altos índices de pobreza, que han visto disminuida la demanda por sus exportaciones y reducidos los flujos externos de financiación (remesas, financiamiento y ayuda oficial al desarrollo). En varios países de la región se han sumado además los impactos de una aguda sequía que ha afectado durante el 2009 a varios países de Centro y Sudamérica.
- A pesar de que en el último año han sido canalizados importantes flujos de subsidios (distribución de insumos, crédito subsidiado, condonación de deudas agrarias, reducciones impositivas, eliminación de aranceles para importación), **la producción de cereales en el periodo 2008/09 no aumentará como era esperado**. Entre las principales razones de ello cabe destacar la defectuosa transmisión de los precios internacionales al nivel de los productores, resultado en gran medida de la estructura oligopólica de los mercados (agroindustria, insumos agropecuarios) y una débil institucionalidad agropecuaria para diseñar y gestionar políticas.
- **En esta crisis la agricultura y la seguridad alimentaria se han reposicionado en la agenda pública**. En una perspectiva de mediano y largo plazo, tres son los grandes focos de esa agenda: la dinamización del mercado interno de alimentos básicos, la gestión y manejo de riesgos -volatilidad de precios, riesgos climáticos y financieros- y el reforzamiento de los sistemas de protección social.

KEY MESSAGES

- **The Region faces a food crisis that has further reduced the access to food** for a large part of the population, erasing more than a decade of advances: during 2009, it is estimated that the number of hungry people in Latin America and the Caribbean will reach 53 million, the same total of the 1990-1992 period.
- **The impacts of the food crisis are not the same for all countries**, the most affected being the net importers of food and fuel, with high levels of poverty, that have seen the demand for their export goods fall and the flow of external financial resources (remittances, financing and official development assistance) reduced. Several countries of Central and South America have also been affected by a severe drought during 2009.
- In spite of considerable subsidies that have been distributed in the past year (agricultural inputs, subsidized credit, pardoning of agrarian debt, tax reductions, import tariff cuts) **cereal production in the 2008/09 period will not increase as expected**. The main reasons for this are related to the faulty transmission of international prices to the producers, as a result of oligopolic market structures (agro industry, agricultural inputs) and the frailty of agricultural institutions when it comes to designing and implementing policy.
- **In this crisis, agriculture and food security have been highlighted in the public agenda**. In a mid- and long term perspective, there are three main topics to this new agenda: stimulation of the internal basic food markets; risk management (price volatility, climate and financial turmoil); and the strengthening of social protection systems.
- **Small farming is part of the solution to the Region's hunger problem**. The spiral of increases in food prices during 2008, and their tendency to remain high compared to the previous period, has generated a new awareness regarding the importance of food

- **La pequeña agricultura es parte de la solución al problema del hambre en la región.** El ciclo de alzas de precios de los alimentos durante el 2008 y la tendencia a mantenerse altos respecto al período anterior ha generado, también, una revaloración de la importancia de la producción de alimentos básicos en muchos países, lo que a su vez representa una gran oportunidad de fortalecer a la pequeña agricultura familiar, haciendo que un problema (la pobreza rural ligada a ese sector social) se constituya en parte de la solución (la oferta nacional de los principales alimentos de la dieta popular).

- **Los países con mayores necesidades sociales enfrentan las mayores restricciones para expandir el gasto,** entre otras cosas debido a insuficientes niveles de recaudación fiscal, y tienen por lo tanto una limitada capacidad para impulsar programas de apoyo a la alimentación y a la seguridad alimentaria. De ahí que en esos países la ayuda internacional para el desarrollo siga siendo indispensable.

- **La Iniciativa por una América Latina y el Caribe sin Hambre (ALCSH) ha ido sumando apoyo político en la región.** Durante la *Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo*, celebrada los días 16 y 17 de diciembre de 2008, los Jefes de Estado y de Gobierno de la región brindaron, en la *Declaración de Salvador, Bahía*, su total respaldo a la Iniciativa ALCSH, y por primera vez en un foro regional de esta relevancia, incorporaron la Seguridad Alimentaria y Nutricional como tema prioritario en su agenda común.

- **La FAO contribuye a la seguridad alimentaria en la región fortaleciendo los Programas Nacionales de Lucha contra el Hambre y la Desnutrición Infantil.** Mediante programas regionales y nacionales, la FAO brinda sus asistencia técnica en: el fomento de la pequeña agricultura productora de alimentos básicos; el apoyo a la agricultura urbana y periurbana; en la intensificación sostenible de la producción agropecuaria; el rescate de alimentos tradicionales; el fomento de emprendimientos no agrícolas; mejorando la calidad e inocuidad alimentaria; gestionando los riesgos ambientales y de mercado y en el fortalecimiento de la equidad de género y de las minorías.

production in many countries, which in turn represents an opportunity to strengthen small farming. This has turned a problem (the rural poverty that characterizes this sector) into part of the solution (national supply of the main foods that the local population includes in its diet).

- **Countries with the greatest social needs face the largest spending restrictions,** amongst other things because of low levels of public revenue, and therefore have a limited capacity to implement programs to support food security. For those countries, international development aid is still fundamental.

- **The Hunger-Free Latin America and the Caribbean Initiative (HFLAC) has been gaining support in the Region.** During the Latin America and the Caribbean Development and Integration Summit held on the 16th and 17th of December 2008, the regional Heads of State and Government expressed their full support to the HFLAC Initiative in the Salvador, Bahia Declaration, and for the first time a regional forum of such importance incorporated Food and Nutritional Security as a priority issue of its common agenda.

- **FAO contributes to food security in the Region by strengthening the national programmes to fight hunger and child malnutrition.** Through national and regional programmes, FAO gives technical assistance to boost the basic food production of small farmers; support urban and peri-urban agriculture; intensify sustainable agricultural production; rescue traditional and indigenous food resources; stimulate non agricultural enterprises; promote equality for minorities and gender issues; manage market and environmental risks, and improve food quality and safety.

CAPÍTULO 1

Estado y perspectivas del hambre y la malnutrición en América Latina y el Caribe

Introducción

Este capítulo presenta las consecuencias negativas de la crisis en la lucha contra el hambre y sus potenciales impactos en la malnutrición. Adicionalmente, se analizan dos dimensiones de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) -acceso y disponibilidad- que contribuyen a explicar la evolución de la situación alimentaria antes de la crisis y los retrocesos causados por ésta. Los datos del hambre corresponden al indicador de subnutrición del Informe sobre el Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2009 (FAO-PMA, 2009), con estimaciones para el periodo 1990-92 al 2004-06 y proyecciones para el 2008 y 2009.

Destacan los siguientes hechos:

- La crisis alimentaria del último bienio, que fue causada por el alza de los precios de los alimentos y la crisis financiera-económica, no sólo persiste sino que se ha profundizado, erosionando casi dos décadas de progresos en el combate al hambre en la región. Las proyecciones para 2009 indican que el total de personas subnutridas alcanzaría los 1 020 millones en todo el mundo y, en América Latina y el Caribe (ALC), regresaría al mismo nivel que en el periodo 1990-1992, es decir, 53 millones de subnutridos. Se esperan impactos diferenciados por subregiones, con retrocesos principalmente en América Central y el Caribe.
- La crisis económica dejará secuelas y se esperan nuevas presiones inflacionarias durante la recuperación. La persistencia del desempleo y los riesgos inflacionarios imponen una doble carga al acceso a los alimentos y otros bienes básicos.
- El acceso a alimentos es la dimensión más relevante de la seguridad alimentaria en la región: el mejoramiento o empeoramiento de los índices de hambre está muy asociado con la reducción o aumento de la pobreza extrema, desempleo e inflación.

- Aun cuando la región presenta superávit en la disponibilidad de alimentos, existen tres países considerados como de bajos ingresos y deficitarios en alimentos (Haití, Honduras y Nicaragua) y cinco países con riesgos en la disponibilidad de energía alimentaria (Guatemala, Antigua y Barbuda, República Dominicana, Ecuador y Bolivia).
- Los países más pobres son también los que tienen menor recaudación tributaria, lo que limita el margen de acción de sus gobiernos, imponiendo la necesidad de apoyo internacional para salir de la crisis.

La profundización de la crisis desvanece los logros en el combate al hambre de las últimas décadas

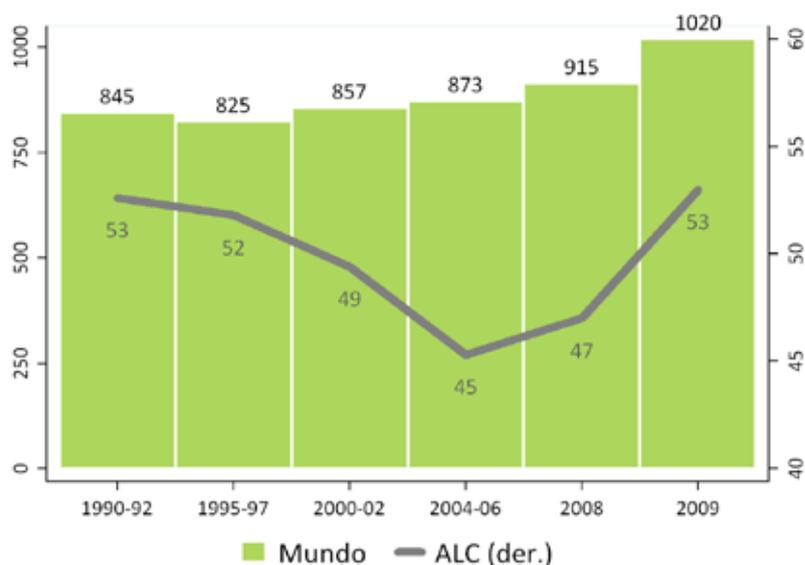
Recientes pronósticos de la FAO señalan que, principalmente por el efecto de la crisis alimentaria causada por la combinación de la crisis económica y los precios de los alimentos que siguen altos a nivel país (Recuadro 1.1), más de 100 millones de personas se sumarían a la población que padece hambre en el mundo durante el último año. De cumplirse este escenario, 1 020 millones de personas sufrirían hambre a nivel global al finalizar 2009, de las cuales el 89% se localiza en las regiones de Asia y el Pacífico y África Subsahariana.

La irrupción de la primera etapa de la crisis alimentaria y la subsiguiente crisis financiero-económica empeoraron y/o revirtieron la tendencia en el combate al hambre a nivel mundial, que de por sí mostraba un panorama bastante pesimista: no sólo no se estaba reduciendo la población mundial en condiciones de hambre, sino que estaba aumentando. A excepción de lo que sucedió entre 1990-1992 y 1995-1997, el número de subnutridos a nivel mundial ha mantenido una tendencia creciente durante las últimas dos décadas.

En la figuras 1.1 y 1.2 puede observarse que, hasta los años 2004-06, América Latina y el Caribe era la única región del planeta que había mostrado avances en la reducción de subnutridos, al sacar de dicha situación a más de 7 millones de personas con respecto a quince años atrás. Sin embargo, al reducirse los ingresos reales de las familias debido a la crisis alimentaria, el

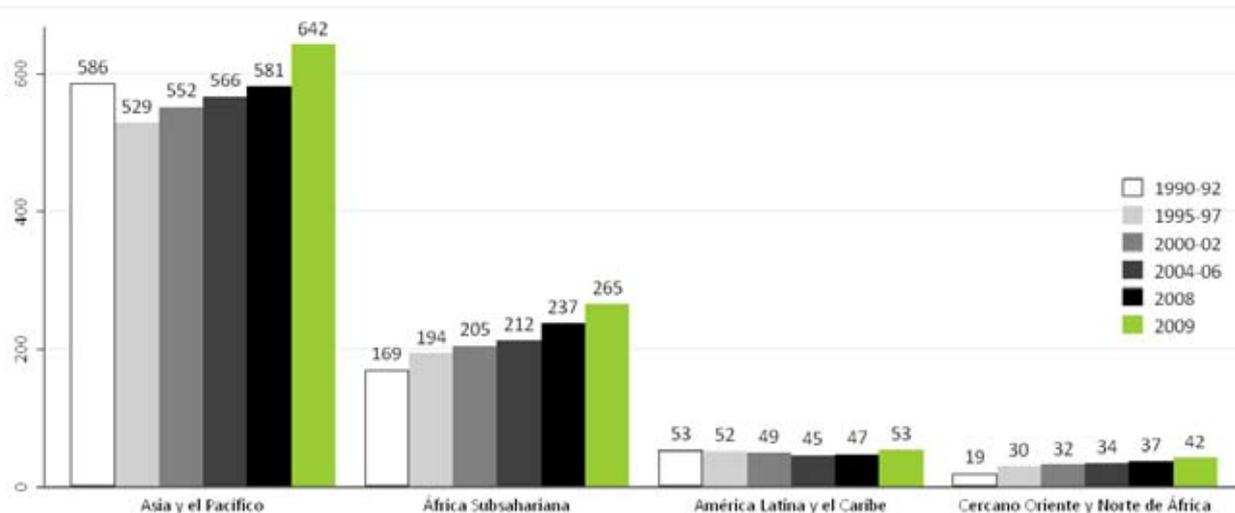
hambre volvió a subir y las proyecciones indican que el total de personas subnutridas alcanzarían en 2009 el mismo nivel que en el periodo 1990-1992, cuando 53 millones de latinoamericanos eran azotados por el hambre. Eso significa cerca del 10% de la población de la región.

FIGURA 1.1 | Evolución del número de subnutridos en el mundo, 1990-92 a 2009
Millones de personas



Fuente: FAO-PMA, 2009

FIGURA 1.2 | Evolución del número de subnutridos en regiones seleccionadas del mundo, 1990-92 a 2009
Millones de personas



Fuente: Adaptado de FAO-PMA, 2009

Aun cuando no existen estimaciones del estado de subnutrición de la población por subregión para el periodo posterior a 2006, se espera que el impacto de la crisis alimentaria en el número e incidencia de subnutridos será heterogéneo, dado el desempeño observado entre y dentro de las subregiones antes

de la crisis (ver Anexo). Según los pronósticos hasta el periodo 2003-2005 (FAO-PMA, 2009), los mayores progresos se habían dado en América del Sur, pero había pocos avances en Centroamérica y un aumento en los valores absolutos en el Caribe (aunque reducción en términos relativos).

1.1

RECUADRO 1.1 | La crisis de acceso a los alimentos persiste y se ha profundizado

Los años 2006 a 2009 han sido el escenario de una crisis alimentaria mundial caracterizada por dos etapas: la primera (2006/08), causada por el alza sostenida de los precios internacionales de los commodities (alimentarios y no alimentarios); y la segunda (2008/09), causada por la crisis financiera y económica. En ambas etapas se ha afectado el ingreso real de los hogares, reduciendo el acceso a alimentos y otros bienes básicos y, por tanto, aumentando la pobreza y el hambre. Estas crisis, potencializadas por factores naturales adversos (cambio climático y desastres naturales), han aumentando la incertidumbre y vulnerabilidad de los hogares de menores ingresos.

Después de una baja constante durante casi treinta años, los precios internacionales de los *commodities* (incluyendo los alimenticios) comienzan a subir en 2002. Este incremento se aceleró en el 2006 y alcanzó los máximos valores en julio de 2008, principalmente en cereales, lácteos, aceites y grasas (FAO, 2009). La acumulación y combinación de diversos factores de los mercados y de las políticas alimentarias y financieras contribuyeron a esta alza (CEPAL, 2008a, FAO, 2008 y FAO, 2009) e impactaron directamente en la balanza comercial alimentaria de los países, causando un aumento de la inflación y reduciendo la capacidad adquisitiva de los hogares (más información en el Capítulo 2).

Por otro lado, los agricultores de los países pobres y los pequeños agricultores no respondieron al estímulo productivo del alza de los precios con un aumento de siembra y/o producción, debido a factores estructurales y al aumento del precio de insumos importados, principalmente fertilizantes, semillas y plaguicidas (FAO, 2009). Por esa razón, la cosecha record del 2008 se debió al aumento de la producción en los países desarrollados. En los países en desarrollo, la producción aumentó apenas 1,1% en aquel año y, si se excluye Brasil, China e India, incluso hubo una caída en la producción.

La segunda etapa de la crisis alimentaria fue el resultado de la crisis financiera que se originó en los Estados Unidos en agosto de 2007 (la llamada crisis del “sub-prime”), alcanzando su fase más crítica en septiembre 2008 (quiebra del Banco de inversiones Lehman Brothers), justo cuando se empezaba a aliviar la presión por el alza de los precios de los alimentos. La crisis financiera se transfirió de inmediato a otros países desarrollados y se transformó en una crisis mundial, caracterizada por una recesión de la economía global, reducción del comercio internacional, de los flujos financieros, restricción al crédito y un aumento del desempleo. Aunque en América Latina y el Caribe no hubo una crisis financiera -en el sentido de un colapso bursátil, corridas o quiebras bancarias- ésta se transmitió a la región a través de cuatro vías (CEPAL, 2009a): el contagio financiero, la caída en las remesas, el descenso de la demanda externa y los cambios en los precios de los productos que los países exportan.

En resumen, el aumento de la inflación y del desempleo ha significado una doble carga para los hogares, provocando una reducción en los ingresos reales y con ello profundizando la crisis en el acceso a los alimentos y otros bienes básicos. Aun cuando los precios internacionales de los alimentos se han reducido y la inflación doméstica sigue bajando, se espera que la recuperación del crecimiento económico signifique un nuevo aumento de la inflación y, mientras la recuperación del empleo siga rezagada, los pobres seguirán siendo los más afectados.

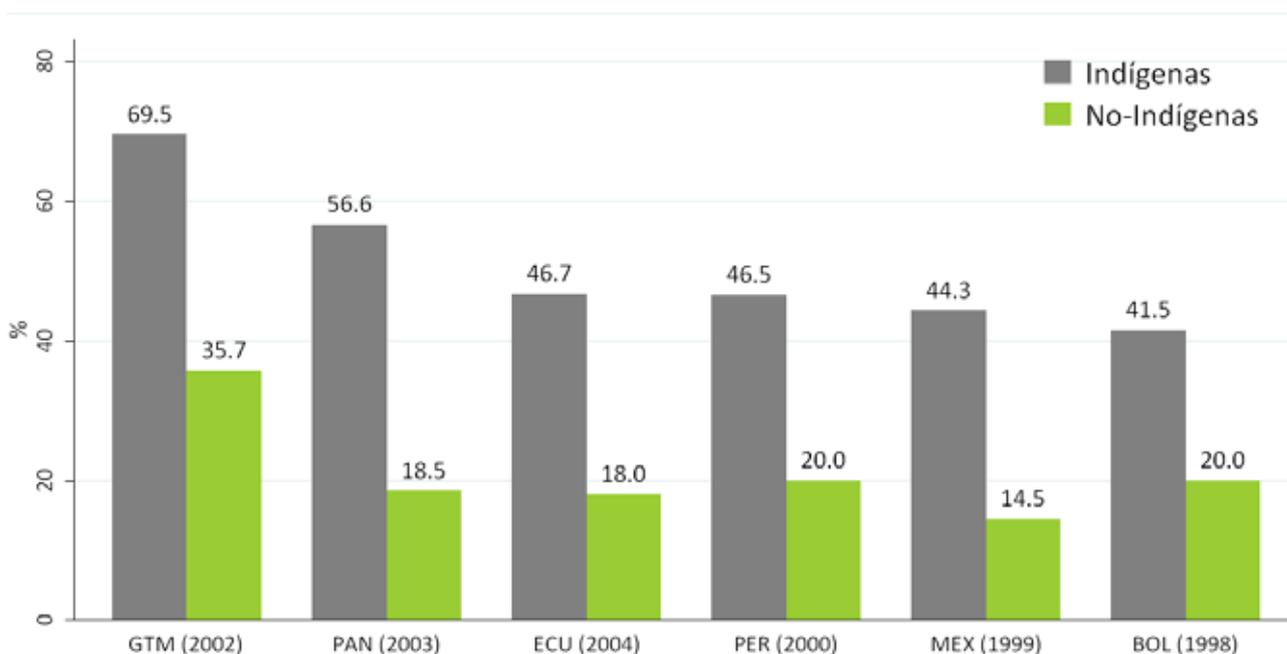
Tampoco existen estimaciones actualizadas de los efectos de la crisis alimentaria sobre los indicadores de hambre y malnutrición. Sin embargo, estudios anteriores muestran que los grupos más vulnerables son la población indígena y la población afro-descendiente. La población indígena es en su mayoría rural y representa al 5% de la población mundial, pero concentra cerca del 15% de la población pobre del planeta (FIDA, 2006). En la región, la población indígena alcanza entre 40 y 50 millones de personas, correspondientes a alrededor del 10% del total, concentrada principalmente en Bolivia (62%), Guatemala (41%) y México (10%). Por otra parte, la

población afro-descendiente es de 150 millones de personas, totalizando cerca de un 30% de la población total de América Latina y el Caribe, y estarían localizados principalmente en Brasil (50%), Colombia (20%) y Venezuela (10%) (Bello y Rancel, 2002).

Por razones de aislamiento geográfico, históricas y culturales, los indígenas son los más afectados por el hambre y la desnutrición, al punto de que en países como Guatemala y Panamá más del 50% de los niños indígenas presentan desnutrición crónica (Figura 1.3).

FIGURA 1.3

Desnutrición crónica infantil en la población indígena y no-indígena en ALC



Además del problema de la desnutrición, que se mantiene alta en varios países de la región, cada vez es mayor el problema del sobrepeso y la obesidad, convirtiéndose en una “doble carga” para la población que conlleva serias consecuencias para la salud.

La doble carga de la malnutrición en América Latina y el Caribe

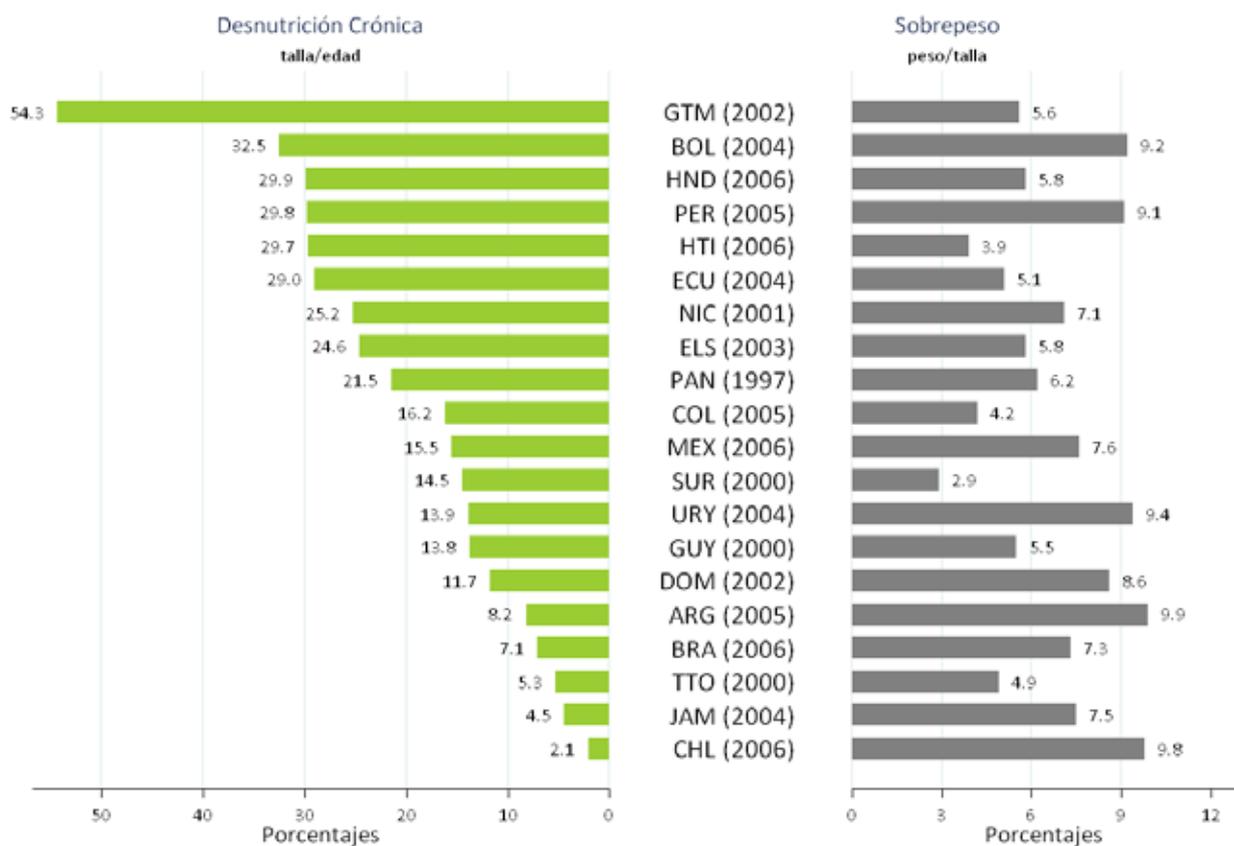
Un problema cada vez más preocupante en la región es la coexistencia entre la desnutrición crónica y

la obesidad de la población infantil, producto del cambio en los patrones de consumo y actividad física. Los niveles de desnutrición crónica infantil aún son altos, especialmente en países como Guatemala, Bolivia, Perú, Honduras, Haití y Ecuador, donde alrededor de 30% o más de los niños la padecen. En tanto, algunos de los países con bajos niveles de desnutrición infantil presentan altos niveles de sobrepeso y obesidad: cerca del 10% de los niños tienen sobrepeso en Chile y Argentina, y en países como Perú conviven ambas situaciones.

El sobrepeso y la obesidad, antes considerados problemas de países de altos ingresos, han crecido de manera significativa y acelerada en los países de ingresos medios y bajos. La presencia simultánea de estos fenómenos ha dado lugar al uso del concepto de “la doble carga” de la malnutrición (FAO 2006), causada por una alimentación inadecuada durante el periodo prenatal, la lactancia y la primera infancia, seguida del consumo de alimentos hipercalóricos,

ricos en grasas y con escasos micronutrientes, combinada con la falta de actividad física. Lo anterior conlleva diversos problemas para la salud, relacionados sobre todo con la presencia de enfermedades crónicas no trasmisibles, que se han incrementando fuertemente en los países de ALC y que han dado lugar al desarrollo de trastornos o enfermedades adicionales. Esto también se observa en la población adulta, principalmente en mujeres.

FIGURA 1.4
Desnutrición crónica y sobrepeso en ALC



Acceso a los alimentos, el principal problema en ALC

Contar con ingresos necesarios para acceder a alimentos suficientes es tan importante como el nivel y la estabilidad en el tiempo de dichos ingresos. Al respecto, los factores que disminuyan o incrementen la volatilidad en la obtención de ingresos para los hogares tendrán un efecto adverso sobre la seguridad alimentaria de la población.

La crisis económica ha originado cambios en las tendencias del crecimiento económico, empleo, flujos de comercio, inversión, remesas y financiamiento en los países de América Latina y el Caribe. Estos cambios, especialmente reflejados a través del desempleo, caída de los ingresos y la inflación, elevan el temor de que las condiciones sociales se deterioren, producto de la caída en el poder de compra de los hogares. Es indudable que las personas en condiciones de pobreza son aún más vulnerables ante estos *shocks*, dada su

escasez de activos y las restricciones que enfrentan para adaptarse rápidamente a estos eventos.

Aunque los países hayan tomado medidas para enfrentar la crisis, en muchos casos la pequeña capacidad fiscal limitó su capacidad de reacción.

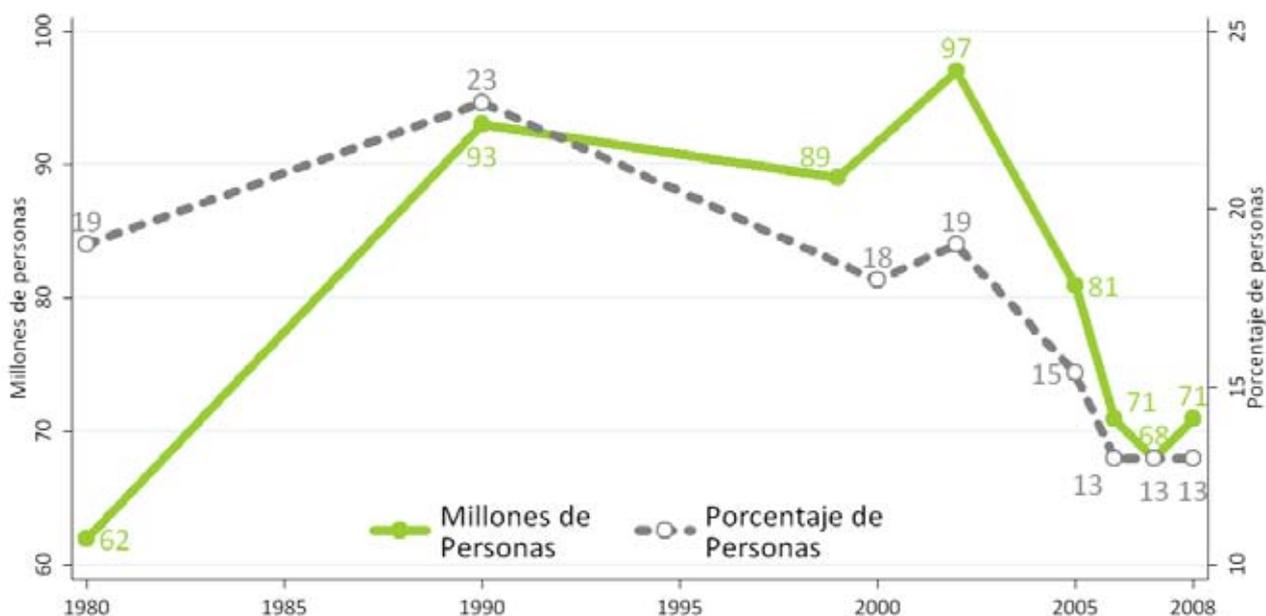
Pobreza extrema o indigencia

La región mostraba avances notables en materia de reducción de la pobreza: de 1990 a 2008 la prevalencia de la pobreza se redujo en 15 puntos porcentuales, lo que equivale a que en el 2008 había 18 millones menos de personas en condición de pobreza que en el año 1990. De manera similar, la tendencia de las cifras de indigencia mostraba una reducción de 22 millones de personas en el mismo periodo

(Figura 1.5). Sin embargo, estos avances se han visto frenados o deteriorados con la crisis alimentaria. A nivel mundial, se estima que de 2005 a 2008, entre 160 y 200 millones de personas cayeron en pobreza extrema por efecto del alza de los precios de los alimentos (Banco Mundial, 2009). En la región, la CEPAL (2008b) estima que la crisis económica impidió que entre 10 y 11 millones de personas dejaran de ser pobres en el 2008 y que el número de personas en pobreza extrema, medida comúnmente asociada al hambre, aumentara en 3 millones, para llegar a los 71 millones de personas.

FIGURA 1.5

Evolución de la pobreza extrema en países de ALC, 1980-2008



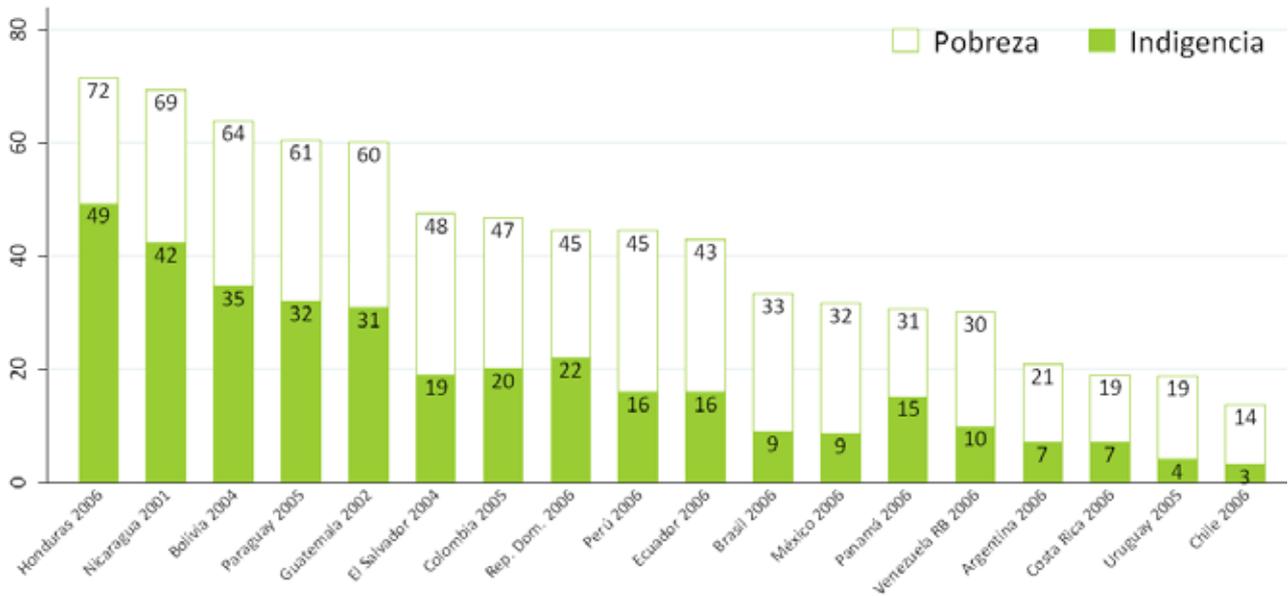
Fuente: CEPAL, 2008

La Figura 1.6 ilustra los niveles de pobreza e indigencia en algunos países de América Latina y el Caribe. Honduras y Nicaragua son los países con mayor nivel de pobreza, con cerca del 70% de la población en dicha condición (de la cual más de 40%

es indigente). En el otro extremo se encuentran Chile y Costa Rica, donde la pobreza alcanza al 14% y al 19% de la población, mientras que la indigencia sólo afecta al 3% y al 7% de las personas.

FIGURA 1.6

Pobreza y pobreza extrema en países de ALC, alrededor de 2008
Porcentaje de personas



Fuente: Elaboración propia en base a información de CEPAL, 2000-2008

En los avances en esta materia destacan Brasil, Chile, Ecuador y México, países que para el año 2007 alcanzaron la primera meta del Objetivo 1 de Desarrollo del Milenio, referente a la reducción a la mitad de la proporción de la pobreza extrema, meta para la cual el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad son clave. Brasil es un ejemplo de la combinación de un rápido crecimiento con un mejoramiento de la institucionalidad para la reducción de la pobreza y el hambre (Recuadro 1.2).

Tal y como sucede con la desnutrición, la población indígena y afro-descendientes es la que presenta los mayores niveles de pobreza y extrema pobreza. La Figura 1.7 muestra el número de veces en que la extrema pobreza es mayor en estos grupos de población comparada con el resto: sobresale el caso de Panamá con un múltiplo mayor a 7; Paraguay y México mayor a 3 y Guatemala y Bolivia mayor o igual a 2; Costa Rica y Haití tienen un múltiplo igual porque este grupo de población es minoría en Costa Rica y mayoría en Haití.

RECUADRO 1.2 | Brasil: crecimiento económico e institucional para la SAN

1.2

En el periodo 2000-2002, 17 millones de brasileños, alrededor de un décimo de la población del país, se encontraban en estado de subnutrición. Desde entonces, se han logrado avances significativos en la promoción de la seguridad alimentaria en ese país. En el trienio 2004-06, la prevalencia y el número de subnutridos bajó a 6% y a 11,9 millones de personas, respectivamente. De forma similar, la pobreza nacional se redujo de manera importante, al pasar de casi la mitad de la población en 1990 a poco menos de un tercio en 2007.

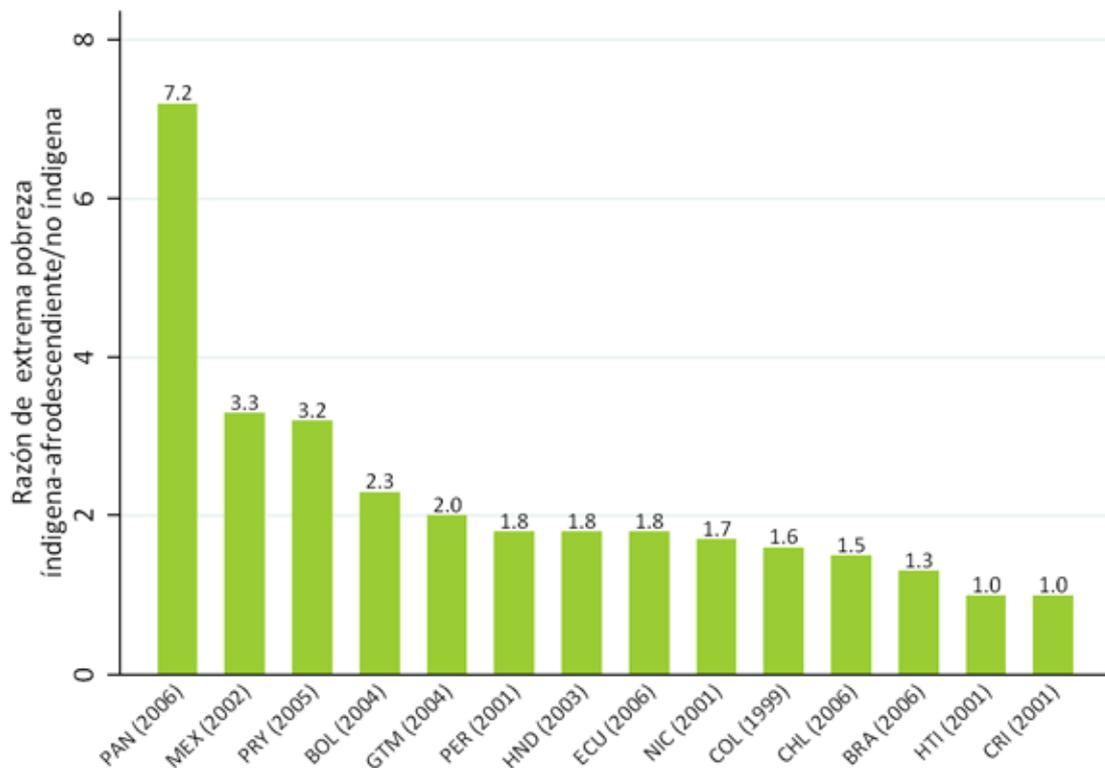
Esta importante mejoría en el bienestar fue posible gracias al fortalecimiento de la institucionalidad pública social que facilitó que el crecimiento económico se tradujera en beneficios para la población más vulnerable, especialmente. En ese sentido, el Gobierno de Brasil impulsó en 2003 la estrategia Hambre Cero (*Fome Zero*) con el objetivo de integrar y articular las acciones públicas de combate al hambre, la desnutrición y la pobreza.

En específico, Hambre Cero se materializa a través de cuatro ejes articuladores: ampliación del acceso a los alimentos, fortalecimiento de la agricultura familiar, promoción de procesos de inserción productiva, y articulación y movilización de la sociedad.

Finalmente, aunque Brasil aún enfrenta retos importantes en lo que se refiere a la SAN, es indudable que el crecimiento económico y la implantación de políticas públicas eficaces y eficientes han probado ser una combinación exitosa para la reducción del hambre y la pobreza.

FIGURA 1.6

Múltiplo de extrema pobreza de población indígena y afro-descendiente vs. resto de la población en ALC, 1999-2006



Nota: Se refiere a la pobreza medida como la línea de un dólar por día.

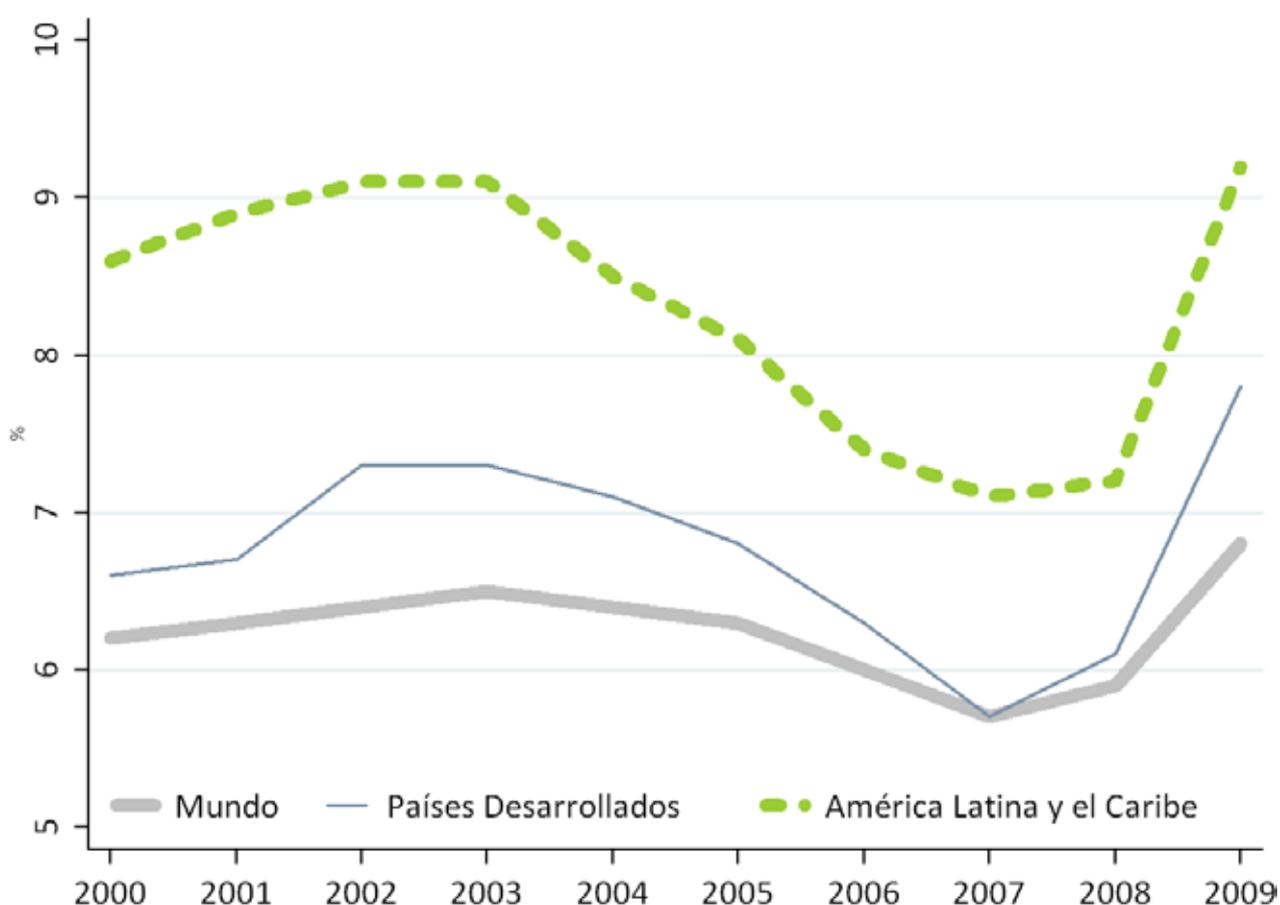
Fuente: Hopenhayn, 2008

Ingresos y empleo

Desde hace 6 años el nivel de desempleo en América Latina venía descendiendo, siguiendo la tendencia mundial de las economías en desarrollo (Figura 1.8).

La región alcanzó su punto más alto de desempleo de la presente década en 2003, cuando rebasó el 9%. Sin embargo, a partir de ese momento, el rápido crecimiento económico llevó a que la tasa de desempleo descendiera a 7% en 2007.

FIGURA 1.8
Evolución del desempleo Mundial, ALC y Economías Desarrolladas



Nota: el valor de 2009 corresponde a un escenario de la proyección de la OIT
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OIT (2009)

Desafortunadamente para la región, la crisis económica ha comenzado a mermar esos años de progreso, en gran medida debido a la contracción de la actividad industrial y de la construcción. Durante 2008, el desempleo urbano de la región fue de 7,5%, mientras que para el año 2009 se estima que esta tasa alcance niveles de alrededor del 9%, lo que afectaría a cerca de 4 millones de personas y conduciría a

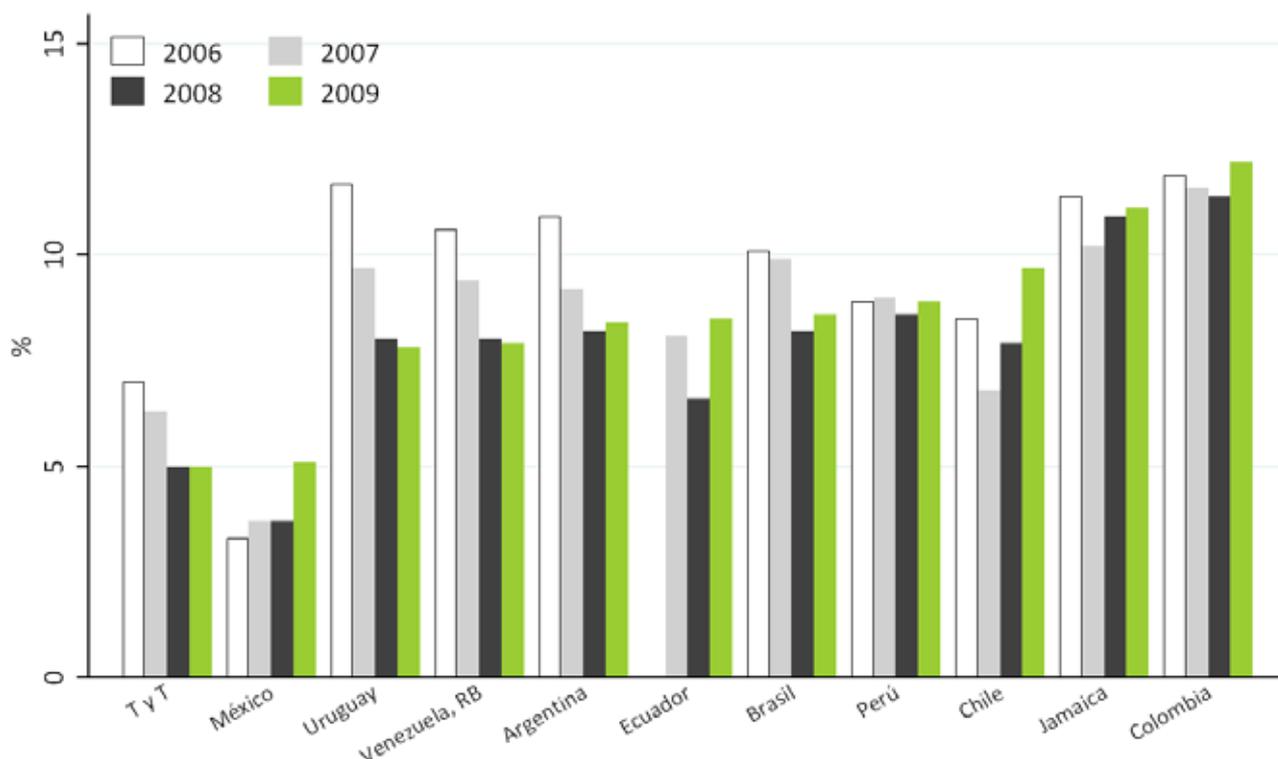
un total de más de 23 millones de desempleados en la región (CEPAL, 2009a). Reportes recientes indicarían que para el segundo trimestre de 2009, en países como Argentina, Chile y México, la tasa de desempleo habría aumentado en uno o más puntos porcentuales con respecto al promedio del año 2008 (ver Figura 1.9).

El ingreso proveniente del empleo es indiscutiblemente la fuente primordial de recursos para los hogares latinoamericanos. Se estima que casi el 80% de los ingresos totales de los hogares tienen su origen en el empleo (asalariado y no asalariado), alcanzado el 77% en las áreas rurales. En los hogares urbanos el empleo asalariado es el más relevante, donde alrededor del 50% de los ingresos

proviene de esa fuente, mientras que en los hogares rurales alcanza 38% del ingreso total (CEPAL, 2008). Por eso, la evolución del empleo es una pieza clave para explicar la trayectoria de los ingresos, y por ende de los impactos potenciales en la seguridad alimentaria, así como en los niveles de pobreza de la población.

FIGURA 1.9

Desempleo en países seleccionados de ALC | Datos del primer semestre de cada año



Fuente: Elaboración propia con información de LABORSTA

La reducción del crecimiento de la economía no sólo implica la pérdida de puestos de trabajo, sino también el deterioro en la calidad del empleo, entendido como un aumento del empleo informal y la disminución de la cobertura de la seguridad social. De acuerdo a la OIT (2009), el empleo vulnerable, que incluye trabajadores informales por cuenta propia y familiares no remunerados que no se benefician de las redes de protección social ni gozan de derechos laborales fundamentales, aumentaría hasta en 3 puntos porcentuales, alcanzando las 90 millones de personas en 2009.

En el caso de la agricultura, la situación del empleo vulnerable es particularmente relevante, dado que los trabajadores por cuenta propia representan una alta proporción de la fuerza de trabajo. Según Valdés *et al.* (2008), este grupo alcanzaría al 23% de los trabajadores agrícolas en Chile, al 30% en México, cerca del 45% en Brasil y Colombia, y cerca del 60% en Paraguay. Asimismo, dicho grupo aportaría entre uno y dos tercios del ingreso agrícola total en los mismos países.

RECUADRO 1.3 | Género, empleo y agricultura

Es sabida la importancia del acceso a mercados para el buen desarrollo de la agricultura, la superación de la pobreza y la seguridad alimentaria de los habitantes de las áreas rurales. Pese a esto, las mujeres tienen, aún hoy, un acceso limitado e inferior a los mercados en comparación con los jefes de hogar hombres (Banco Mundial-FAO-FIDA, 2009). Esto, junto al menor acceso y control de recursos y activos, dificultan la generación de ingresos para su desarrollo.

De acuerdo a encuestas en hogares sobre ingresos y gastos de los países de América Latina y el Caribe, en 2007, de las 37 millones de mujeres rurales mayores de 15 años, 17 millones formaban parte de la población económicamente activa y alrededor de 4,5 millones eran productoras agropecuarias. No obstante, dichas cifras esconden la real importancia de las mujeres en la producción agrícola: según estimaciones realizadas con base en dichas encuestas, alrededor de 16 millones de mujeres son trabajadoras familiares no remuneradas en hogares predominantemente agrícolas, por lo que su contribución a la producción agrícola es invisible para las estadísticas oficiales.

Los impactos de la crisis en la situación de vulnerabilidad de las mujeres no sólo se presentan a nivel de mujeres adultas y de la pérdida de empleo de éstas, sino que también afecta a sus hijos. Según el Banco Mundial, la crisis financiera provocará entre 200 mil y 400 mil muertes infantiles adicionales por año a nivel global durante el período 2009-2015, la mayor parte de las cuales corresponderá a niñas.

Desde esta perspectiva la atención a las mujeres no sólo tiene una importancia en sí misma, sino además por el rol que juegan en la maternidad y en el cuidado, alimentación y nutrición de sus hijos.

La recesión económica también ha reducido las remesas, otra importante fuente de ingresos para los hogares latinoamericanos. Un estudio del BID (Orozco, 2009) señala que el incremento del desempleo, particularmente en EE.UU. -de donde provienen más de la mitad de las remesas que anualmente recibe la región-, ha obligado a 45% de los migrantes a reducir los montos enviados respecto al año pasado. Asimismo, se reporta que los países más afectados por la reducción en las remesas serán aquéllos cuya contribución al PIB es cercana o mayor al 10%: Honduras (24% del PIB), El Salvador (18% del PIB), Nicaragua (11% del PIB), Guatemala (10% del PIB) y República Dominicana (9% del PIB).

La inflación general y alimentaria

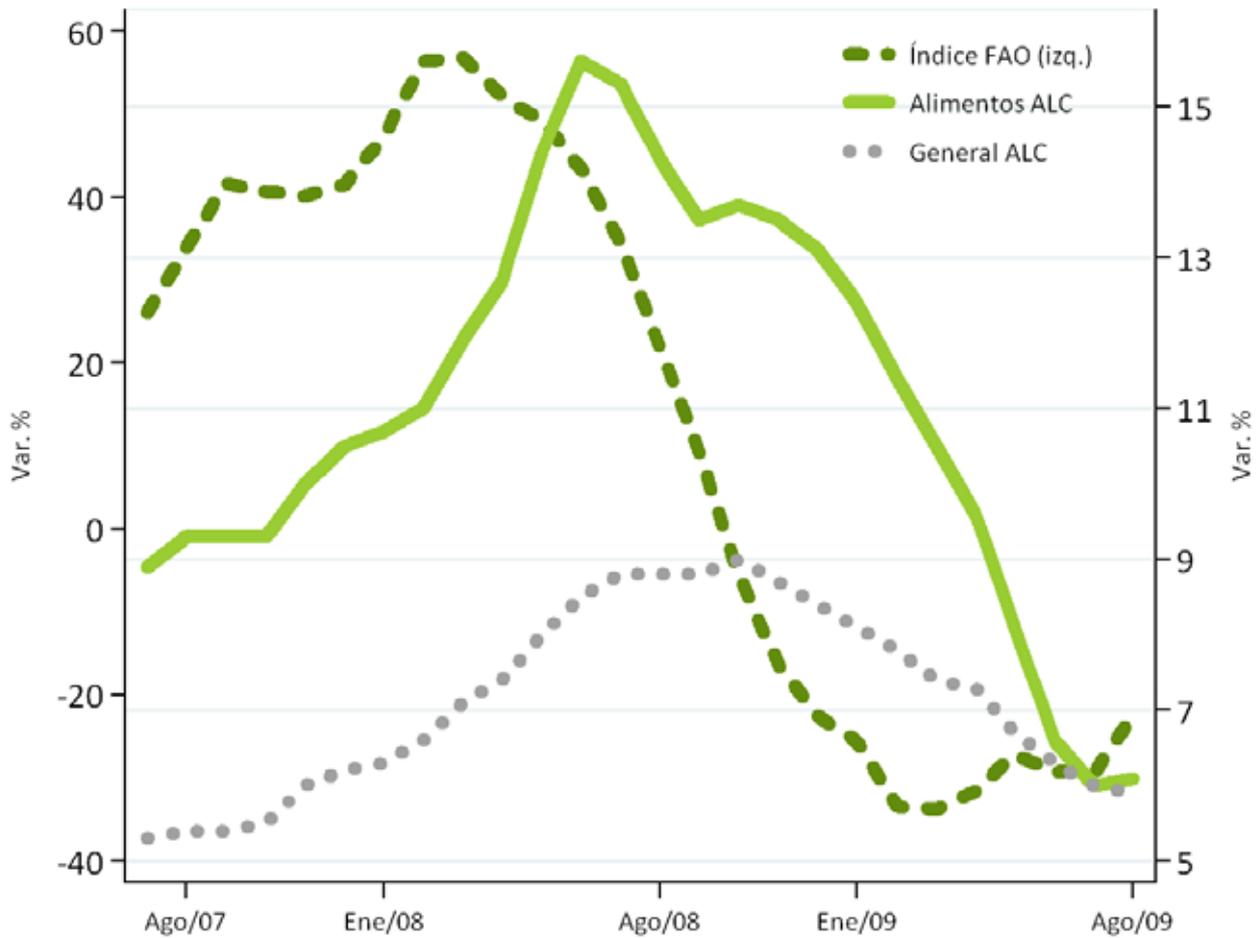
Desde mediados de 2008, el efecto del alza en los precios internacionales de los *commodities* alimentarios y energéticos impactaron las tasas de inflación alrededor del mundo, causando una

disminución en el poder de compra de los hogares, especialmente de los más pobres, quienes destinan gran parte de su gasto a alimentos. Como se explicó anteriormente, una de las estrategias de las familias pobres para enfrentar esa situación es la sustitución de alimentos que puede causar otros problemas nutricionales, como el sobrepeso y la obesidad.

El análisis conjunto de la región muestra la estrecha relación, aunque con un rezago de dos a tres meses, entre la variación interanual de los precios internacionales y los precios internos de los alimentos. Como se observa en la Figura 1.10, durante los primeros meses de 2008 la variación interanual en el índice de precios de los alimentos internacionales llegó a cerca del 60% (febrero), mientras que la inflación alimentaria en ALC llegó a superar el 15% anual (mayo) y la inflación general alcanzó el 9% (agosto). Sin embargo, la desaceleración mundial en el último trimestre del mismo año ha significado una caída continua en los precios promedio de los alimentos en la región.

FIGURA 1.10

Evolución de la variación de precios de los alimentos e inflación interanual 2008-2009



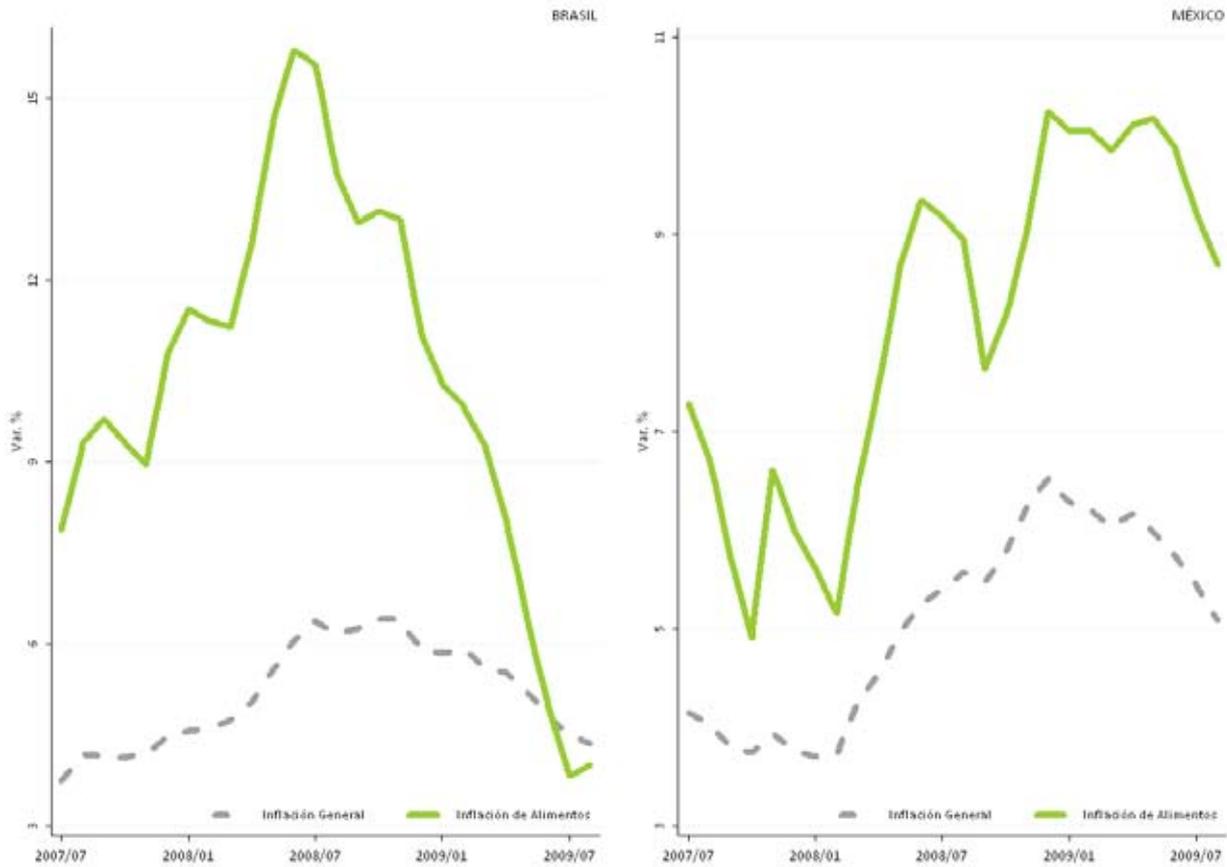
Fuente: Elaboración propia con información oficial de 14 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

La velocidad y magnitud de la transmisión del alza de los precios internacionales a los precios nacionales varió entre países a causa de factores como los movimientos de los tipos de cambio, las políticas comerciales, el grado de apertura comercial y las estructuras de los mercados internos. A manera

de ejemplo, la Figura 1.11 muestra dos casos de comportamiento de la inflación en ALC: Brasil representa lo que sucedió en la mayoría de los países, mientras que México es un caso en el que la inflación se mantuvo en aumento y no empezó a bajar sino hasta el 2009.

FIGURA 1.11

Evolución de la inflación interanual en Brasil y México



Fuente: Elaboración propia con información oficial de los países

En tal sentido, si bien América Latina y el Caribe registraron una inflación alimentaria de 14,3% entre agosto de 2007 y agosto de 2008 –casi 6 puntos porcentuales por arriba de la inflación general– los niveles de inflación en los países varían de forma considerable (Cuadro 1.1). La mayor variación regional se dio en Venezuela, donde los precios de los alimentos acumularon un alza de más de 40%. Sólo 4 países (Argentina, El Salvador, Paraguay y Perú) registraron alzas inferiores al 10% en el mismo rubro.

En el primer semestre del 2009, el ritmo inflacionario de los *commodities* se redujo bruscamente, lo que contribuyó a reducir la inflación general. Hasta agosto de 2009 la inflación anual era de 5,5% y de 5,8% para los índices de precios general y alimentario, respectivamente. Uno de los elementos más destacables de la caída en los índices de precios

es el hecho de que gran parte de ella se ha producido precisamente en los alimentos, con varios países presentando variaciones acumuladas negativas. Algo similar, aunque de menor forma, se produce en el caso de los precios generales.

A pesar de que se han reducido los precios internacionales de los alimentos, así como la inflación general y alimentaria, los niveles de los precios locales de productos clave en la alimentación se mantienen por arriba de sus valores previos a la crisis. De acuerdo con la FAO (2009), los precios nacionales de los cereales se mantienen, en general, muy altos y en algunos casos, en niveles sin precedentes. En América Latina y el Caribe este hecho es más evidente al corroborar que a julio de 2009 los precios de los cereales se mantienen por encima del 25% con respecto a hace dos años.

CUADRO 1.1

Inflación general y alimentario, 2007 al 2009

	GENERAL				ALIMENTOS			
	Interanual (Agosto-Agosto)			Acumulada	Interanual (Agosto-Agosto)			Acumulada
	2007	2008	2009	Ene-Ago/2009	2007	2008	2009	Ene-Ago/2009
Argentina	8,7	9	6,6	4,9	12,3	5,9	2,9	1,4
Aruba	5,5	12,7	-4,7	6,1	15,1	13,6	1	-0,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10,4	13,7	1,4	-0,2	17,3	22,3	-2,4	-3,2
Brasil	4,2	6,2	4,4	3	9,3	13,7	4	2,6
Chile	4,7	9,3	-1	-1,6	14,4	15,4	1,8	-1,7
Colombia	5,2	7,9	3,1	2,2	7,2	14,2	1,5	1
Costa Rica	8,6	15,4	5,7	2,8	15,2	26,6	4,5	-3,7
Ecuador	2,4	10	3,3	2,5	4,2	20,5	1,5	1,8
El Salvador	3,6	9,9	-1,6	-0,7	6,1	17,7	-8,7	-1,7
Guatemala	6,2	13,7	-0,7	1,8	10,1	17,7	-1,2	3,6
Haití	7,6	18,8	-2,8	0,1	6,6	25,5	-7,4	-2,7
México	4	5,6	5,1	0	6,7	8,9	8,7	0,5
Perú	2,2	6,3	1,9	4,2	3,2	10,3	2,3	-0,6
Paraguay	10,9	10,4	1,6	0,7	26,1	17	-2,1	0,5
República Dominicana	4,4	14,6	-0,5	0,2	5,1	17,6	1,9	-4,9
Uruguay	9	7,3	7,3	5,1	17,4	13,6	4	3,4
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	15,9	33,6	26,7	15,6	18,2	48,2	24,7	10
América Latina y el Caribe	5,4	8,7	5,5	2,9	9,3	14,3	5,8	1,7

Nota: La inflación de ALC corresponde al promedio ponderado de la inflación de los países.

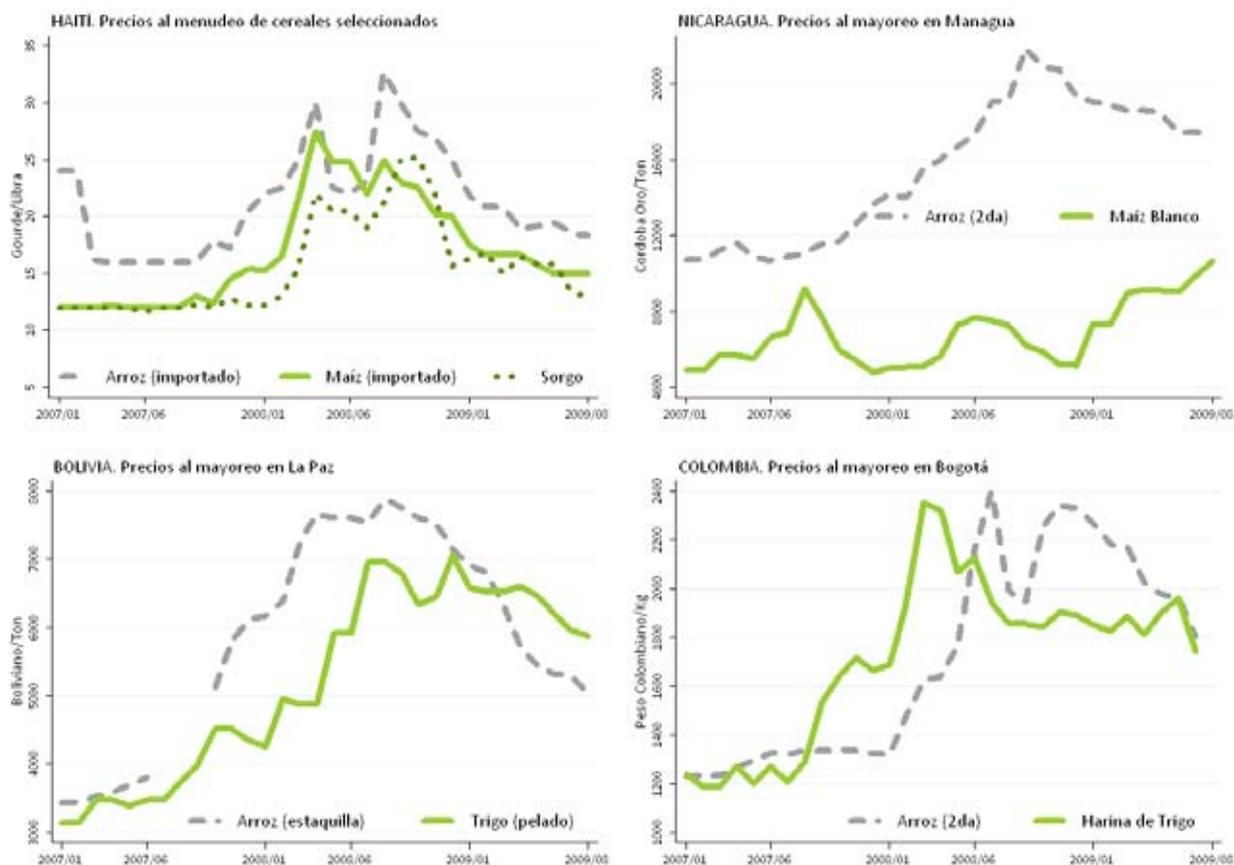
Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de los países

En particular, a junio 2009 en Haití el precio del arroz estaba 15% más alto que 24 meses antes y el maíz 25%; en Nicaragua el arroz se encontraba 57% más alto y el maíz blanco 17%; en Bolivia el trigo estaba

78% más alto y el arroz 40%; en Colombia la harina de trigo alcanzaba un 54% y el arroz estaba 48% más caro que antes (Figura 1.12).

FIGURA 1.12

Precios locales de alimentos en ALC, enero 2007 a agosto 2009



Nota: Los precios de Colombia se refieren al periodo Enero 2007- Julio 2009.
Fuente: Base de datos de Precios Nacionales de Alimentos, SMIA-FAO, 2009.

Los impactos del alza de precios de los alimentos dependerá de, al menos, cuatro factores: a) la importancia relativa de los diferentes *commodities* alimentarios en el conjunto de la producción y en la canasta de consumo de los hogares; b) la magnitud del cambio de los precios relativos; c) la habilidad de los hogares para la sustitución de alimentos, y d) el grado en el que los hogares son compensados por los *shocks* de precios a través de cambios en sus ingresos (Lustig, 2009). Adicionalmente, la evidencia sugiere que la proporción de consumidores netos de alimentos es superior a la de los vendedores netos, por lo que los costos del alza de precios tienden a ser mayores que los beneficios asociados.

La región presenta superávit en la disponibilidad de alimentos

Como se aprecia en el Cuadro 1.2, con la excepción de Haití, todos los países de la región tienen una

disponibilidad de energía o consumo aparente mayor a los requerimientos mínimos. Estos valores se incrementaron en la mayoría de los países entre 1990-92 y 2003-05, con un promedio de 8%. El aumento más significativo se observó en el Caribe, donde la disponibilidad pasó de 2300 kcal a más de 2550 kcal por persona al día. Sin embargo, en cinco países (Guatemala, R. Dominicana, Antigua y Barbuda, Ecuador y Bolivia) existen valores apenas superiores al mínimo (en un 20%), mientras que en el resto es de 30 a 60% mayor: México, Cuba, Antillas, Dominica, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay presentan una disponibilidad mayor o igual a 3000 kcal per cápita por día.

Además, en la región existen tres países (Haití, Honduras y Nicaragua) clasificados como países de bajos ingresos y déficit de alimentos (PBIDA)¹.

¹ Países deficitarios de alimentos y con un ingreso anual per cápita inferior al nivel utilizado por el Banco Mundial (1.735 USD en 2006) para determinar el derecho a recibir la asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

CUADRO 1.2 | Disponibilidad de energía alimentaria en ALC

	Disponibilidad o consumo aparente de energía alimentaria (Kcal per-cápita al día)			Índice de oferta de energía alimentaria (Kcal per-cápita al día/Requerimiento mínimo)		
	1990-1992	2003-2005	Variación (%)	1990-1992	2003-2005	Variación (%)
AMERICA LATINA Y EL CARIBE	2690	2900	7,8	1,5	1,6	5,5
México y Centro América	2880	3050	5,9	1,6	1,6	3,6
Belice	2650	2820	6,4	1,5	1,5	4,1
Costa Rica	2820	2790	-1,1	1,6	1,5	-3,2
El Salvador	2500	2530	1,2	1,4	1,4	-1,0
Guatemala	2310	2270	-1,7	1,3	1,2	-3,9
Honduras	2310	2590	12,1	1,3	1,4	9,7
México	3070	3270	6,5	1,7	1,8	4,2
Nicaragua	1770	2350	32,8	1,0	1,3	29,9
Panamá	2320	2390	3,0	1,3	1,3	0,8
El Caribe	2310	2560	10,8	1,3	1,4	8,4
Antigua y Barbuda	2510	2200	-12,4	1,4	1,2	-14,2
Bahamas	2620	2690	2,7	1,4	1,5	0,5
Barbados	2890	2930	1,4	1,6	1,6	-0,8
Cuba	2720	3280	20,6	1,5	1,8	18,0
Dominica	3030	3070	1,3	1,7	1,7	-0,9
Granada	2480	2340	-5,6	1,4	1,3	-7,7
Haití	1730	1840	6,4	1,0	1,0	4,1
Jamaica	2500	2810	12,4	1,4	1,5	10,0
República Dominicana	2180	2300	5,5	1,2	1,2	3,2
Saint Kitts y Nevis	2600	2500	-3,8	1,4	1,4	-5,9
Santa Lucía	2610	2740	5,0	1,4	1,5	2,7
San Vicente y las Granadinas	2300	2730	18,7	1,3	1,5	16,1
Trinidad y Tobago	2610	2760	5,7	1,4	1,5	3,5
América del Sur	2650	2870	8,3	1,5	1,6	6,0
Argentina	3000	3000	0,0	1,7	1,6	-2,2
Bolivia	2110	2170	2,8	1,2	1,2	0,6
Brasil	2800	3090	10,4	1,5	1,7	8,0
Chile	2590	2980	15,1	1,4	1,6	12,6
Colombia	2440	2670	9,4	1,3	1,4	7,1
Ecuador	2080	2300	10,6	1,1	1,2	8,2
Guyana	2350	2830	20,4	1,3	1,5	17,8
Paraguay	2390	2590	8,4	1,3	1,4	6,0
Perú	2110	2450	16,1	1,2	1,3	13,6
Suriname	2520	2710	7,5	1,4	1,5	5,2
Uruguay	2660	2920	9,8	1,5	1,6	7,4
Venezuela	2460	2450	-0,4	1,4	1,3	-2,6

a/ Se utilizó la media de los requerimientos mínimos reportados por FAO para los países de ALC: 1810 kcal per cápita/ día para 1990-1992 y 1850 kcal per cápita/día para 2003-2005.

La disponibilidad de alimentos para el consumo está determinada por la dinámica de la producción doméstica y del comercio internacional. Estos dos factores se analizan a continuación.

Producción de alimentos

Reportes recientes de FAO indican que, a nivel global, la producción de cereales habría alcanzado poco más de 2 200 millones de toneladas en el 2009, es decir, alrededor de 3,4% menos respecto al año anterior (Cuadro 1.3).

CUADRO 1.3 | Producción Mundial de cereales
2008-2009 Millones de toneladas

	2008 (Estimado)	2009 (Pronóstico)	Var. %
Asia	968.7	980.2	1.2
África	148.4	156.8	5.7
México, Centroamérica y el Caribe	41.8	40.4	-3.3
Sudamérica	134.8	116.4	-13.6
Norteamérica	457	431.9	-5.5
Oceanía	34.4	35.3	2.5
Mundo	2 285.5	2 208.5	-3.4

Fuente: FAO, 2009

La mayor contracción en la producción se observa en ALC, donde alcanzó el 11%, principalmente debido a las drásticas bajas en la producción de maíz y los modestos pronósticos de plantación de trigo en Sudamérica. En particular, la sequía y las bajas temperaturas que se han experimentado en Argentina hacen prever que las plantaciones de trigo se reducirán alrededor de 30% respecto al 2008, para alcanzar su nivel más bajo en cien años. Por otro lado, se estima que la producción de arroz en la región se incrementará 3% en 2009, gracias a aumentos en la producción de Bolivia, Brasil y Venezuela. Dado que gran parte de la caída en la producción de alimentos será compensada a través de los *stocks*, se espera que éstos se reduzcan en 15%, lo que explicaría la consecuente caída de la participación de la región en los *stocks* mundiales

de cereales, que llegaría a 3,6%. Dada la estrecha relación entre *stocks* y precios de alimentos, podría haber repercusiones sobre la inflación.

Una de las principales dificultades que enfrentan los países es que los costos de producción se han incrementado junto con los precios de los alimentos y, en muchos casos, los han superado. Lo anterior está principalmente ligado al comportamiento de los precios de fertilizantes en las economías locales, los cuales han seguido la misma tendencia alcista mundial, aunque con cierto grado de rezago. En Chile, por ejemplo, los precios de los fertilizantes alcanzaron su máximo en julio del 2008, y aunque han comenzado a descender durante el presente año, aún se mantienen muy por encima de los valores registrados en el 2007. En el caso de México, los fertilizantes alcanzaron sus precios más altos entre noviembre del 2008 y febrero del 2009, pero continúan siendo casi el doble con respecto a sus valores de finales de 2007. La volatilidad de los precios agrícolas y de fertilizantes genera un escenario complejo para la producción, que aunado a otros factores como los climáticos, las restricciones de crédito y la falta -en muchos países- de una institucionalidad adecuada, afectan a los productores, en particular a los pequeños agricultores.

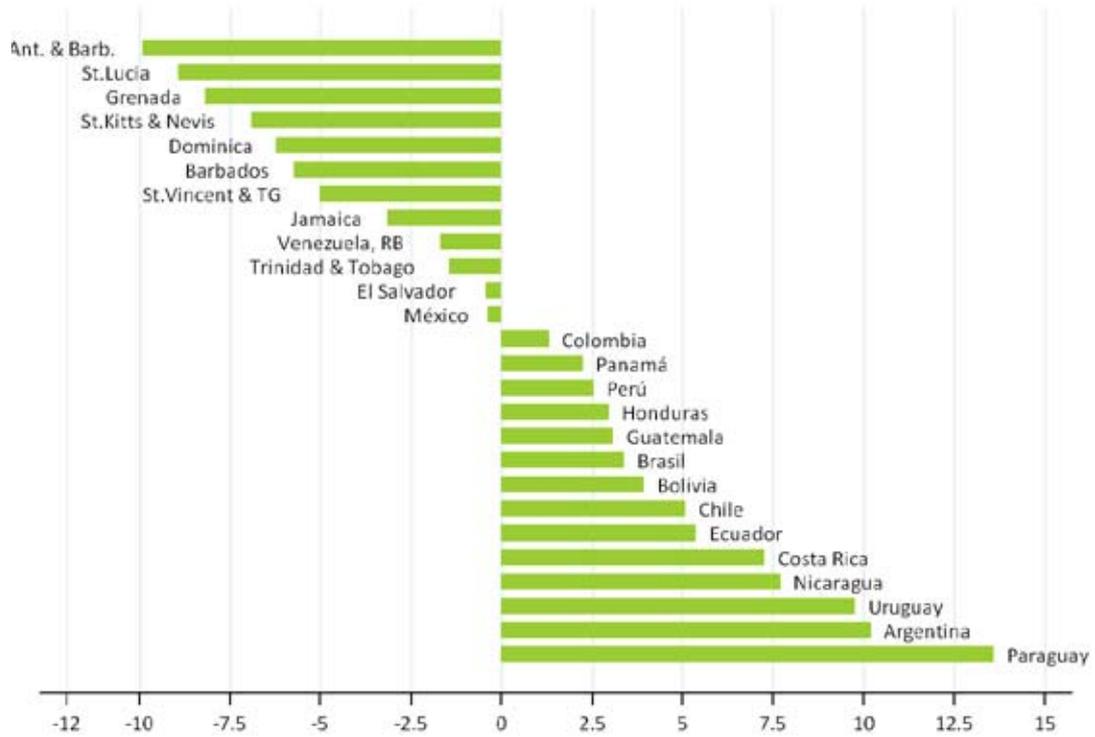
Comercio de alimentos

La región en su conjunto importa casi 50 millones de toneladas de cereales, lo cual equivale a alrededor de un quinto de las importaciones a nivel mundial. Por lo tanto, el intercambio comercial, especialmente de cereales, cobra un rol fundamental en una disponibilidad estable de alimentos básicos a nivel regional. Esto se vuelve más relevante ante el actual contexto, en el que la contracción económica y la persistencia de precios elevados hacen aún más vulnerables a los países que dependen de la importación de alimentos para abastecer su mercado interno.

Al respecto, las Figuras 1.13 y 1.14 muestran el saldo de la balanza comercial de alimentos y de cereales, respectivamente. En el caso de alimentos, todos los países del Caribe más El Salvador y México tienen déficit en la balanza comercial. En el caso de los cereales, con excepción de Argentina, Paraguay y Uruguay, todos los países de ALC han presentado en promedio déficit en la balanza comercial entre 2000 y 2006, siendo particularmente claro en los casos del Caribe y Centroamérica, cuyo déficit alcanzó entre 0.7% y 1.3% del PIB para dicho periodo.

FIGURA 1.12

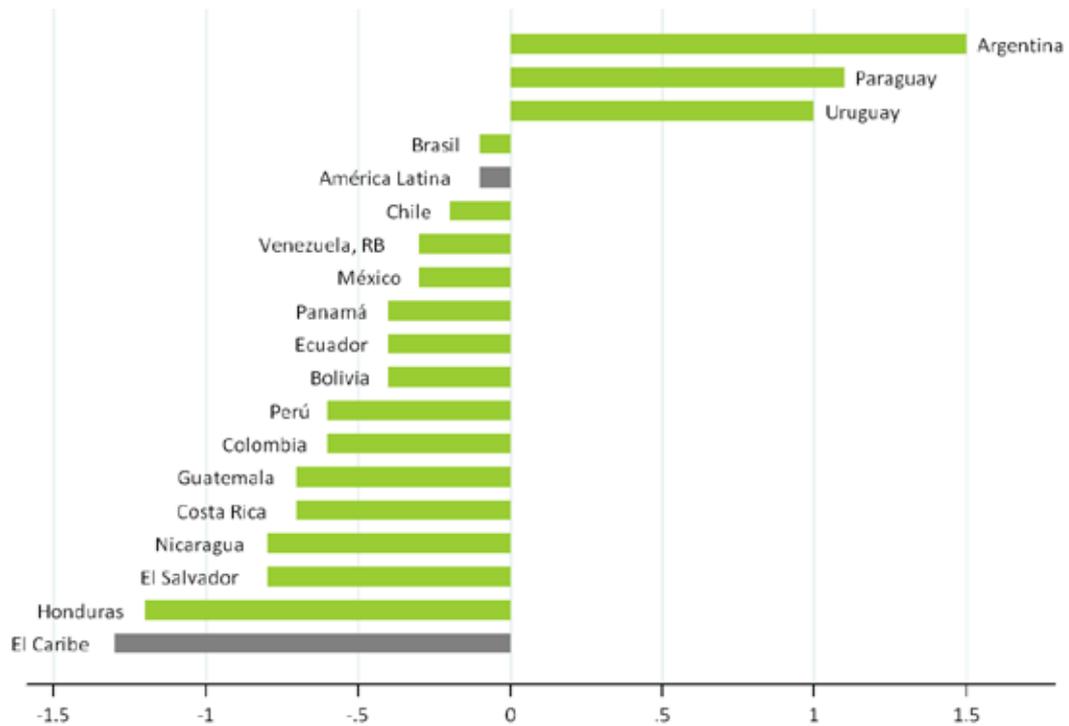
Saldo promedio de la balanza de alimentos 2004 a 2005 | Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de los IDM del Banco Mundial

FIGURA 1.13

Saldo promedio de la balanza de cereales, 2000 a 2006 | Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banco Mundial y Contrade

Los países sudamericanos exportadores de petróleo y/o minerales han estado en mejores condiciones para enfrentar el aumento en su factura de importación de alimentos que los países centroamericanos y

del Caribe, que son también importadores netos de petróleo. Haití es un ejemplo claro de un país con dependencia alimentaria (Recuadro 1.4).

1.4

RECUADRO 1.4 | Haití: la dependencia alimentaria

El arroz, el frijol y el maíz constituyen los alimentos más importantes en la dieta de los hogares haitianos de ingresos medios y bajos. De hecho, la mitad o más de las necesidades alimentarias son cubiertas con importaciones (se estima que aproximadamente el 80% del arroz y alrededor del 50% del frijol y el maíz se compran en el exterior).

Cifras recientes de la FAO sobre las necesidades de importación indican que la ayuda alimentaria contribuirá de forma importante a cubrir las necesidades del presente año, lo que elevaría la participación de esta ayuda de un 15% al 25% de las importaciones entre 2008 y 2009 (ver cuadro). No obstante este aumento, se espera que el déficit alcance las 178 mil toneladas, lo que equivale a un déficit de 27% sobre las necesidades de importación de cereales requeridas por la población.

Estimación de las necesidades de importación de cereales en Haití, 2009 | Miles de toneladas

	IMPORTACIONES EFECTIVAS 2008			SITUACIÓN DE LAS IMPORTACIONES 2009			NECESIDADES DE IMPORTACIÓN 2009 [B]	DÉFICIT DE IMPORTACIÓN EN 2009 [B]-[A]
	Compras comerciales	Ayuda alimentaria	Total	Compras comerciales	Ayuda alimentaria	Total [A]		
Junio/ julio	501,3	91,9	593,2	359,7	116,1	475,8	654	178

Fuente: FAO, 2009a

Así, los principales factores de riesgo para Haití en materia de seguridad alimentaria son los movimientos de los mercados internacionales de granos básicos y del tipo de cambio, además de los problemas climáticos que regularmente afectan a la zona.

Respecto a la producción interna, las perspectivas son menos negativas que hace un año, ya que se espera que la cosecha correspondiente a la temporada primaveral supere en un 25% la cosecha del año pasado. Adicionalmente, la inflación anual ha mostrado valores negativos en los últimos meses y se prevé que la tasa de desempleo no aumente en lo que resta del año, por lo que se estima que la población en situación de inseguridad alimentaria estará cerca a los 2 millones de personas.

Durante el presente año, la ayuda internacional ha sido la principal fuente de recursos financieros y técnicos para la superación de la crisis alimentaria y recuperación económica. Ejemplo de esto es la condonación de USD 1 400 millones, por parte del FMI y países acreedores; los USD 324 millones comprometidos por el BID (que se entregarán en un periodo de dos años), así como el apoyo de la FAO, FIDA y el Banco Mundial para mejorar el acceso y la disponibilidad de alimentos.

Perspectivas

Aun cuando los mercados financieros se han estabilizado y se aprecian signos de recuperación (FMI, 2009), la CEPAL considera que las secuelas de la crisis perdurarán en América Latina y el Caribe (mayor desempleo, menor crecimiento económico, contracción comercial y déficit fiscales), además que el proceso de recuperación será lento y gradual. Si se repite el patrón que siguió a la crisis de los años 80, la recuperación de los índices sociales tomará el doble de tiempo que la de los índices económicos. En aquella ocasión, los indicadores económicos y sociales tardaron 12 y 24 años respectivamente en llegar a los niveles previos a la crisis².

Uno de los principales desafíos de la recuperación será el manejo del retiro de la enorme liquidez en la economía y los riesgos de frenar la recuperación o aumentar la presión inflacionaria. El riesgo del aumento de la inflación es aún mayor si se considera que los precios internacionales de las materias primas han aumentado desde febrero de 2009, debido a factores como la mejora en la confianza en los mercados y la depreciación del dólar de EE.UU. Además, los precios de los alimentos internacionales también han aumentado un 9,4% entre febrero y agosto de 2009 y se espera que aumenten aun más, debido a una reducción estimada en la producción mundial de cereales del 3,4% para 2009 (FAO, 2009).

De persistir la crisis económica, los altos niveles de desempleo y el riesgo de una nueva ola de inflación, la crisis de acceso a los alimentos no sólo no se superará en el corto plazo, sino que incluso podría empeorar, trayendo consigo efectos irreversibles para millones de niños y niñas que sufren o están en riesgo de sufrir desnutrición aguda y crónica. La crisis económica se presenta, entonces, como la principal amenaza a los ingresos de los hogares, y por ende eleva el temor de que el estado de la seguridad alimentaria continúe deteriorándose en una región donde el problema es en esencia de acceso a los alimentos.

El escenario de altos precios de los alimentos parecía, en un principio, una oportunidad para los productores, quienes habían enfrentado precios bajos durante los años previos a la crisis alimentaria. Sin embargo, tras la fuerte alza en los precios de los

commodities, ha venido un período de considerable depresión de los mismos. Así, ante la expectativa de retornos más bajos, las decisiones de siembra podrían apuntar a una contracción de la producción en el 2010, como ya ocurrió en la región en 2009, principalmente con el maíz.

Paradójicamente, la recuperación económica plantea un reto que tendrá que ser abordado en el mediano plazo para evitar mayor deterioro de la SAN: los posibles repuntes en la inflación de los *commodities* debido al crecimiento de la demanda. Estimaciones recientes de la OCDE-FAO (2009) indicarían que la debilidad de la economía hará bajar más los precios de los productos básicos durante los próximos 2-3 años, para después fortalecerse con la recuperación económica. Se estima que para los próximos 10 años los precios agrícolas promedio, medidos en términos reales (ajustados a la inflación), serán de entre 10% a 20% más altos en comparación con el periodo 1997-2006. En un ejemplo extremo, se proyecta que los precios promedio de los aceites vegetales serán 30% más altos en la próxima década.

Entre los desafíos a abordar en el futuro también se encuentran los problemas de la transición demográfica, el rol creciente de los supermercados, la calidad e inocuidad de los alimentos y el cambio climático (Recuadro 1.5). Además, los altos costos de los insumos, la falta de acceso a crédito por parte de los productores y la rápida expansión de la producción de biocombustibles, podrían amenazar la estabilidad de precios y reducir la capacidad de producción de alimentos a nivel mundial. Esto contribuiría, en el mediano y largo plazo, a reducir la disponibilidad de productos agrícolas y, sobre todo, a limitar la capacidad de los más vulnerables de acceder a los alimentos básicos que necesitan para su sustento. Tampoco se puede olvidar que la recuperación de los mercados financieros puede introducir nuevamente inestabilidad y alzas de precios que agraven esos riesgos.

Por último, hay que considerar que, al igual que ocurre respecto a los ingresos de los hogares, los gobiernos atraviesan un periodo de dificultades para actuar debido a la caída en la producción, en los flujos comerciales y en la recaudación fiscal. No obstante, será clave el reforzamiento de las políticas anticíclicas para mitigar la caída en los ingresos de la población. Las reacciones de los gobiernos son tan heterogéneas como las características propias de los países (en términos institucionales, fiscales, de posición comercial, fuentes de financiamiento). En el Capítulo 2 se abordan estos elementos en detalle.

² Presentación de la Secretaria Ejecutiva de CEPAL, Sra. Alicia Bárcena, en el Seminario "El impacto *real* de la crisis económica global: una visión desde América Latina y el Caribe", en el inicio de la Escuela de verano sobre economías latinoamericanas.

RECUADRO 1.5 | Desafíos futuros de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe

1.5

En el mediano y largo plazo, la región enfrenta nuevos desafíos que se tendrán que abordar con políticas públicas adecuadas.

La transición demográfica en la región

Como resultado de su proceso de desarrollo, América Latina y el Caribe se encuentra en una transición demográfica que se expresa con cambios en las tasas de natalidad y mortalidad, lo cual provoca cambios en el tamaño y estructura de la población. Según CELADE y CEPAL (2002), entre los años 60-70 y 2000, la tasa de crecimiento demográfico cayó de 2,6% a 1,3%, y la población menor de 15 años se redujo de 42,4% a 29,6%. Al mismo tiempo, la participación en la fuerza laboral ha aumentado de 34,7% a 45,9%, principalmente debido a la inclusión de las mujeres en el mercado laboral. De acuerdo a CELADE (2008), con la excepción de Guatemala, todos los países de la región se encuentran en una etapa de transición entre moderada-avanzada y avanzada. Como resultado de este proceso, la población está envejeciendo: los mayores de 75 años pasarán de un 2% a un 8% entre 2000 y 2050.

El rol creciente de los supermercados

Hay una evidente tendencia mundial a la concentración de los agro-negocios en las manos de pocas y grandes empresas, tanto en la provisión de insumos como en la logística, distribución y comercialización de los productos alimentarios. En cuanto a la distribución, en América Latina y el Caribe esta tendencia es muy evidente, con los ejemplos más contundentes en El Salvador y en Chile, donde 2 y 4 empresas controlan el 98% y 75% del mercado, respectivamente (Petreccolla y Bidart, 2008). Las grandes empresas de distribución juegan el papel de determinantes de precios, tanto en la compra como en la venta, porque tienen un poder de negociación que les permite concentrar los márgenes de comercialización. Esto se da porque encuentran, por un lado, un conjunto de productores en muchos casos pequeños, poco organizados y con limitada capacidad de negociación y, por otro, un número amplio de consumidores que son “tomadores de precios”. La concentración de la distribución juega, de esta forma, un papel fundamental en la velocidad de transmisión de precios al consumidor y, a pesar de no ser negativa en sí misma, facilita la activación de prácticas anticompetitivas que necesitan una atención creciente de las Autoridades Públicas de Competencia de los países.

Calidad e Inocuidad de los Alimentos

Mejorar la disponibilidad de alimentos suficientes para la población no basta; es fundamental que estos alimentos sean sanos y seguros. En este marco, la calidad y la inocuidad de los alimentos cobran significativa relevancia en dos ejes: primero, en el descarte de alimentos de mala calidad y en los controles inadecuados de la inocuidad en la etapa de producción; y segundo, en el mal manejo y en las condiciones higiénicas deficientes durante la manipulación y transporte por parte de distribuidores y consumidores. El tema enfrenta varios desafíos: uno de ellos es la concientización de la población y la educación sobre Buenas Prácticas Higiénicas (BPH) y Buenas Prácticas de Fabricación (BPF). Otro se refiere a la distribución de alimentos, la cual juega un rol importante en la actual situación de crisis (por las restricciones a la venta de algunos productos, los cambios en los hábitos de compra, selección por precio y no por calidad, etc.). La distribución ejerce un fuerte aporte a nivel estructural, pero sin los cuidados necesarios puede tener un impacto negativo, incrementando las posibilidades de un mal manejo higiénico, de transporte y de almacenamiento inadecuado, lo que constituye fuentes de contaminación o desarrollo microbiano.

El cambio climático aumenta la vulnerabilidad y exige una agricultura sostenible

Debido a sus características sociales, geográficas y topográficas, América Latina y el Caribe son marcadamente vulnerables al cambio climático (CEPAL, 2009). Se estima que han aumentado 2,4 veces los eventos climáticos extremos en la región en comparación con los períodos 1970-1999 y 2000-2005 (IPCC, 2007). Para el período de 1970 a 2008, se estima que las pérdidas económicas acumuladas por concepto de fenómenos meteorológicos en 31 países en la región alcanzan los 81 435 millones de dólares. La agricultura tiene un doble rol en el cambio climático: por un lado, contribuye con cerca del 14% de las emisiones de gases invernadero y, por otro, se verá afectada por la alteración en los patrones de uso y tenencia de la tierra, en la disponibilidad del agua, la pérdida de recursos genéticos, los impactos negativos en la acuicultura, ganadería, bosques y la alteración en la distribución de plagas y enfermedades. Las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria se verán afectadas por el cambio climático: mayor aleatoriedad en la disponibilidad, aumento y mayor volatilidad de los precios de alimentos, deterioro en su calidad y en su uso saludable.

CAPÍTULO 2

Políticas públicas para enfrentar la crisis alimentaria

La crisis alimentaria se da en un contexto regional en que la institucionalidad pública agropecuaria venía siendo desmantelada desde inicios de los años noventa, período durante el cual se constituyeron mercados agroalimentarios concentrados y poco regulados. Este escenario ha provocado un debate sobre la vigencia de la agenda de políticas públicas que se estaba aplicando en la agricultura.

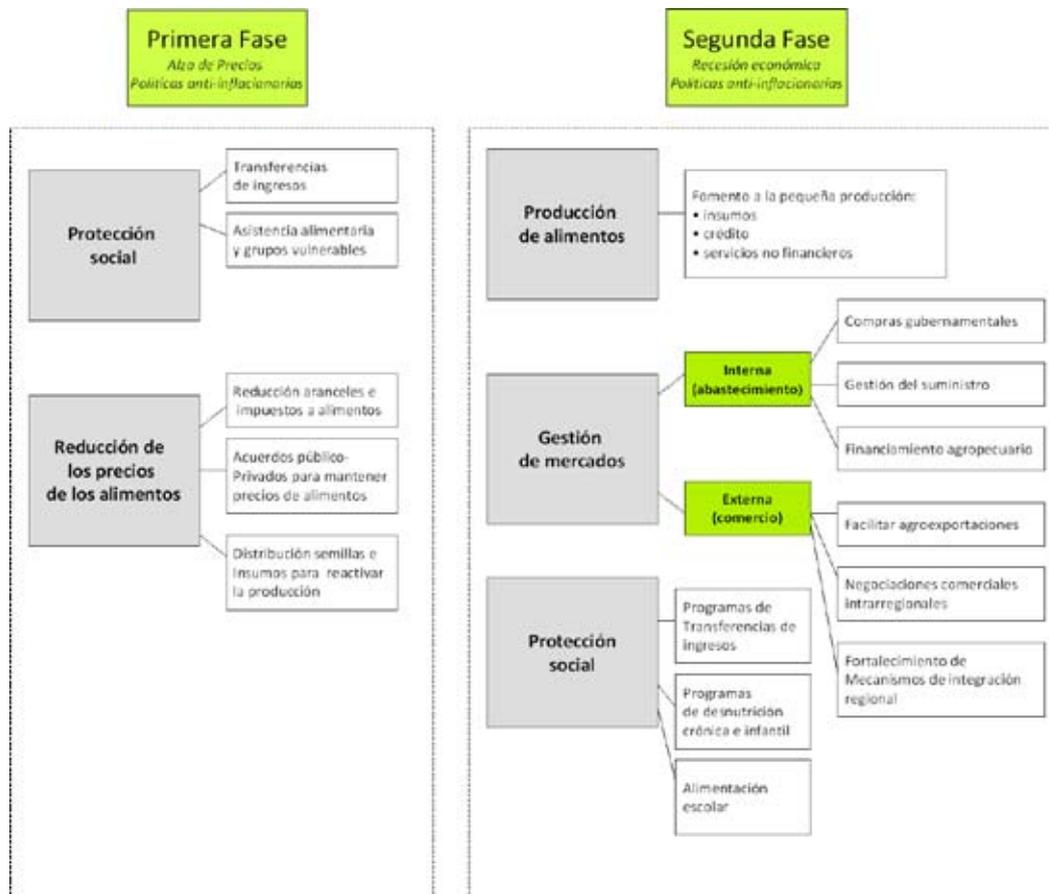
En este capítulo se analizará la evolución de las prioridades y de las políticas públicas desarrolladas por los países de la región para enfrentar la crisis alimentaria. También se pone en perspectiva cuáles son las tendencias y las áreas prioritarias de la política agrícola hacia el futuro, así como los desafíos institucionales que surgen para su implementación. Tres son, en breve, los principales ámbitos de políticas que emergen a partir de la experiencia crítica de los últimos años: en primer lugar, una tendencia a revalorizar la producción de alimentos básicos en los países, aquéllos que normalmente son provistos por el sector de pequeña agricultura familiar; luego, la necesidad de enfrentar escenarios cada vez más complejos e inciertos (volatilidad de precios, riesgos financieros, fenómenos naturales relacionados al cambio climático, etc.) a través de la generación de instrumentos y capacidades que permitan gestionar la incertidumbre; y, finalmente, el reforzamiento de los sistemas de protección social. Todo esto requiere de una renovada institucionalidad, tanto respecto a lo específicamente sectorial como en lo relativo al espacio rural.

Evolución reciente de la agenda de políticas frente a la crisis alimentaria

La crisis alimentaria se relacionó en un primer momento, con la subida de los precios internacionales de los *commodities*, y el principal desafío de la política pública fue el control inflacionario. Sin embargo, tras la recesión económica, hubo una caída generalizada de los ingresos -que tardarán muchos años en recuperarse-, por lo que la reactivación productiva pasó a ser prioritaria (Figura 2.1). En este segundo momento se profundizan las restricciones en el acceso a los alimentos y la combinación de las crisis de precios y financiero-económica aumenta los riesgos de inseguridad alimentaria de la población de menores ingresos.

El énfasis de las políticas cambió, en consecuencia, de la protección social y la reducción de precios internos de los alimentos, a la producción de alimentos para reducir la dependencia de sus importaciones y a la gestión de los mercados.

FIGURA 2.1 | Fases de las medidas de política tomadas por los países para enfrentar la crisis alimentaria



Desde el inicio de la crisis, las políticas agrícolas han puesto prioridad y han canalizado recursos públicos para lograr aumentos en la producción de cereales. Sin embargo, la producción esperada para el ciclo 2009-2010 disminuirá ligeramente debido a la ocurrencia de fenómenos naturales adversos, como sequías pronunciadas en países de Centroamérica y del Cono Sur.

El aumento de la producción de alimentos básicos en la región, de la cual una buena parte descansa en la agricultura familiar, enfrenta obstáculos estructurales que difícilmente pueden ser removidos con medidas de política a corto plazo. A los obstáculos tradicionales - el escaso acceso de este segmento de productores a recursos productivos y a los mercados de productos y financieros-, se han agregado mayores presiones competitivas en una agricultura cada vez más capitalizada y cada vez más basada en economías de escala, con una deficiente transmisión interna de los precios internacionales.

A continuación, y después de subrayar el debate que existía en la región sobre la agenda de políticas agrícolas previo a la crisis, se profundiza sobre las prioridades y medidas de política que han estado tomando los países para enfrentarla.

Una agenda de políticas en revisión

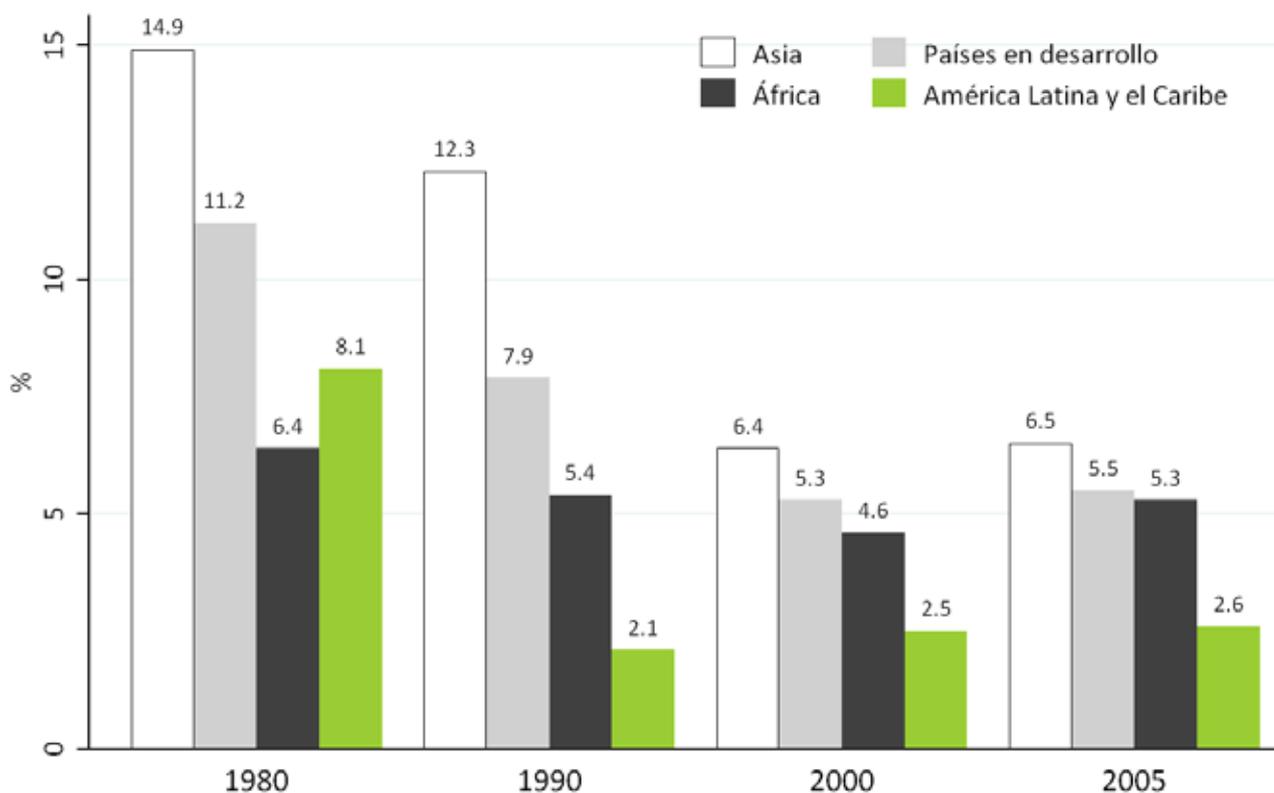
Un reciente análisis de la FAO en ocho países de la región sobre la relación entre el crecimiento agrícola y la pobreza rural muestra cómo el dinamismo de la agricultura ha estado concentrado en algunos productos de alto contenido tecnológico, producidos por empresas modernas en algunas regiones de los países (Graziano Da Silva, Gómez y Castañeda, 2008). Lo anterior se ha acompañado por un dinámico proceso de concentración y transnacionalización de la agroindustria, la comercialización y la distribución (Piñeiro, 2009). Esta concentración ha ampliado la brecha en productividad e ingresos entre estratos

de productores agrícolas, conduciendo a una mayor exclusión y desigualdad social.

En ese contexto, el impacto de la crisis ha generado cuestionamientos y una revisión de los paradigmas del “*Consenso de Washington*”, que en lo rural apuntaba a promover un sector empresarial moderno exportador, fomentando el desarrollo productivo en regiones con ventajas comparativas y ofreciendo para el resto de la población rural subsidios sociales en el corto plazo, además de facilidades para migrar de las áreas rurales en el mediano plazo. Con ello, se desatendió la producción de alimentos de consumo popular que, en muchos casos, son no transables en los mercados de *commodities* y son producidos por la agricultura familiar.

Cabe subrayar que los ajustes estructurales de los años ochenta dismantelaron el sistema de agencias públicas que proporcionaba a los agricultores acceso a tierra, crédito, seguros, insumos y apoyo a organizaciones cooperativas, como parte de una drástica caída del gasto público en el sector (Figura 2.2). La expectativa era que minimizar el rol del Estado se traduciría en mercados más libres para que los actores privados tomaran a su cargo estas funciones –reduciendo sus costos, mejorando su calidad y eliminando su sesgo regresivo. Eso en general no ocurrió, debido fundamentalmente a la existencia de mercados incompletos y a brechas institucionales que afectaron tanto el crecimiento como el bienestar de los pequeños agricultores, amenazando de esta forma su competitividad y en muchos casos su supervivencia (Banco Mundial, 2008).

FIGURA 2.2 | Gasto público en la agricultura en países en desarrollo 1980 a 2005



Fuente: Naciones Unidas, 2009. www.un.org/issues/food/taskforce/pdf/Global_Economic.pdf

Políticas con las que los países enfrentaron el alza en los precios internacionales de los alimentos

El principal desafío que enfrentó la política pública frente al ciclo alcista de precios internacionales de los alimentos fue controlar la dinámica inflacionaria en un contexto externo de gran incertidumbre. En el Capítulo 1 se mostró cómo la tasa de inflación alimentaria llegó a alcanzar los dos dígitos en buena parte de los países de la región, lo que afectó principalmente a la población de menores ingresos, que son los que gastan la mayor proporción de los mismos en alimentos.

Este desafío fue mucho mayor para los países pobres e importadores netos de alimentos y de petróleo (Centroamérica y República Dominicana), dado que los precios internacionales se transmiten con mayor intensidad a sus precios internos y esos países tienen menos capacidad de reacción: la producción interna no garantiza el suministro -de alimentos o petróleo- y los recursos para compras en el exterior son limitados. En el caso de los países exportadores de alimentos e importadores de petróleo (Brasil, Paraguay, Uruguay) y en los países importadores de

alimentos, y exportadores de minerales o petróleo (México, los países andinos, Venezuela y Chile), la situación fue en general mucho más llevadera debido a que, en general, poseen saldos positivos en la balanza comercial, superávit fiscal y reservas internacionales.

Como sea, todos los países tomaron medidas de corto plazo para garantizar la seguridad alimentaria en los hogares más vulnerables y promover el aumento en la producción de alimentos. Tales medidas apuntaban, por una parte, a reforzar los sistemas existentes de protección social y, por otra, a reducir los precios internos de los alimentos. Los países que más dependen de la importación de alimentos se propusieron sustituir parte de ellos y buscar acuerdos comerciales intra-regionales que les garantizaran un abastecimiento estable.

Las medidas para reforzar los sistemas de protección social se orientaron, principalmente, a la ampliación de los programas de transferencias de ingresos y a la asistencia alimentaria para grupos vulnerables de la población, en especial a través de los programas de alimentación escolar y transferencias asociadas a programas materno-infantiles.

RECUADRO 2.1 | Algunos programas de Transferencias de Ingresos

2.1

Brasil. El programa “Bolsa Familia”, que tiene una cobertura de 12,4 millones de familias, aumentó a USD 5 000 millones su presupuesto (anteriormente fue de USD 3 079 millones).

www.mds.gov.br

Ecuador. “Bono de Desarrollo Humano” aumentó en 5,3% su cobertura hasta alcanzar 1,3 millones de personas. El programa incluye una tarjeta de descuento para la compra de alimentos en el comercio local. www.pps.gov.ec

El Salvador. “Red Solidaria” aumentó en 55% su cobertura, de 49 000 a 89 000 familias.

www.redsolidaria.gob.sv

México. “Oportunidades”, que tiene una cobertura de 25 millones de personas, aumentó en un 22,4% el monto de sus transferencias mensuales, incorporando una estrategia más amplia de apoyo alimentario: “Vivir Mejor”. Además, se replanteó un modelo alternativo de Oportunidades para la población indígena. www.oportunidades.gob.mx

República Dominicana. “Comer es primero”, componente de “Solidaridad”, duplicó su cobertura a 800 000 personas y aumentó en 27% el valor del bono que transfiere para la compra de alimentos.

www.presidencia.gob.do

Uruguay. “Equidad” entregó a 60 000 familias tarjetas electrónicas para la compra de alimentos de primera necesidad. www.presidencia.gub.uy

Con el objetivo de reducir los precios internos de los alimentos, la mayoría de los países eliminaron o redujeron sus aranceles a la importación de alimentos; además, redujeron los impuestos al valor agregado o algunos impuestos específicos al consumo de alimentos básicos. Algunos países exportadores de productos alimenticios considerados fundamentales para su consumo interno tomaron medidas que restringieron temporalmente sus exportaciones, con el objetivo de garantizar el abastecimiento.

En ese mismo sentido, hubo gobiernos que tomaron medidas con el objetivo de intervenir en la formación de los precios domésticos de los alimentos básicos, en cuyos mercados consideraron que la falta de competencia resultaba en sobrepuestos o, en todo caso, mostraba inflexibilidad a la baja. Entre ese tipo de medidas más utilizadas destacan las compras gubernamentales de alimentos básicos; la formación y liberación progresiva de reservas públicas y, finalmente, el impulso de negociaciones público-privadas en las cadenas agroalimentarias, con el propósito de reducir los márgenes de comercialización o mantener de forma temporal los niveles de algunos precios a los consumidores.

Además, los países tomaron una serie de medidas de corto plazo para estimular la producción interna de alimentos básicos y reducir la dependencia de importaciones. Entre esas medidas cabe mencionar la distribución de semillas e insumos agrícolas³, la reducción de aranceles a la importación y las exoneraciones de impuestos internos a insumos y a la maquinaria agrícola.

Políticas con las que los países enfrentan la recesión económica y la contracción crediticia

Los principales factores que sustentaron el impulso de la agricultura en la región entre el 2002 y el 2007 se revierten a mediados del 2008: disminuyen los precios de los *commodities* agrícolas y los productores agropecuarios enfrentan una drástica contracción del crédito. La crisis financiera alcanza su fase más crítica en septiembre del 2008, con una virtual paralización del crédito interbancario. A partir de inicios del 2009 se sucede una fuerte desaceleración económica, con la consecuente caída

³ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana distribuyeron paquetes de insumos (semillas, fertilizantes) a pequeños productores de granos básicos.

del comercio, aumento del desempleo y reducción en el flujo de remesas.

La caída en los precios internacionales de los *commodities* contribuyó a que los países lograran controlar el brote inflacionario. Así, el desafío en esta segunda etapa de la crisis pasa del control antiinflacionario a la urgencia de amortiguar los efectos de la recesión, principalmente el desempleo, mediante la reactivación del sector productivo en un marco de políticas macroeconómicas anticíclicas.

El énfasis en la agenda de políticas se está colocando, en primer lugar, en el impulso a la producción interna de alimentos. En segundo lugar, se orienta a diversas medidas relacionadas con la gestión de los mercados tanto internos -abastecimiento de alimentos y financiamiento- como al comercio internacional de alimentos y, finalmente, en un continuo reforzamiento de los sistemas de protección social. Todo ello en un ambiente de crecientes tensiones en la asignación de recursos fiscales entre la reactivación productiva y la protección social.

Producción de alimentos

El impulso esperado en la producción interna de alimentos básicos, que descansa esencialmente en la pequeña producción, debió enfrentar la debilidad de la institucionalidad pública agropecuaria y la fuerte contracción crediticia que, a partir de finales del 2008, afectó a toda la actividad agropecuaria⁴, a lo que se sumó la falta de financiamiento comercial y para la agroindustria, lo que ha terminado por afectar a todos los eslabones de la cadena agropecuaria.

Las que en un principio fueron medidas de emergencia para promover la producción interna de alimentos básicos han ido dando pasos -en la actualidad- al establecimiento de programas que apuntan a dinamizar a la pequeña producción mediante la provisión de insumos, crédito y servicios no financieros.

⁴ Los flujos de financiamiento privado a América Latina, que en el 2007 fueron de 184 mil millones de USD, se redujeron a 89 mil millones de USD en el 2008, y las previsiones para el 2009 son que solamente alcancen 43 mil millones de USD, un 23% de lo recibido en 2007 (Pineda, R., et al., 2009).

2.2

RECUADRO 2.2 | Ejemplos de Programas en apoyo a la producción de alimentos básicos

Argentina tiene programas para mejorar las condiciones de financiamiento para los ganaderos y tamberos.

www.sagpya.mecon.gov.ar

Bolivia cuenta con un plan de financiamiento productivo y un programa para la “Mecanización del Agro”.

www.bdp.com.bo

Brasil ejecuta el programa “Mais Alimentos” para el fortalecimiento de la agricultura familiar. Además, en marzo 2009, el Banco de Brasil liberó más de R\$2 mil millones para la compra de insumos utilizados para la producción de soya y maíz. www.mda.gov.br

Ecuador reactiva el programa “Vamos a Sembrar”, que incluye acciones en los campos de la innovación tecnológica, organización y capacitación, así como la legalización de las comunas.

Chile entrega un “Bono de Fertilizantes” para productores de trigo con el objetivo de mejorar la competitividad de este sector. www.indap.gob.cl

Colombia ha creado incentivos para la producción de granos básicos en las principales zonas cafetaleras del país, con el objetivo de garantizar su abastecimiento en la época de cosecha.

Costa Rica está ejecutando un ambicioso Plan Nacional de Alimentos con el objetivo de conciliar el desarrollo del sector productor de alimentos con la garantía del abastecimiento nacional y la reducción de la pobreza. www.casapres.go.cr

México implementa un Programa Nacional de Maíz y Frijol. Así mismo, reajusta y actualiza PROCAMPO ampliando y anticipando las transferencias a productores de menos de 5 hectáreas cuyas siembras se realizan en el ciclo agrícola primavera-verano 2009. www.sagarpa.gob.mx

Perú crea el Programa Munitractor para facilitar el acceso al crédito a pequeños agricultores para adquirir maquinaria. www.minag.gob.pe

Venezuela apoya la producción a través del programa “Todas las Manos Siembran” y reparte insumos a través del Fondo de Desarrollo Agrario Socialista FONDAS, que financió en 2008 la producción en 450.000 mil hectáreas. www.mat.gob.ve

Gestión de mercados

Las políticas de gestión de mercados, que en un inicio se habían centrado en la eliminación de aranceles comerciales y en la reducción de impuestos selectivos a alimentos de consumo básico, han cambiado su énfasis hacia la ampliación de capacidades para: la realización de compras públicas; la formación de reservas estratégicas de cereales como instrumento de regulación de precios internos; el financiamiento público a la agricultura; la diversificación en las fuentes de suministro de alimentos importados y, finalmente, nuevos acuerdos comerciales intrarregionales, utilizando monedas nacionales como medio de intercambio.

(a) Compras públicas, formación de reservas de alimentos básicos y regulación de precios

La mayoría de los países de la región han hecho uso de la legislación que les permite a los Gobiernos la realización de compras públicas, ya sean internas o externas, en este caso importando alimentos, insumos o maquinaria agrícola directamente. Estas compras han sido utilizadas, la mayor parte de las veces, para formar reservas estratégicas de alimentos, para el abastecimiento de las redes institucionales de protección social y, en algunos casos, para resolver situaciones de emergencia, de desabastecimientos temporales, provocados por fenómenos naturales.

RECUADRO 2.3 | Algunos ejemplos de cómo se ha extendido el mecanismo de compras públicas

2.3

Brasil. Se ampliaron las compras públicas de alimentos para formar reservas (maíz, trigo, arroz) que subasta periódicamente para influir en la formación de precios al consumidor.

Ecuador. A través de “Nutriendo el Desarrollo”, incluye a 2 800 pequeños productores de leche en el programa de compras públicas del Gobierno Nacional, para después destinar la leche comprada a los programas públicos de alimentación.

Guatemala. Para enfrentar una situación de desabastecimiento, resultado de una fuerte sequía, el Gobierno en agosto de 2009 importa 150 000 quintales en granos básicos, cuyo valor asciende a USD 7,5 millones. Otros USD 17 millones se invertirán en la compra de insumos y ayudas alimentarias.

El Salvador. Para enfrentar una previsible reducción en las cosechas de maíz debido al fenómeno climático “El Niño”, el Gobierno está planificando la importación directa de semillas e insumos agrícolas, para asegurar la siguiente siembra.

Nicaragua. Se realizaron compras públicas de frijol a más de 30 000 pequeños productores, garantizándoles precios mínimos y compromisos de compras futuras a través de la Empresa Nacional de Abastecimiento. www.enabas.gob.ni

Colombia. Se realizó la adquisición pública temporal de excedentes de la producción de leche para su distribución a través del Instituto de Bienestar Familiar. www.icbf.gov.co

Venezuela. El Gobierno garantizó las importaciones de los rubros básicos para la canasta alimentaria a través del “Plan de Siembra Petrolera”, que consiste en traspasar los recursos de reservas internacionales al Fondo de Desarrollo de la Nación, FONDEN. www.inia.gob.ve

Con el objetivo de contrarrestar el alza de precios al consumidor, algunos países de la región han recurrido a medidas de fijación de precios de algunos alimentos básicos. La mayoría de los países, sin embargo, han utilizado el mecanismo de vender en el mercado parte de sus reservas para estabilizar los precios en períodos de escasez. Si bien las reservas de alimentos básicos generalmente son públicas, en algunos países como Colombia se incentiva la formación de reservas privadas, las que son liberadas en el mercado cuando el gobierno lo estima necesario a cambio de incentivos financieros.

Para apoyar la comercialización y garantizar precios mínimos a los productores de alimentos básicos, algunos países han creado o extendido sus apoyos mediante el otorgamiento de subsidios a quienes estén dispuestos a comprar productos de forma directa al productor agrícola, por un precio mínimo de referencia. Posteriormente, se promueve su comercialización en una región de consumo previamente establecida.

(b) *Financiamiento agropecuario*

Para lidiar con una fuerte contracción del crédito agropecuario, los Gobiernos en general tomaron medidas para proveer de liquidez al sistema financiero y para asegurar que esa mayor liquidez se tradujera en mayor disponibilidad de crédito a los sectores productivos. Los países que han logrado una mayor efectividad en canalizar liquidez al sistema financiero y al crédito para los sectores productivos son aquellos que, como Brasil, Chile, Costa Rica y México, han mantenido –aunque puedan haberlo reducido– un vigoroso y saludable sector público financiero.

Muchos países han movilizado a sus instituciones financieras públicas para canalizar créditos hacia actividades agrícolas específicas, como los productores de trigo en Argentina, de leche en Chile, de maíz y frijol en México y países de Centroamérica, así como de diversos alimentos de consumo básico en Venezuela. Otra de las medidas que están tomando algunos países es la de mitigar y transferir riesgos agrícolas

mediante la ampliación de la cobertura de diversos instrumentos de garantías públicas y de seguros. Como ejemplos: Chile ha ampliado y aumentado los subsidios al seguro agrícola y, al igual que Brasil, ha aumentado el patrimonio y la cobertura de sus fondos de garantía para créditos agrícolas y para la exportación; México, por su parte, ha fortalecido su sistema nacional de aseguramiento; en Costa Rica se han extendido las coberturas tanto de sus garantías como del seguro agrícola público; y finalmente en Perú, ha sido creado Agro-Perú, un Fondo para otorgar garantías públicas a los agricultores.

Es así como a partir del segundo semestre del 2008 se registra un notable crecimiento en la cartera de créditos agrícolas en las Instituciones Financieras Públicas. Se pueden mencionar como ejemplos el Banco de Brasil, que en seis meses aumentó en 71% sus desembolsos de crédito para la comercialización; la Financiera Rural, que en México otorgó casi un 40% más de créditos en el 2008 en relación al año anterior, y el Banco Agrario en Colombia, que terminó aportando el 61% del financiamiento agrícola de ese país.

La mayor parte de los países también están tomando medidas para reforzar o ampliar su sector financiero público. Ejemplos del fortalecimiento del sector público financieros son, entre otros:

- Costa Rica está estructurando un Sistema Nacional de Banca de Desarrollo;

- Bolivia ha creado el Banco de Desarrollo Productivo (BDP);
- Paraguay está creando una Agencia Financiera de Desarrollo;
- el Banco Público de Venezuela adquirió el Fondo Financiero Privado (PRODEM), que es la tercera mayor microfinanciera del país;
- en Nicaragua fue recientemente aprobada la ley creadora del banco público "Produzcamos";
- en México están en debate legislativo reformas a la banca de desarrollo.

(c) Comercio de alimentos

Del énfasis en las medidas comerciales internas para abaratar las importaciones y, en algunos países, para restringir las exportaciones de alimentos básicos específicos, se ha pasado a tomar medidas que buscan facilitar las exportaciones y a dinamizar negociaciones comerciales intra-regionales para diversificar y asegurar las fuentes de importación de alimentos básicos. Esto último insinúa una tendencia a cambiar los flujos tradicionales del comercio agroalimentario en la región.

Además, gran parte de los países han intervenido para canalizar financiamiento público a sus exportaciones de alimentos y aquellos pocos que habían colocado restricciones a las exportaciones las han aminorado o levantado.

RECUADRO 2.4 | Facilitación a las exportaciones agrícolas

2.4

Brasil, a través del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), ha ampliado significativamente sus líneas de financiamiento a las exportaciones agrícolas.

Bolivia ha eliminado sus restricciones a la exportación de maíz.

Colombia ha aumentado en 750 000 toneladas la cuota de maíz a exportarse sin arancel.

Chile ha destinado financiamiento público por USD 7,5 millones para la exportación de productos agropecuarios.

Costa Rica ha apoyado al sector arrocerero a través de la negociación de acuerdos comerciales para la exportación de arroz.

Honduras, a inicio del 2009, abrió sus fronteras para exportar maíz y frijol, dados los extraordinarios resultados en la cosecha 2007-2008.

Perú negoció la reducción de cobro de aranceles para la entrada de productos agropecuarios a China. También negocia un arancel cero para la Unión Europea.

Con el objetivo de asegurar la disponibilidad de alimentos, en especial en los países que son importadores netos de los mismos, han surgido acciones coordinadas entre países en el marco de los procesos de integración regional, así como nuevas iniciativas de cooperación regional. Varios de estos acuerdos y negociaciones comienzan a transarse en las monedas nacionales de los países, buscando amortiguar los efectos de la fluctuación del dólar estadounidense.

Estas iniciativas regionales integran un conjunto de medidas cuyos objetivos son, entre otros, mejorar y facilitar el comercio regional de alimentos; realizar compras conjuntas, en particular de fertilizantes, aprovechando mejores precios; armonizar políticas agrícolas y comerciales; promover el intercambio de tecnología para la producción de alimentos y establecer nuevos instrumentos financieros con condiciones blandas para la realización de inversiones en la agricultura.

RECUADRO 2.5 | Iniciativas coordinadas entre países

2.5

Sistema Centroamericano de Integración (SICA). Los países tomaron medidas inmediatas con el objetivo de permitir la libre movilidad de alimentos en el marco de su proceso de Unión Aduanera. Así mismo, están impulsando un proceso de armonización de políticas agrícolas y ambientales mediante la implementación de una Política Agrícola Común (PACA) y un Plan de Emergencia y Estrategia Regional para la producción de granos básicos. Por otro lado, estos países han impulsado bilateralmente una serie de acuerdos de cooperación y comercio de alimentos con Venezuela, Brasil y países del Caribe.

Países del MERCOSUR ampliado. Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay han acordado ampliar su intercambio de información sobre implementación de políticas para lograr la seguridad alimentaria y reforzar sus intercambios de semillas, fertilizantes y recursos genéticos. Ha habido intercambios comerciales entre Argentina y Brasil, por ejemplo, transados en monedas nacionales.

PETROALIMENTOS. En el marco de PETROCARIBE, una iniciativa de integración energética liderada por Venezuela y suscrita por 18 países del Caribe y Centroamérica (Guatemala, Honduras y Nicaragua), se han realizado diversos acuerdos de intercambio comercial involucrando petróleo y alimentos.

Sistema de protección social

No cabe duda que las medidas que fueron tomadas para reforzar los sistemas de protección social (transferencias de ingresos y distribución de alimentos a poblaciones vulnerables) han evitado que el aumento de la pobreza fuese mayor al que ha habido. Buena parte de los excedentes fiscales con que contaban varios países de la región han sido destinados a implantar o a ampliar programas

sociales. Los países que ya tenían amplios sistemas de protección social han logrado tener un mayor éxito al respecto (Chile, Costa Rica, Brasil, México y Uruguay). Actualmente, destaca la tendencia a reforzar los programas integrales de atención a la desnutrición infantil y los programas de alimentación escolar, en varios casos vinculándolos a programas gubernamentales que realizan compras de alimentos de la agricultura familiar.

2.6

RECUADRO 2.6 | Ejemplos en sistemas de protección social

Países Andinos. Recientemente, el Comité Subregional Andino para la Erradicación de la Malnutrición Infantil (autoridades sanitarias de Perú, Chile, Venezuela, Ecuador y Bolivia) destacó el Programa “Desnutrición Cero” de Bolivia como un modelo que se perfila para su aplicación en los países andinos, de acuerdo a las particularidades de cada Estado.

Brasil. Ha sido promulgada la ley que determina que un mínimo de 30% de los recursos destinados a la compra de productos para la alimentación escolar debe orientarse a la agricultura familiar. Cerca de 47 millones de alumnos de la red pública de enseñanza tendrán la oportunidad de consumir productos de la agricultura familiar.

Apuntando hacia una agenda de políticas de mediano y largo plazo

La prolongación y duración de la crisis alimentaria acompañará la forma que tome el repunte económico, según la condición de cada uno de los países. En cualquier caso, la experiencia ha servido para reposicionar el papel y la importancia de la agricultura y de la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Ha abierto también mayores espacios para la gestión de políticas públicas, dadas las tensiones en los mercados entre intereses privados y públicos que la crisis ha puesto en evidencia. Esta tensión se ilustra muy bien en los mercados financieros, donde el interés privado del sistema bancario, que ha elevado las barreras para el otorgamiento de crédito, se contrapone al interés público de aumentar el crédito a los sectores productivos para elevar los niveles de empleo e ingresos de la población.

A pesar de haber vivido un período de precios internacionales al alza y de que han sido canalizados importantes flujos de subsidios (distribución de insumos, crédito subsidiado, condonación de deudas agrarias, reducciones impositivas, eliminación de aranceles para importación de insumos y maquinaria, etc.), la producción de alimentos básicos, en general, no ha aumentado como se esperaba.

Las razones de este escaso o nulo aumento en la producción van desde la defectuosa transmisión de los precios internacionales a los precios domésticos al productor, resultado en gran medida de la estructura oligopólica de los mercados (agroindustria, insumos agropecuarios, distribución), hasta una débil institucionalidad agropecuaria sin mecanismos para gestionar políticas, además de la desarticulación en las políticas sectoriales, todo lo cual reduce la efectividad en la aplicación de los subsidios.

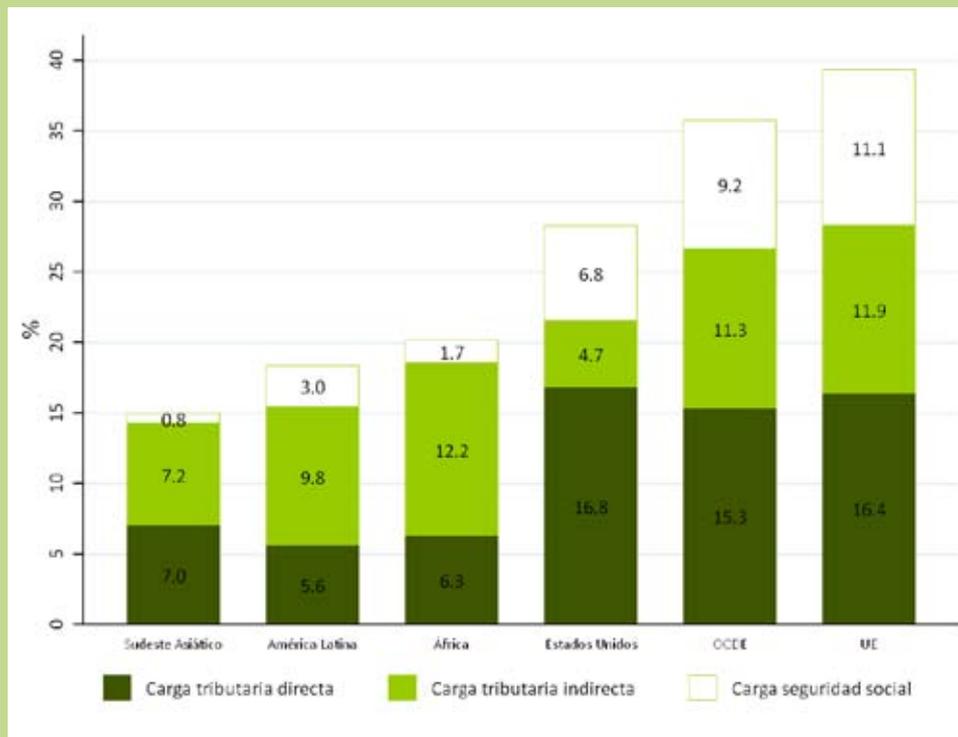
La continuidad de las medidas de política basadas en una masiva canalización de subsidios con una perspectiva de corto plazo, tiene límites muy estrechos en la mayoría de los países de la región. La ampliación del déficit fiscal vuelve, en muchos países, a ser una potencial amenaza a los niveles de estabilidad macroeconómica alcanzados en la última década. Aunque la región ha presentado un aumento en la carga tributaria a partir de la década de los 90, lo que significa una notable mejora en los ingresos fiscales de los países, la región todavía presenta niveles de recaudación mucho más bajos en comparación con los países desarrollados.

RECUADRO 2.7 | Alcanzar un sistema fiscal equitativo es una tarea pendiente de América Latina

2.7

América Latina poseía en 2006 una carga tributaria promedio de 18,2% mientras la Unión Europea alcanzaba el 39,8%.

Fuerte carga tributaria de impuestos indirectos sobre consumo-IVA en relación a impuestos directos sobre ingreso y propiedad



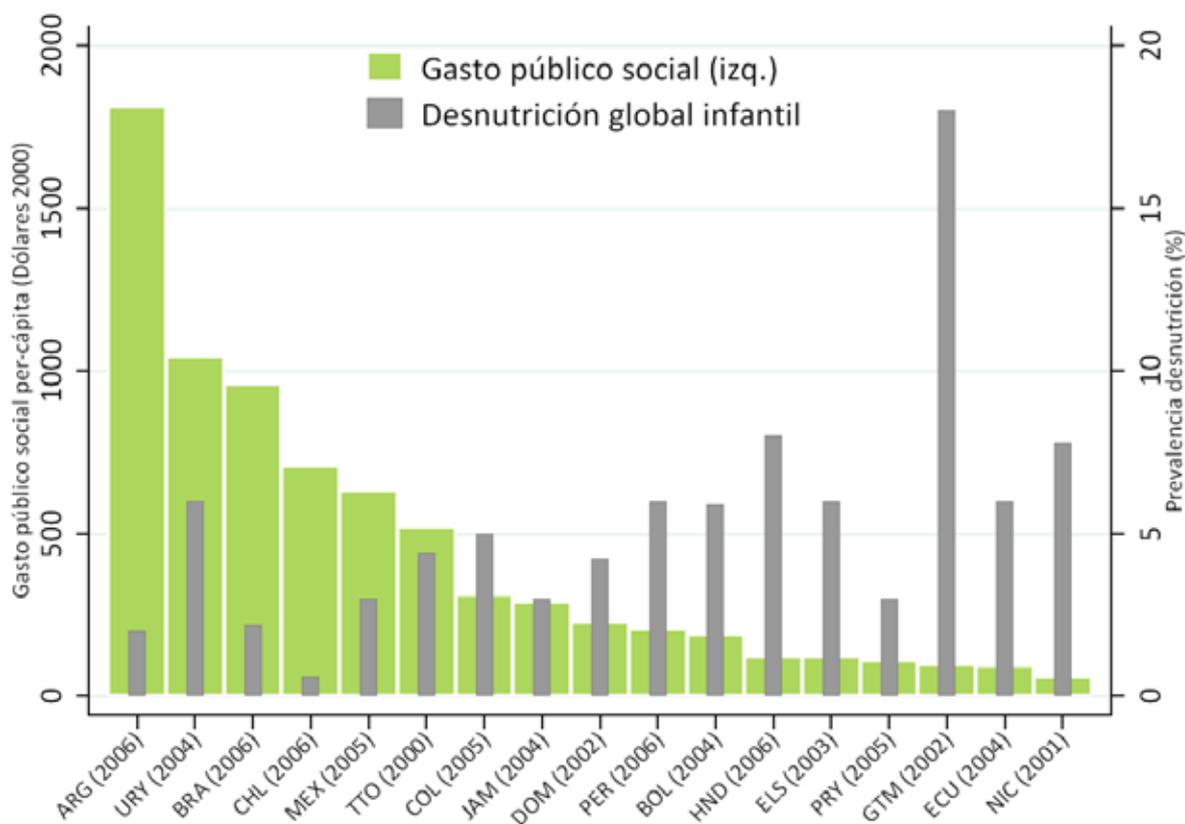
Fuente: Kacef, 2008, La protección Social de Cara al Futuro

Una característica de la política fiscal de América Latina es su bajo efecto en la redistribución de los ingresos, ya que la estructura de la carga tributaria privilegia la participación del impuesto al valor agregado (IVA), asignado un alto peso a los impuestos indirectos sobre el consumo, en comparación a los impuestos directos sobre el ingreso y la propiedad, situación que por lo general afecta a los hogares más pobres.

La situación tributaria de la región se torna más preocupante tomando en cuenta que los países con mayores necesidades sociales enfrentan las mayores restricciones para expandir el gasto por lo que tienen una limitada capacidad para financiar programas de

fomento productivo y de protección social. Puede observarse en la Figura 2.3 que los países con mayores índices de desnutrición global infantil son precisamente los que tienen menores valores de gasto social per cápita.

FIGURA 2.3 | Desnutrición global y gasto público per cápita, 2000 a 2006



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL, OMS y UNICEF

RECUADRO 2.8 | La ayuda internacional es crucial para superar la crisis y garantizar la seguridad alimentaria

2.8

Entre 1980 y 2006, la asistencia internacional para el desarrollo orientada a la agricultura cayó del 17% al 3% del total. En términos reales, la caída fue de 58% entre 1980 e 2005: de USD 8 mil millones hasta 3 400 millones. De no recuperarse la inversión y la importancia atribuida por la asistencia internacional al desarrollo a la agricultura, la capacidad para enfrentar la crisis en el corto plazo y de reforzar la seguridad alimentaria de los países en el mediano y largo plazo se ve comprometida.

El anuncio del Grupo de los Ocho (G-8) en su cumbre anual (L'Aquila, Italia, julio de 2009) de un aporte de USD 20 mil millones en los próximos tres años, y el establecimiento del Mecanismo Alimentario de la Unión Europea (Recuadro 3.11 del Capítulo III), son iniciativas importantes que ayudarán a lograr los niveles de inversión necesarios en la agricultura (estimados en 2008 por la FAO en USD 30 mil millones anuales).

Otro eje importante en la promoción de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe es la Cooperación Sur-Sur, debido a la riqueza de las experiencias nacionales, así como las posibles acciones coordinadas que pueden potenciar los esfuerzos de combate al hambre.

Una mayor valorización de la seguridad alimentaria y nutricional en los países conduce a señalar que están en curso tres tendencias fundamentales: una mayor atención en la dinamización de los mercados internos de alimentos básicos, buscando reducir los grados de dependencia de las importaciones; una mayor apuesta en el comercio y la cooperación interregional, basadas en complementariedades y facilidades para el intercambio, más que en ventajas comparativas; y el reforzamiento de la legislación e institucionalidad que garantice la práctica del derecho humano a la alimentación, independientemente de la implementación esporádica de programas alimentarios guiados por la emergencia.

Siguiendo estas tendencias y en una perspectiva de mediano y largo plazo, la agenda de políticas en la región debiera enfocarse en tres grandes áreas: dinamizar el mercado interno de alimentos básicos, la gestión y manejo de riesgos (volatilidad de precios, riesgos climáticos y financieros), y el reforzamiento de los sistemas de protección social.

Dinamización del mercado interno de alimentos básicos

La generalización de programas de transferencias de ingresos y otros programas sociales, así como de subsidios para el fomento productivo y crédito público, han dinamizado la demanda de alimentos de la población de menores ingresos a lo largo y ancho de la región. Esta demanda creciente se enfrentará con las dificultades que tiene la oferta para ampliarse de forma estable y equilibrada en las ciudades y en el campo.

Es por ello que, para lograr una mayor disponibilidad de alimentos básicos y facilitar su acceso, es necesario ajustar el enfoque de las políticas agrícolas prevaletentes, cuyo énfasis ha estado en el aprovechamiento de ventajas comparativas para la promoción de exportaciones, con visión de corto plazo, hacia el aprovechamiento del potencial productivo y de ingresos existente en el mercado interno, siguiendo una visión de largo plazo. Lejos de propugnar la búsqueda de la autosuficiencia en el abastecimiento de alimentos, todos los países de la región, atendiendo objetivos de seguridad alimentaria, se han propuesto sustituir en parte sus importaciones de alimentos.

Son tres las áreas de política centrales para impulsar la dinamización del mercado interno de

alimentos: el estímulo productivo a la pequeña agricultura, la atención en el desarrollo de mercados agroalimentarios más competitivos, eficientes y equitativos, y el mejoramiento en las condiciones laborales en el campo.

Estímulo productivo a la pequeña producción

La pequeña agricultura en América Latina concentra en promedio más de un 70% del número total de las explotaciones agrícolas, hace un aporte del 40% y más del valor bruto de la producción agrícola y da ocupación a aproximadamente dos de cada tres agricultores. Estos productores, que concentran los mayores índices de pobreza, son los que producen la mayor parte de los alimentos de consumo popular, que representan hasta el 80% del consumo de energía y proteínas de los hogares de menores ingresos⁵.

Existe un amplio consenso en que ésta puede ser una gran oportunidad para que un sector que hasta ahora solamente ha sido visto como parte del problema de pobreza e inseguridad alimentaria, pueda también ser parte de la solución. Para ello, la pequeña agricultura cuenta con capacidades productivas ociosas, un amplio mercado interno que demanda alimentos de consumo popular y un gran potencial en el abastecimiento de mercados locales y regionales.

Aumentando la producción y atendiendo la demanda de alimentos de consumo popular “no transables”, cuyos precios son formados en el mercado interno, la pequeña agricultura puede jugar un papel importante en mantener precios bajos para el consumidor (la propuesta de la FAO se detalla en el Capítulo 3). Otra contribución de este sector a bajar los precios internos de los alimentos es a través del abastecimiento de mercados locales, ciudades intermedias y áreas rurales extendidas, por la reducción de costos de transporte y logísticos que supone, componentes clave en los costos de los alimentos en los países de la región.

Una política para estimular a la pequeña producción tiene que centrar sus esfuerzos en la innovación tecnológica para aumentar la productividad y en asegurar mercados para sus aumentos de producción.

⁵ La pequeña agricultura produce en Brasil el 70% del frijol, el 84% de la yuca, el 50% del maíz y el 52% de la leche; en Colombia, más del 30% de la producción de maíz y frijol; en Ecuador, el 64% de las papas y el 70% del maíz; en los países de Centroamérica, prácticamente la totalidad del maíz para consumo humano, el frijol, el sorgo para alimento animal, las raíces y tubérculos y buena parte de la ganadería que es de doble propósito.

Para lograr aumentos en la productividad hay una primera fase de corto plazo que incluye a la tecnología tradicional disponible; sin embargo, para sostener esos aumentos en el tiempo, se requiere introducir cambios sustantivos en el sistema institucional responsable del desarrollo tecnológico agropecuario.

Sin embargo, es posible argumentar que para lograr un mayor éxito en la difusión del conocimiento tecnológico se requiere de: a) organización de los productores; b) mecanismos institucionales que faciliten la expresión de las demandas y necesidades de la producción; c) una mayor interacción con las ONG y los gobiernos locales; y d) mecanismos institucionales y recursos específicos para que los organismos de investigación participen en la planificación y apoyen la ejecución de las actividades de difusión tecnológica. Países como Brasil y México,

más recientemente, han hecho algunos avances interesantes en esta materia.

El aseguramiento de mercados para la distribución de alimentos de la pequeña producción pasa por estimular el desarrollo de mercados locales y ampliar las capacidades de compras públicas relacionadas con el sistema de protección social. Un ejemplo interesante, en el primer caso, son los estímulos que se ofrecen en Colombia para la producción de granos básicos en las zonas cafetaleras destinada a abastecer el aumento de demanda en épocas de corte. Ejemplo del segundo caso es el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar en Brasil. Sin lugar a dudas, la generalización y crecimiento de los programas e transferencias de ingresos están aumentando, cada vez más, la demanda interna de alimentos básicos en la mayor parte de los territorios en los países.

RECUADRO 2.9 | Programa de adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA)

2.9

El PAA es una de las acciones estructurales del Programa “Hambre Cero” en Brasil, cuyo objetivo es vincular la producción local con el consumo de alimentos. Entre sus objetivos está constituir reservas mínimas de productos de la canasta básica a través de la compra directa y anticipada de la producción de la agricultura familiar en las propias regiones de consumo, y distribuir esos alimentos para el consumo de poblaciones en situación de riesgo alimentario.

El Programa permite la adquisición gubernamental de alimentos de la agricultura familiar sin licitación, hasta un valor máximo de 5 mil reales al año. Los productos comprados deben ser donados para la alimentación escolar, para poblaciones que estén en riesgos nutricionales y para entidades públicas como guarderías, hospitales y otros. En junio del 2009 el programa había invertido aproximadamente USD 20,5 millones para la compra a 97 mil productores (Vaz, 2009). www.fomezero.gov.br

Mercados agroalimentarios más competitivos, eficientes y equitativos

Hay en la región una creciente importancia de los agronegocios en el conjunto de la actividad agropecuaria. Se estima que la producción primaria representa, en la actualidad, sólo el 20% del valor de la producción de alimentos. El restante 80% está

vinculado al procesamiento agroindustrial, a los insumos agropecuarios y al comercio, especialmente al detalle (supermercados). Todos estos eslabones de la cadena productiva agroalimentaria tienen un alto grado de concentración económica y una creciente estructura transnacional. Esto sugiere que los problemas asociados a la competencia, tales como la transparencia de los mercados, las reglas

de competencia y de entrada a la industria, la capacidad de negociación de los distintos eslabones de las cadenas agroalimentarias y la integración de empresas nacionales en cadenas agroalimentarias mundiales son temas de creciente importancia.

Para que las políticas públicas sean efectivas, es una condición esencial que los mercados funcionen con mayores grados de competencia y transparencia, que existan mejores condiciones de infraestructura y, en general, menores costos de transporte. Así, se permite un mayor nivel de transmisión de los precios a los productores en las cadenas agroalimentarias, incluso a los más pobres, y a la vez una reducción en los precios reales de los alimentos a los consumidores.

Las políticas a este respecto deben apuntar hacia:

- a) Fomentar y promover el desarrollo y la competitividad de las cadenas agroalimentarias para lograr un mayor valor agregado y una mayor capacidad de empleo a partir de la producción primaria;
- b) Fortalecer y desarrollar los eslabones locales de las cadenas para captar un mayor valor agregado a nivel local; c) vigilar la transparencia de los mercados y los equilibrios necesarios al interior de la cadena de valor. Tres ejemplos de medidas de política son:
 - **Perfeccionar los sistemas públicos de información de mercados**, con el objetivo de reducir las asimetrías de información que generan desigualdades y segmentaciones en los mercados, abriendo así oportunidades de selección y negociación para los consumidores y productores.
 - **Facilitar las alianzas o acuerdos público-privados** para la promoción de cadenas de valor que incluyan a los pequeños agricultores, así como la facilitación de negociaciones de márgenes de comercialización o de acuerdos de precios entre productores y procesadores de alimentos.
 - **Estimular la formación de reservas de granos**. En ciertas condiciones, la disponibilidad de reservas públicas de alimentos básicos y su liberación oportuna ha mostrado ser un mecanismo eficaz en la formación de precios, particularmente

en mercados muy concentrados. La constitución de reservas de alimentos básicos podría extenderse a organizaciones de productores en zonas muy alejadas o de difícil acceso, siempre y cuando se cuente con la infraestructura de almacenamiento y la capacidad gerencial necesaria.

Mejoramiento de las condiciones laborales en el campo

El empleo asalariado constituye una importante fuente de ingresos para la población rural en América Latina y el Caribe, y lo es particularmente en el caso de los hogares rurales pobres. De acuerdo con análisis realizados por la Oficina Regional de la FAO, a partir de información de las encuestas de hogares de los últimos años, este tipo de ingresos representa entre un 20% (Perú) y un 61% (El Salvador) de los ingresos totales de los pobres rurales, y en la mayoría de los países alcanza proporciones iguales o mayores al 40% de sus ingresos.

Si bien es ampliamente reconocido que el empleo productivo representa una posibilidad de superar la pobreza en las zonas rurales, no suele ocurrir así en América latina y el Caribe, puesto que la mayor parte de los empleos a los que acceden las personas provenientes de hogares rurales pobres son de mala calidad. Esto significa que están lejos de ajustarse a lo que la OIT considera "trabajo decente": son ocupaciones informales, que no están reconocidas ni protegidas por la ley, que no respetan el salario mínimo legal, y que carecen de los más elementales derechos laborales y de protección social. Las condiciones en que se realiza el empleo rural en la región, en consecuencia, lejos de ayudar a superar la pobreza, explican en parte su persistencia.

Las políticas de empleo y de mercado de trabajo, en consecuencia, no pueden estar ausentes de las estrategias de superación de la pobreza rural (OIT, 2008; Klein, 2009). Las políticas de empleo abarcan un amplio rango de instrumentos, incluyendo las llamadas políticas pasivas, como los seguros de desempleo y los programas de empleo de emergencia, y también las políticas activas, que se orientan a generar empleo y a brindar apoyo en materia de formación y colocación, entre otros. Respecto al mercado del trabajo, se requiere que las regulaciones y reglamentaciones de los países se ajusten a los estándares definidos por la OIT como trabajo

decente, y a la vez se establezcan los mecanismos de fiscalización que hagan efectivo el cumplimiento de esas normativas, de modo que el empleo rural se constituya en una verdadera alternativa para mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los amplios sectores sociales que se encuentran en condiciones de pobreza e indigencia en la región.

Gestión y manejo de riesgos

En un ambiente de incertidumbre y pérdida de confianza, uno de los principales objetivos de las políticas públicas debe ser provocar cambios en la exposición, mitigación y manejo de riesgos, tanto de las empresas, productores y hogares rurales como de las instituciones financieras. Es por ello que el Estado debe tener un rol activo en la implementación de

mecanismos para mitigar los riesgos en el corto plazo, así como en su manejo a mediano plazo, con costos privados y sociales razonables. En la gestión de algunos de esos riesgos sistémicos –como la volatilidad de los precios que influye directamente en los ingresos de los productores - ni las instituciones financieras, ni las empresas agropecuarias, ni los hogares rurales tienen experiencia o capacidad para lidiar con ellos.

Para ampliar el acceso a financiamiento agropecuario, por ejemplo, debe priorizarse la ampliación de la cobertura que tienen los instrumentos existentes para el manejo y la transferencia de riesgos. Estos instrumentos, como los fondos de garantías públicas y los seguros agropecuarios, cubren parcialmente los riesgos percibidos por las instituciones financieras y las incentiva a prestar.

RECUADRO 2.10 | Instrumentos de manejo de riesgos

2.10

Garantías públicas. En una perspectiva de mediano plazo, la experiencia indica que debe tenerse especial precaución con los efectos provocados por la eliminación –parcial o total- de los riesgos a las instituciones financieras. Por un lado, se ha verificado una tendencia a la elevación en la morosidad en las carteras de crédito garantizadas, y por el otro, las instituciones financieras se han visto poco estimuladas en el aprendizaje del manejo de los riesgos involucrados al brindar servicios en las áreas rurales.

Seguros agropecuarios. Aunque los seguros en la región estén poco desarrollados en general, en algunos países existen oportunidades para ampliar la cobertura de programas de seguros agropecuarios mediante el aumento de los subsidios a sus primas de riesgo. La ampliación de programas tradicionales de seguro agropecuario público debe apegarse a una reducción de sus riesgos de fraude –riesgo moral- que en el pasado han erosionado su patrimonio e inhiben la participación futura de privados en los seguros.

Por otro lado, dado que viven en el umbral de pobreza, muchas familias pueden ser empujadas a una situación de grave inseguridad alimentaria por factores externos, como la sequía u otros

eventos climáticos extremos que son cada vez más frecuentes, en buena medida como consecuencia del cambio climático.

Reforzamiento de los sistemas de protección social

Los programas de transferencias de ingresos cumplen un papel esencial en varios países de la región, ya que reducen el impacto de las fluctuaciones de ingresos que enfrentan los hogares rurales pobres. En países como Brasil, Chile y México, las transferencias de ingresos junto a otros beneficios sociales constituyen una parte significativa de los ingresos de dichos hogares.

La principal ventaja que ofrecen los programas de **transferencias de ingresos** es aumentar el poder de compra de los consumidores de menores ingresos, con un efecto multiplicador en las economías locales, sin afectar los incentivos para la producción interna de alimentos, contribuyendo también a mejorar los servicios de salud y de educación. De ahí la importancia de aumentar su cobertura en áreas rurales, donde los cambios demográficos implican mayor presencia de población infantil y mayor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo. Estos programas se complementan con otros beneficios sociales que proveen servicios específicos para la población vulnerable. Un ejemplo es el programa “Wawa Wasi” (casa de niños), implementado en Perú, que provee hogares educativos comunitarios gratuito para niños menores de tres años.

Los programas de **alimentación escolar**, al menos de nivel primario, han demostrado ser eficientes en mejorar la nutrición infantil y en reducir los niveles de deserción escolar, y se refuerzan al combinarse con transferencias de ingresos a las familias. La efectividad de estos programas será mayor si se integran con acciones más amplias de educación alimentaria y nutricional, en que se promuevan huertos escolares y mejores hábitos alimenticios. También podrán tener efectos económicos multiplicadores si se incorporan en la dieta alimentos producidos por la pequeña agricultura, contribuyendo así a la dinamización de economías locales.

Sin embargo, los programas anteriores no contemplan las medidas indispensables para prevenir y tratar la **desnutrición crónica infantil**, que alcanza niveles alarmantes en varios de los países de la región. Para ello, es indispensable atender las necesidades alimentarias y nutricionales específicas de los menores de dos años y las madres gestantes, incluyendo medidas como la atención de salud, la distribución de micronutrientes y alimentos reforzados, la alimentación terapéutica, entre otras.

Institucionalidad agropecuaria y políticas territoriales para la gestión de las políticas públicas

Institucionalidad agropecuaria y rural

Un reciente análisis elaborado por la FAO sobre la institucionalidad agropecuaria y rural en la región (Piñeiro, 2009), destaca el surgimiento de nuevas áreas que representan oportunidades importantes desde el punto de vista de la producción agropecuaria, y también nuevos problemas y desafíos que requieren atención especial, así como nuevas políticas y marcos regulatorios. Sin embargo, estas áreas no han sido incorporadas plenamente en los mandatos de la institucionalidad agropecuaria y, en general, tampoco en otros ámbitos de la institucionalidad pública. Se trata en realidad de áreas temáticas cuya responsabilidad de diseño e implementación de las políticas públicas está dispersas en varios Ministerios y/o entidades descentralizadas que tienen alguna competencia en el área. En consecuencia, son áreas y problemáticas que están considerablemente desatendidas o que son vistas como elementos marginales por los ámbitos institucionales con mandatos centrados en áreas o temas colindantes.

Tres áreas surgen de dicho análisis como de especial relevancia: la seguridad alimentaria y nutricional, la agroindustria y la utilización sustentable de los recursos naturales agrícolas. Dada la necesidad de focalizarse, en este documento se tratará únicamente lo relativo a la institucionalidad de la seguridad alimentaria.

A pesar de las distintas acepciones y perspectivas, el derecho a la alimentación de todos los individuos es un valor que comienza a ser ampliamente compartido. Es notable que tanto los marcos normativos como las políticas alimentarias comienzan a establecerse y profundizarse en muchos países de América Latina. En general, los cambios que se están haciendo a los marcos normativos existentes son heterogéneos respecto al énfasis que se le da a los distintos objetivos y a la capacidad instrumental definida en cada legislación. Bolivia, Ecuador y Venezuela tienen legislaciones que hacen referencia expresa sobre el concepto de soberanía alimentaria y de seguridad alimentaria. Guatemala, Brasil, Colombia, México y Perú tienen legislaciones que enfatizan el derecho a la alimentación. Otros países tienen marcos normativos más débiles e indefinidos sobre el tema.

Por lo tanto, ésta es un área que requiere una mayor discusión, tanto conceptual como política, sobre las necesidades, posibilidades y alcances de los marcos normativos que cada país quiere y puede instrumentar, y ya se han desarrollado instrumentos supra-nacionales que pueden contribuir a esta necesidad (ver recuadro 3.4 del Capítulo III).

Desde el punto de vista de la institucionalidad existente, algunos países han desarrollado estructuras complejas de dos tipos: en la primera, se establecen órganos consultivos con la sociedad civil, ya sea una asamblea agraria nacional (Venezuela) o una conferencia nacional de soberanía alimentaria (Ecuador), que a su vez pueden tener organismos similares a nivel sub-nacional. Sin embargo, se mantiene a los organismos sectoriales del Ejecutivo a cargo de la ejecución de las políticas y de la sanción a las infracciones a la legislación de seguridad alimentaria. En el segundo tipo de estructura institucional, se establece un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria constituida por cuatro niveles: a) un consejo nacional intersectorial que, en algunos casos como Guatemala, Bolivia y Brasil, incluye una representación minoritaria de organizaciones de la sociedad civil, pero en otros casos no (México y Perú); b) un nivel de coordinación a cargo de una agencia especializada dependiente, en algunos casos, de la Presidencia de la República; c) organismos especializados del Ejecutivo a cargo de la implementación de las políticas; y d) un nivel consultivo con la sociedad civil, ya sea a nivel nacional o sub-nacional (Maluf, 2009 y Chiriboga, 2009, en Piñeiro, 2009).

Políticas de desarrollo territorial rural

El territorio se está convirtiendo en la unidad de gestión básica de las políticas públicas. Ya se reconocen en la región tendencias de transformación de los fundamentos y estrategias de las políticas públicas de desarrollo rural que incluyen el enfoque territorial como una visión integral, sistémica, más comprensiva de las múltiples dimensiones del desarrollo, que debe ser asumido desde una perspectiva multisectorial y multidisciplinaria.

El enfoque territorial implica la adopción del territorio como objeto de la política de desarrollo, incorporando la dimensión espacial y geográfica como una forma de superar o complementar las estrategias sectoriales focalizadas en los actores sociales o los sectores económicos. Esto implica, necesariamente, la articulación de las diferentes estrategias o políticas públicas que concurren simultáneamente en los espacios territoriales, lo que incluye las políticas de desarrollo rural. Esto, porque los instrumentos tradicionales de desarrollo rural manejados por la institucionalidad responsable, normalmente suscrita a los ministerios de agricultura, son apenas un componente sectorial de todas las dimensiones que impone la visión territorial.

La FAO está adoptando un enfoque territorial en el diseño y gestión de sus proyectos asistencia técnica, en especial en los de seguridad alimentaria y nutricional, como se desarrolla en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3

FAO: acciones contra la inseguridad alimentaria

Introducción

Con el objetivo de optimizar el uso de sus recursos, la FAO formula líneas de acción a partir de un análisis situacional y de las solicitudes de asistencia técnica provenientes tanto de los Gobiernos nacionales como de los organismos públicos regionales e internacionales.

Las prioridades de la Organización emanan de la interacción y consulta transparente con los Gobiernos y otras instancias políticas supra-nacionales, dentro de las que destacan las **Cumbres Mundiales sobre Seguridad Alimentaria** (recuadro 3.1), que se traducen en acuerdos formales denominados *Marcos de Prioridades de Mediano Plazo*. Estos marcos establecen la necesidad de intervenir en distintos niveles geográficos y administrativos.

Por esta razón, cada uno de los niveles de intervención se consulta con la instancia política

correspondiente y se planifica de manera separada, manteniendo la coordinación y sinergia con dichas instancias. La planificación se coordina a nivel local e internacional con todas las agencias de Naciones Unidas⁶ y de cooperación internacional, además de la sociedad civil, para asegurar acciones conjuntas y lograr sinergias⁷. Así, se ha diseñado el marco de acción internacional o mundial, el regional (para América Latina y el Caribe) los subregionales (Caribe, América Central, América del Sur) y los nacionales en varios países.

⁶ Las líneas generales de intervención de la agencia de Naciones Unidas en el tema de la seguridad alimentaria se pueden encontrar en el documento “Marco Amplio para la Acción. Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria” (http://www.un.org/spanish/issues/food/taskforce/FINAL_CFA_July_2008.pdf)

⁷ Destaca, recientemente, el análisis que realizaron conjuntamente CEPAL – FAO – IICA sobre las Perspectivas de la Agricultura y el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. (www.agriruralc.org)

RECUADRO 3.1 | Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria
Roma, 16 y 18 de noviembre de 2009

3.1

La FAO, en colaboración con otras agencias y organizaciones internacionales, organiza la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, con objetivos que incluyen:

1. Erradicar el hambre en el mundo para el año 2025.
2. Poner en marcha un sistema más efectivo y coherente de gobernanza de la seguridad alimentaria mundial, con:
 - un proceso intergubernamental de alto nivel para la toma de decisiones;
 - una base científica y técnica para la toma de decisiones;
 - una colaboración incluyente con el Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de agricultores, las ONG y el sector privado;
 - y un mecanismo de reacción rápida después de la alerta temprana de crisis alimentarias.
3. Asegurarse de que los países en desarrollo tengan una oportunidad justa de competir en los mercados mundiales de productos básicos y de que las políticas de apoyo a la agricultura no distorsionen injustamente al comercio internacional.
4. Garantizar la disponibilidad de una proporción adecuada de la asistencia oficial para el desarrollo del sector agrícola, sobre la base de inversiones realizadas en riego, carreteras rurales, almacenamiento, producción de semillas, plantas de producción de fertilizantes y piensos.

Fuente: www.fao.org/wsfs/cumbre-mundial/es

El trabajo de la Organización también se rige por las distintas Convenciones, Acuerdos y Tratados internacionales depositados en la FAO⁸, dentro de los que destaca el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.

La Organización, a través de su Conferencia Regional -en la que participan los representantes de los países-, recibe el mandato de trabajar en algunos temas regionales prioritarios. De acuerdo con la última Conferencia Regional realizada en 2008, las prioridades sobre las que FAO aboca su trabajo, y que guardan interconexiones muy estrechas entre sí, son:

- a) enfermedades transfronterizas,
- b) bioenergía,
- c) recursos genéticos y biodiversidad,
- d) sanidad e inocuidad agroalimentaria,

⁸ www.fao.org/Legal/treaties/treaty-s.htm

- e) seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre,
- f) sostenibilidad ambiental,
- g) desarrollo rural y políticas agrarias.

Cada una de estas áreas prioritarias tiene un impacto directo o indirecto en la seguridad alimentaria, y serán revisadas en la próxima Conferencia que se realizará en la Ciudad de Panamá del 26 al 30 de abril de 2010.

Los programas de trabajo de la FAO están orientados, asimismo, por sus respectivas comisiones sectoriales: Comisión de Pesca Continental para América Latina y el Caribe (COPESCAL), Comisión Forestal para América Latina y el Caribe (COFLAC) y Comisión de Desarrollo Ganadero para América Latina y el Caribe (CODEGALAC).

Las prioridades regionales de la FAO se enmarcan además dentro de la **Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (ALCSH)**.

RECUADRO 3.2 | Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025

3.2

La Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025 es un compromiso de los países y sus gobiernos para erradicar el hambre en la región. Fue propuesta durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica (Guatemala, septiembre del 2005) y refrendada en 2006 en la Cumbre Iberoamericana en Montevideo. Se encargó a la FAO la Secretaría Técnica de la Iniciativa, lo que fue confirmado en las 29a y 30a Conferencias Regionales de la FAO para América Latina y el Caribe y cuenta con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La Iniciativa es un esfuerzo de los países comprometidos con la urgente necesidad de abatir el hambre; de organismos que comprenden el enorme precio de la pobreza extrema y sus consecuencias; de empresas que asumen su responsabilidad social, y de personas que confían en la posibilidad de solucionar este problema definitivamente. Las prioridades de la Iniciativa son:

1. Dar un alto perfil al problema del hambre y al derecho a la alimentación en las agendas nacionales, sub-regionales y regionales, así como en la agenda de los organismos internacionales y de las empresas responsables. El derecho a la alimentación debe ser una política de Estado, y la sociedad debe estar informada respecto a su importancia y apoyar su implementación.
2. Reforzar las capacidades de los países para llevar a cabo políticas públicas y programas para erradicar el hambre y garantizar el derecho a la alimentación de sus ciudadanos, en un marco institucional adecuado.
3. Monitorear el estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de los países involucrados en el marco de los ODM hasta el 2015, y posteriormente hasta la erradicación del hambre en la región. Esto, a través de análisis que refuercen el conocimiento sobre las causas del hambre y propuestas fundadas sobre las estrategias para erradicarla.

Se ha establecido un Grupo de Trabajo (GT2025) compuesto por 10 países para realizar el seguimiento de la Iniciativa y del trabajo de la Secretaría Técnica. www.rlc.fao.org/iniciativa

Durante la *Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo*, celebrada los días 16 y 17 de diciembre de 2008, los Jefes de Estado y de Gobierno de la región brindaron, en la *Declaración de Salvador, Bahía*, su total respaldo a la Iniciativa

ALCSH 2025, y por primera vez en un foro regional de esta relevancia, incorporaron la Seguridad Alimentaria y Nutricional como tema prioritario en su agenda común (Recuadro 3.3).

3.3

RECUADRO 3.3 | Una región comprometida con la Seguridad Alimentaria

En la inédita Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (Salvador, Bahía, diciembre de 2008), los Jefes de Estado y de Gobierno de la región “decidieron” adoptar, “como demostración de su firme propósito de avanzar con celeridad en la cooperación en los diversos temas de la agenda común”, un conjunto de acciones para enfrentar los desafíos considerados clave, entre ellos la promoción de la seguridad alimentaria.

La decisión política es indispensable para enfrentar el hambre, ya que de ella depende la aprobación de un marco jurídico que garantice el Derecho a la Alimentación, la asignación de recursos para apoyar a las familias que sufren inseguridad alimentaria y la inversión en agricultura, así como la prioridad que tendrá el tema en la agenda pública. A nivel regional, el compromiso conjunto facilita la adopción de medidas regionales y subregionales que pueden mejorar la seguridad alimentaria en el Caribe y la Cooperación Sur-Sur.

Sobre la seguridad alimentaria y nutricional, los países tomaron las siguientes decisiones:

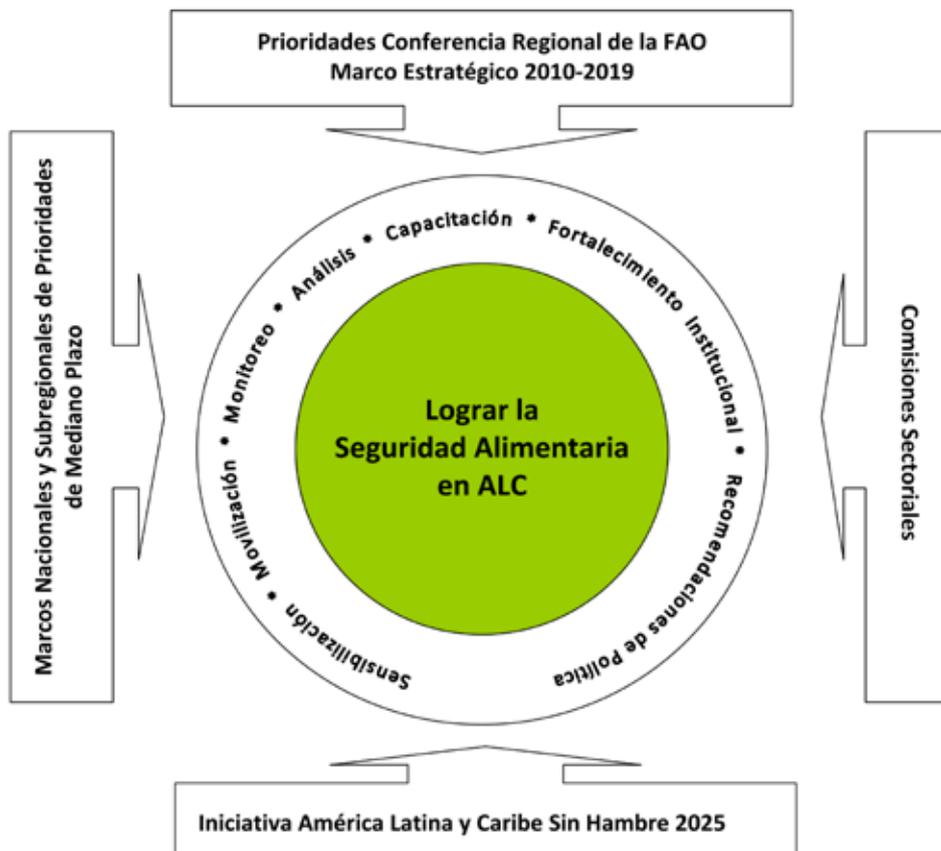
- Promover acciones para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, por medio de políticas públicas que impulsen el desarrollo rural, la producción sustentable de alimentos, su inocuidad, su distribución y comercialización.
- Promover la coordinación regional de iniciativas sobre la seguridad alimentaria y nutricional y el intercambio de tecnologías, a través de las instancias subregionales existentes, prestando la debida atención a los aspectos de emergencia y a los aspectos estructurales relativos a la producción, comercialización y distribución de los alimentos.
- Incorporar la perspectiva de derechos humanos en la elaboración y revisión de las estrategias nacionales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, con amplia participación social, particularmente de los sectores más vulnerables.
- Impulsar la introducción de tecnologías ambientalmente sanas de producción agrícola, el aumento de la productividad y competitividad de los pequeños y medianos productores, incluyendo los campesinos, y su acceso a los recursos productivos.
- Impulsar el desarrollo productivo, tecnológico y de inversiones, particularmente orientado hacia la pequeña producción agrícola.
- Combatir el abuso monopólico en los sistemas de producción y distribución de alimentos.
- Fortalecer los procesos de integración en el ámbito alimentario y conjugar esfuerzos en apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025.

Fuente: Declaración de Salvador, Bahía. Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), 16-17 de diciembre de 2008.

www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6136

La Figura 3.1 resume las principales interrelaciones entre los objetivos prioritarios de la FAO para América Latina y el Caribe (FAO-RLC).

FIGURA 3.1 | Marco estratégico de la FAO para ALC



Líneas estratégicas de intervención en la seguridad alimentaria y nutricional de la región

El diseño de políticas eficaces y eficientes en la lucha contra el hambre demanda conocimiento e información adecuados. A nivel regional, a pesar de la existencia de experiencias muy exitosas, se han identificado carencias tanto en la calidad de la información que está a disposición de los tomadores de decisiones, como en la eficiencia de las políticas diseñadas e implementadas en los países.

La acción de la FAO está orientada a apoyar a los países para mejorar su capacidad de diseño de políticas a través de:

1. Sensibilización y movilización de actores sociales para el derecho a la alimentación y la erradicación de la desnutrición. Por ejemplo, la Iniciativa ALCSH

y la FAO promueven la campaña *Chefs Contra el Hambre*, difundiendo el uso adecuado de los alimentos para lograr una dieta variada y de alto valor nutritivo a bajo costo. También impulsan la *Red de Editoristas contra el Hambre*, un amplio grupo de comentaristas y periodistas que contribuye a crear conciencia respecto a este flagelo. La Organización, por otro lado, trabaja con distintos Bancos de Alimentos, apoyando el intercambio de experiencias para mejorar su operatividad.

2. Monitoreo, evaluación y análisis de políticas y programas SAN. Se está desarrollando un Observatorio Regional y se apoyan los esfuerzos de los países para crear o fortalecer sus propios Observatorios y mecanismos de seguimiento, con miras a crear una Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional (REDSAN). Asimismo, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas especializadas, se elaboran informes de Avances en el Derecho a la Alimentación.

3. Fortalecimiento de las capacidades de los actores de la SAN. Para mejorar el manejo de los programas públicos de protección social y de reducción de la inseguridad alimentaria, incluyendo su aplicación en los territorios, la FAO contribuye a crear y fortalecer capacidades dentro de las instituciones (públicas y privadas) involucradas en el manejo de dichos programas, a través del *Núcleo de Capacitación en Políticas Públicas*. El *Núcleo* desarrolla cursos en gestión de riesgos y seguridad alimentaria, manipulación higiénica de los alimentos, sistemas de control de inocuidad y calidad de los alimentos y gestión territorial, dirigidos a funcionarios y miembros de organizaciones involucradas con estos temas.

4. Fortalecimiento institucional. La Organización, en colaboración con la Iniciativa ALCSH, apoya la construcción de marcos institucionales que integren el Derecho a la Alimentación, la Seguridad Alimentaria y la Soberanía Alimentaria; además, fortalece el debate público sobre el tema de SAN para asegurar una dotación adecuada de recursos económicos a los programas de combate al hambre.

Desde la perspectiva legislativa, destaca el *Frente Parlamentario Contra el Hambre* (ver recuadro 3.4). Asimismo, la Organización apoya a los países en la mejora de la institucionalidad encargada de la gestión de los programas nacionales de lucha contra la pobreza y la desnutrición.

5. Elaboración y difusión de recomendaciones de política. La FAO produce informes periódicos con propuestas de política o análisis de las iniciativas de los países. Con estos instrumentos se busca favorecer el intercambio de buenas prácticas tanto en el diseño como en la implementación y la focalización de las políticas públicas promovidas por los gobiernos y la cooperación entre países (como los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos). Como se mencionó en el capítulo anterior, los informes proponen la adopción de un enfoque integral (multisectorial) y territorial, que supere la visión -muy presente en América Latina y el Caribe- de “parcelización” de las medidas, que genera descoordinación inter-institucional entre instancias gubernamentales y territoriales.

RECUADRO 3.4 | Frente Parlamentario contra el hambre (www.rlc.fao.org/frente)

3.4

El Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) es un grupo de legisladores de toda la región comprometidos con situar a la lucha contra el hambre en el más alto nivel de la agenda política y legislativa. Son objetivos del FPH impulsar marcos legales para la seguridad alimentaria, promover la asignación presupuestaria para establecer sistemas nacionales de seguridad alimentaria, propiciar la creación de estrategias nacionales de SAN y desarrollar redes nacionales e internacionales para la sensibilización frente al flagelo del hambre y la urgencia en su erradicación. El Frente se lanzó oficialmente en septiembre de 2009, en Ciudad de Panamá, en el contexto de la Conferencia Interparlamentaria sobre “Derecho a la Seguridad Alimentaria”, un evento organizado en conjunto con el Parlamento Latinoamericano (Parlatino). En el trabajo de la FAO con los parlamentarios cabe destacar:

Centroamérica. En junio de 2009 se aprobó la ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en Nicaragua, cuyo proceso de elaboración y discusión contó con el acompañamiento de FAO, a través del Programa PESA. También se acompaña el proceso iniciado por el Foro de Presidentes de Parlamentos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL) para elaborar una Ley Marco Regional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Ciudad de México. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó en agosto de 2009 la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México*, que fue redactada con el apoyo técnico de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre. La ley establece la creación de un Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal, que incluye la participación de los sectores público, social y privado en la planeación, diseño, toma de decisiones, programación, ejecución de acciones, evaluación y actualización de las políticas y acciones que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

La FAO ha identificado una serie de acciones de intervención prioritarias cuya relevancia varía según cada subregión y país. A continuación se presentan algunas de las acciones que actualmente se desarrollan y que están vinculadas con alguna de las dimensiones de la seguridad alimentaria.

La FAO Contribuye a la SAN de la Región

Fortaleciendo los Programas Nacionales de Lucha contra el Hambre y la Desnutrición Infantil

A pesar que durante los últimos años la mayoría de los países ha ampliado su agenda social e implementado programas de fomento productivo, existe desencanto con el impacto logrado. Una de las principales causas de esta percepción de un impacto menor a lo esperado es la desarticulación de la acción pública sectorial en los territorios. Estas acciones pretenden, de forma dispersa, resolver desafíos que son multisectoriales, como el hambre y la desnutrición crónica infantil. La FAO, a través de su **“Programa Regional para Reforzar los Impactos de las Políticas Públicas en la Erradicación del Hambre y la Desnutrición Crónica Infantil”**, busca ayudar a los países a aumentar el impacto de sus políticas públicas, reforzando las capacidades institucionales que faciliten una acción pública multisectorial a nivel de territorios priorizados.

El Programa se ejecuta actualmente en Ecuador, Paraguay y Perú y contribuye a una gestión multisectorial de la política pública. Además de sus acciones en terreno con pequeños productores (más del 80% de los cuales son indígenas) para reducir su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, el Programa promueve la articulación de políticas en territorios priorizados. Asimismo, se busca trabajar en la construcción de estrategias a nivel nacional, regional y local para mejorar la Seguridad Alimentaria y Nutricional y luchar contra la desnutrición crónica infantil. Este enfoque de asistencia técnica de la FAO, en el que se conjuga el trabajo de campo con el institucional, cuenta con larga data (recuadro 3.5).

Con otro enfoque, la FAO contribuye al fortalecimiento de las acciones de los gobiernos en favor de los más pobres a través de la difusión e intercambio de experiencias entre los países. Así, desde 2007, se organiza anualmente un seminario regional

en el cual se exponen las diversas experiencias de implementación de programas de protección social, en particular los de transferencias condicionadas de ingreso, con el objeto de que los países conozcan las diferentes modalidades de estos programas.

Otras iniciativas de fortalecimiento institucional para la SAN han sido lanzados o planificados en Antigua y Barbuda, Bahamas, Bolivia, Colombia, Haití, México, Nicaragua, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

Fomentando la pequeña agricultura

El término “pequeña agricultura” o “agricultura familiar” incluye también a la pequeña ganadería, la pequeña explotación forestal, la pesca artesanal y la explotación acuícola en pequeña escala y con recursos escasos. Los datos mencionados en el capítulo II demuestran la importancia de este tipo de explotación como proveedora de alimentos, así como generadora de empleo agrícola y fuente de ingresos para los más pobres. Además, en América Latina y el Caribe, un alto porcentaje de los pobres se encuentra en las áreas rurales y muchos de ellos dependen de la agricultura familiar para su sustento.

Estos elementos demuestran la importancia de fortalecer la pequeña agricultura en competitividad, acceso a mercados, diferenciación de la producción, protección de riesgos, adopción de nuevas tecnologías, intensificación sostenible, etc. La FAO tiene un abanico de propuestas de políticas específicas por cada sub-sector productivo, con énfasis en la integración intersectorial, y apoya a la pequeña agricultura a través de la promoción de políticas públicas que abarcan temas transversales como el desarrollo productivo territorial, la adopción de buenas prácticas, la mejora de la productividad y eficiencia en la utilización de recursos, la generación y difusión de información, la investigación y la transferencia de tecnología a través de sistemas de extensión y la mejora en la calidad e inocuidad de los alimentos, incluyendo la certificación para un mejor acceso a mercados.

3.5

RECUADRO 3.5 | Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) Centroamérica (www.pesacentroamerica.org)

El PESA Centroamérica es una de las iniciativas prioritarias de la FAO para contribuir al cumplimiento de los acuerdos de las dos grandes Cumbres Mundiales sobre Alimentación (1996 y 2002) y el compromiso de la Declaración del Milenio de reducir el hambre en el mundo a la mitad para el año 2015. Esta iniciativa está dirigida a apoyar a los países con inseguridad alimentaria, dando atención especial a las poblaciones más vulnerables. El PESA Centroamérica, proyecto financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, promueve soluciones eficaces y concretas para eliminar el hambre, la subnutrición y la pobreza.

Los impactos logrados por el PESA son visibles en la sequía que actualmente afecta al Corredor Seco de Guatemala. Gracias a la utilización de buenas prácticas agrícolas promovidas por el PESA, la producción de cerca de 2 000 agricultores ha resistido mejor la falta de lluvia.



Las fotos contrastan el impacto de la sequía en la producción de maíz con buenas prácticas agrícolas (a la izquierda) y sin ellas (a la derecha) en Huité, Zacapa, Guatemala. Fotografías: Rubí López/FAO

El papel del PESA es ayudar a los Gobiernos en la puesta en marcha de medidas institucionales que permitan atender a la población subnutrida. El rol de la FAO con relación a los PESA es: a) facilitar la formulación y ejecución de los programas; b) intervenir como catalizador de un compromiso político más firme; c) buscar sinergias con los donantes y con otros asociados, y d) poner a disposición su amplia especialización y competencia técnica.

El PESA inició su trabajo en Centroamérica desde el año 1999, en conjunto con los Gobiernos de Guatemala, Honduras y Nicaragua; en el 2006 comenzó el PESA en El Salvador. Los programas son ejecutados por las instituciones responsables del desarrollo agropecuario y rural de los países, y son el resultado de su voluntad política para mejorar la alimentación de la población, a través de una estrategia concertada con la FAO. Los cuatro países han contado con el apoyo metodológico y de coordinación de PESA Centroamérica.

El PESA se ha incorporado a una serie de Programas en el Marco de la SAN Nacional, con el objetivo de que las prácticas, metodologías y enfoques utilizados por las entidades públicas vinculadas a la inseguridad alimentaria nutricional sean apropiados para los instrumentos de cada país.

Apoyando a la agricultura urbana y periurbana

Las familias pobres de América Latina destinan entre el 50% y el 80% de su ingreso en alimentación, por lo que deben buscar fuentes alternativas de acceso a los alimentos (programas de alimentación comunitaria escolar, bonos de alimentación y/o créditos) o bien, auto-producirlos, sobre todo en épocas de crisis. Una familia con un pequeño huerto puede producir una cantidad significativa de frutas y hortalizas frescas y limpias, aumentando así su consumo de este grupo de alimentos.

Los primeros ejercicios de mercadeo, acompañados por el uso de tecnologías limpias y sostenibles, son el primer paso hacia exitosos emprendimientos, como los que actualmente se desarrollan en Perú, Colombia y Bolivia. Ahí, beneficiarios de proyectos FAO y de iniciativas locales se han organizado en cooperativas de productores y venden sus productos con sellos como “Cosecha del Campo” en Antioquia, Colombia y “Alimentos Verdes” en El Alto, Bolivia.

Por otro lado, los programas de asistencia técnica y capacitación para el mejoramiento de la producción y productividad de vacas, aves, cerdos, ovinos, caprinos, camélidos andinos, cuyes y otras especies autóctonas en sistemas de pequeña escala a nivel rural y peri-urbano, pueden contribuir a disminuir los índices de inseguridad alimentaria en muchos países de la región.

Así, queda claro que la producción para autoconsumo en áreas rurales y urbanas contribuye con la SAN y mejora el nivel de vida en términos de acceso, disponibilidad, uso y aprovechamiento biológico de los alimentos. La auto-producción apoya el consumo familiar: a) contribuyendo a una nutrición saludable y permitiendo ahorrar en el gasto en alimentos, b) aportando una fuente de ingresos, a través de la venta de excedentes e insumos/servicios especializados orientados a sistemas de producción comerciales, y c) mejorando la calidad de los mercados locales con alimentos frescos y ricos en micro nutrientes a precios competitivos.

Los programas de apoyo a la pequeña producción de alimentos en áreas rurales, urbanas o periurbanas deben incluir el fortalecimiento de capacidades y la implementación de buenas prácticas agrícolas y ganaderas para asegurar la inocuidad y calidad de los productos generados en estos sistemas. Dicha estrategia ha sido propuesta a nivel subregional en

todos los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) además de Haití y República Dominicana.

Intensificando la producción de manera sostenible

La demanda de alimentos está destinada a crecer rápidamente en las próximas décadas, a pesar de que habrá una reducción de los recursos básicos disponibles (tierra y agua) y una desaceleración en la productividad de los principales cultivos. Además, como se mencionó en el Capítulo 1, la agricultura enfrenta desafíos relacionados con el cambio climático, lo que reduce la capacidad de predecir las condiciones de producción, demandando acciones de mitigación y adaptación a sus efectos. El aumento en la productividad agrícola y de la calidad de los alimentos es un factor crítico para mejorar la eficiencia del uso de los recursos, la seguridad alimentaria, el desarrollo sostenible y la calidad de vida, en particular de las poblaciones rurales. Mejorar la productividad de la agricultura es una estrategia de largo plazo para asegurar el abastecimiento de los mercados y para mantener precios accesibles para los consumidores más pobres. Asimismo, una intensificación sostenible, que sea al mismo tiempo incluyente, permite mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores, que se beneficiarían con la mejor competitividad.

En todos los países de la región, la FAO promueve la adopción de medidas de intensificación sostenible que incluya a los diferentes sub-sectores productivos (agricultura, ganadería, bosques, acuicultura y pesca) con un enfoque de responsabilidad en el uso de los recursos naturales. Por ejemplo, a nivel regional, FAO ha lanzado una estrategia de recuperación de pasturas degradadas, a partir de la difusión de tecnologías de producción mejoradas, cuya implementación permitiría incrementar la intensidad ganadera (hoy entre las más bajas en el mundo) y así reducir los impactos negativos de la explotación extensiva. Paralelamente, la Organización apoya a los países de la región para fortalecer los sistemas nacionales y supra- nacionales de prevención, control y/o erradicación de enfermedades animales, debido a que éstas se convierten en una amenaza tanto para la salud pública y animal como para los sistemas de producción pecuaria familiar y de traspatio.

Rescatando los productos tradicionales

Como se mencionó en el capítulo II, las políticas que fomentan el consumo de productos autóctonos, tradicionales y, en general, aquellos productos que no se transan en los mercados internacionales, contribuyen a fortalecer la seguridad y la soberanía alimentaria; además, mejoran el acceso de los más pobres a los alimentos y aumentan la estabilidad en el abastecimiento de los mercados locales. Estos alimentos son producidos principalmente por la agricultura de pequeña escala y, muy a menudo, por grupos especialmente vulnerables (mujeres e indígenas). La incorporación estable de estos productos en los patrones alimenticios de la población incrementa los ingresos de los productores y asegura una fuente de alimentos nutritivos, que está protegida de los eventos impredecibles de los

mercados internacionales que pueden alterar los precios de los alimentos básicos importados. En la región alto-andina, por ejemplo, la producción agrícola se basa en un sistema tradicional con una amplia diversidad de cultivos y animales. La producción de especies nativas como los tubérculos y las raíces andinas (papa, oca, olluco, mashua, arracacha, etc.); granos y cereales (maíz, tarwi, quinua, qañigua y kiwicha); frutales (aguaymanto, tumbo y ayrampo) y hortalizas y hierbas aromáticas (ñabos, huacatay, muña, panisjara, etc.) y la cría de animales (cuyes y camélidos), se complementan con una amplia diversidad de especies introducidas que conforman un sistema productivo de gran potencial. Existen programas de rescate de productos tradicionales que se están implementando en Ecuador, Perú (ver recuadro 3.6) y Paraguay.

RECUADRO 3.6 | Fortalecimiento de organizaciones indígenas y apoyo al rescate de productos tradicionales en zonas alto andinas de Ecuador y Perú

3.6

Este proyecto, financiado por la cooperación neozelandesa (NZAID), se ejecuta en zonas rurales de pobreza extrema. Su enfoque sigue la dinámica socio-económica propia de comunidades indígenas y se orienta al:

- a) Fortalecimiento de las organizaciones tradicionales.
- b) Rescate y aprovechamiento de los productos tradicionales para mejorar la seguridad alimentaria y el ingreso familiar.

La implementación de Buenas Prácticas Agrícolas en la multiplicación *in situ* de semillas, la producción y el manejo post-cosecha de cultivos tradicionales (incluyendo uso de abonos orgánicos, surcos contra-pendiente, manejo integrado de plagas, uso de almacenes rústicos, aplicación de ceniza, etc.) ha permitido incrementar la disponibilidad de alimentos tradicionales producidos localmente. La capacitación para revalorar los productos locales en la preparación de dietas balanceadas para niños, adolescentes y madres gestantes ha permitido incorporar una mayor cantidad de alimentos tradicionales en la dieta familiar. Los resultados incluyen la disminución del valor de la compra de alimentos hasta en un 30%; la elaboración de planes de negocio; la promoción de productos tradicionales mediante festivales gastronómicos, ferias locales y regionales, y la mejora en el procesamiento y presentación de productos para la venta de los excedentes productivos, lo que ha incrementado los ingresos familiares. Las primeras experiencias indican que el ingreso de los hogares insertados en estos sistemas de comercialización se ha incrementado hasta en un 40%. Los notables resultados logrados han servido para que las autoridades municipales, regionales y nacionales los puedan replicar, articulando iniciativas institucionales, políticas, programas o proyectos dirigidos a sectores o comunidades con mayor grado de vulnerabilidad frente a la inseguridad alimentaria y nutricional.

Más información: www.rlc.fao.org/proyecto/163nze

Fomentando los emprendimientos no agrícolas

Como se señala a lo largo de este documento, las posibilidades de acceso a los alimentos dependen tanto de sus precios como del ingreso de los individuos. La creación de nuevas oportunidades de ingreso para los segmentos de la población más pobres y más vulnerables es clave para mejorar su acceso a una ración alimentaria suficiente. Con base en esto, la FAO promueve emprendimientos en países como Nicaragua, Ecuador y Paraguay que permitirán a las organizaciones sociales -urbanas y rurales- mejorar sus potencialidades y capacidades para generar ingresos a nivel familiar y comunitario, así como su vinculación al comercio. En este sentido, las comunidades indígenas adquieren nuevas o mayores habilidades para ofrecer productos de calidad en el mercado, ampliando sus oportunidades. Este enfoque permite, en algunos casos, proteger y rescatar aspectos culturales tradicionales de los pueblos, al mismo tiempo que se mejoran los ingresos de las familias.

Fortaleciendo la equidad de género y de minorías

Como se ha destacado, la crisis golpea de forma diferenciada a las distintas naciones y a los distintos grupos sociales, en función de su exposición y vulnerabilidad ante los *shocks* económicos. Algunos rasgos definen a determinados grupos como vulnerables y, por tanto, merecen especial atención en la lucha contra el hambre y la pobreza, especialmente en el contexto de crisis actual. En ese

sentido, se identifican diversos grupos vulnerables, varios de los cuales conforman parte importante de la mano de obra agrícola: mujeres, ancianos, poblaciones indígenas y afro-descendientes.

Hay que recalcar que reducir las desigualdades entre grupos ayuda no sólo a aquellos que están sufriendo la discriminación, sino que a la sociedad completa. La evidencia obtenida a partir de encuestas de hogares de 8 países de la región (Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay) muestra que al erradicar las desigualdades de género se da un incremento en el ingreso de los hogares, así como una disminución en la pobreza y en la inequidad en la distribución del ingreso (Morrison, Raju y Sinha, 2007; Costa, Silva y Vaz, 2009). Por esta razón, el tema de la equidad de oportunidades entre géneros es transversal para la FAO y abarca la totalidad de sus intervenciones. Además, se han previsto programas específicos sobre la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas del sector agropecuario en países como Uruguay, Ecuador y Paraguay (recuadro 3.7), entre otros.

Estas acciones se dan en el marco del Plan de Acción sobre Género y Desarrollo de la FAO 2008-2013, que promueve la igualdad entre hombres y mujeres, destacando la incorporación de cuestiones de género en la labor de la Organización. Este Plan es parte de los instrumentos de la FAO y de los requerimientos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y otros acuerdos internacionales, que contribuyen a luchar contra la pobreza y el hambre, proporcionando un mecanismo para promover la igualdad entre hombres y mujeres.

3.7

RECUADRO 3.7 | Algunas acciones que fomentan la equidad de género

La FAO apoya el proyecto “Uruguay, hacia el país de la equidad: formación de agentes de desarrollo social desde un enfoque de género en apoyo a la formulación e implementación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades”, con el objetivo de garantizar la participación social, económica y política de las mujeres, promoviendo la eliminación de la discriminación en el ámbito privado y la vida pública de ese país, y generando condiciones para el ejercicio de sus derechos.

En el marco de la nueva constitución de Ecuador, la FAO apoya la formulación de una política nacional con perspectiva de género para las mujeres rurales e indígenas considerando un enfoque intercultural y de derechos humanos individuales y colectivos. Esta política se implementa a través del proyecto “Construcción e implementación de la Política Nacional Prioritaria para Mujeres Rurales (PNPMR) en el Ecuador”.

De igual forma, en Paraguay, la FAO está contribuyendo a la elaboración e implementación de una Política para Mujeres Rurales, en apoyo a la seguridad alimentaria, que contiene además un enfoque de derechos humanos individuales y colectivos.

Mejorando la calidad e inocuidad alimentaria junto con la educación del consumidor

Los inadecuados sistemas de control de calidad e inocuidad de los alimentos a lo largo de la cadena alimentaria continúan perjudicando a los países de la región. Las consecuencias de estas deficiencias en los sistemas de producción de alimentos incluyen enfermedades transmisibles y sus efectos en la salud y la economía de los productores, empresarios y consumidores. Los desafíos y los efectos adversos se magnifican en muchos países de menor desarrollo en ALC y se manifiestan principalmente debido a sistemas de control de alimentos fragmentados, marcos legales inadecuados o inconsistentes con las reglamentaciones internacionales (OMC, *Codex Alimentarius*), instituciones débiles, falta de políticas de inocuidad y de protección al consumidor adecuadas, escasez de infraestructura y de recursos humanos capacitados.

Cuando la pobreza empeora ante una situación de crisis alimentaria, las familias pierden la capacidad de adquirir alimentos y satisfacer otras necesidades básicas, por lo que cambian sus hábitos de consumo y sacrifican la calidad de los mismos.

Uno de los principales desafíos es la falta de concientización y la escasa difusión de la importancia de la inocuidad de los alimentos en la salud y la economía de la población. A su vez, el consumo de alimentos producidos en forma artesanal y la venta de alimentos en la vía pública es común en los países de la Región, haciendo que una efectiva y continua comunicación sobre inocuidad y prácticas higiénicas con los consumidores sea fundamental.

Actualmente se están ejecutando proyectos, actividades de capacitación y asistencia técnica directa en inocuidad y calidad de los alimentos, incluyendo el *Codex Alimentarius*. Los principales temas abordados son: evaluación de la capacidad y apoyo al sistema de control de alimentos, análisis de riesgos, manipulación higiénica, bioseguridad, aseguramiento de la calidad en los laboratorios, inspección, agencias de inocuidad, prevención y alerta temprana, así como educación al consumidor. También se realizan actividades de difusión y comunicación del *Codex* y de los temas relacionados con inocuidad y calidad; se diseñan y dictan cursos electrónicos; se elaboran guías, manuales, videos y se refuerzan los mecanismos de intercambio de información (recuadro 3.8).

RECUADRO 3.8 | Acciones para el fortalecimiento de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos

1. **Apoyo a Normativa Sanitaria y Fitosanitaria (SFS) y Codex Alimentarius.** Asistencia técnica para la implementación de la normativa internacional SFS, la inocuidad de alimentos y la sanidad vegetal; fortalecimiento de capacidades nacionales y regionales en formulación y armonización de normas basadas en riesgo e implementación de sus requisitos; apoyo a la Coordinación Regional del Codex (CCLAC).
2. **Asistencia técnica en Sistemas de Control de Alimentos.** Evaluación de la capacidad y fortalecimiento de los sistemas de control de la calidad e inocuidad de los alimentos (**Panamá, República Dominicana, Guatemala, Chile, Cuba, Haití, Belice y El Salvador**), asistencia en el desarrollo y la implementación de sistemas efectivos de control de la inocuidad de los alimentos.
 - Proyecto regional de fortalecimiento de políticas de inocuidad de alimentos (**Argentina, Chile, Cuba, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay**), cuyos objetivos son fortalecer los sistemas de control de la inocuidad de los alimentos y el diseño de estrategias comunes para obtener medidas de protección equivalentes; desarrollar criterios e indicadores económicos para evaluar el impacto de la inocuidad de los alimentos y diseñar estrategias de comunicación efectiva para la sensibilización a distintos niveles (población, tomadores de decisiones, autoridades nacionales, entre otros).
 - Proyecto regional sobre la calidad de los alimentos vinculada con el origen y las tradiciones en América Latina (**Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y Perú**), que busca fortalecer las instituciones públicas y privadas con responsabilidades e intereses en el desarrollo del tema de la calidad de los alimentos asociada con el origen y las tradiciones.
3. **Comunicación efectiva en inocuidad de alimentos y Codex.**- La campaña de comunicación de FAO/RLC “Come Sano”, con el fin de prevenir enfermedades transmitidas por los alimentos, proporciona información en inglés, (“Eat Safely”), francés (“Mange Sain”) y español para todos los países de América Latina y el Caribe sobre buenas prácticas para la inocuidad de los alimentos y la alimentación sana, incluyendo la manipulación y preparación de los alimentos en el hogar, siguiendo directrices *Codex*.
4. **Cursos electrónicos en Codex**, manipulación higiénica y sistemas de control de inocuidad de alimentos.

Gestionando los riesgos ambientales y de mercado

El aumento en la exposición a riesgos de diversa naturaleza se ha vuelto uno de los factores determinantes para la estabilidad alimentaria, una de las dimensiones clave de la SAN. Las familias pobres se ven particularmente expuestas a desastres naturales debido a: a) su limitado acceso a bienes públicos; b) las limitadas capacidades de inversión en prevención; c) sus pocos recursos para responder eficazmente frente a una situación de crisis, y d) la mayor vulnerabilidad a las catástrofes naturales de las áreas en las que habitan (áreas costeras, bajas,

rurales, remotas, etc.), así como de sus medios de sustento, que están particularmente expuestos a los efectos climáticos extremos.

El cambio climático incrementa tanto el riesgo de ocurrencia de desastres como su magnitud y sus efectos negativos sobre la producción agrícola, la infraestructura básica y los medios de vida de los afectados. La FAO ha desarrollado un sistema de detección temprana de situaciones de crisis alimentarias considerando tanto factores ambientales como humanos, que se integrará con un programa mundial de gestión de desastres que permitiría la reacción rápida para la reactivación de

3.9

la infraestructura básica y de la capacidad productiva para el auto-abastecimiento de la población.

Los países de ALC se han beneficiado de la asistencia de la FAO en materia de respuesta a emergencias y de rehabilitación en el sector agropecuario. Entre 2008-2009 (cifras hasta agosto de 2009), se han movilizado un total de 69 millones de dólares para acciones de respuesta ante los desastres producidos por huracanes, tormentas tropicales, heladas, terremotos y enfermedades animales transfronterizas, así como ante la crisis causada por el aumento en los precios de los alimentos. Estas acciones incluyen la asistencia a la población afectada en la recuperación de sus medios de vida agrícolas, la reactivación de la producción de alimentos, y actividades dirigidas a mejorar la preparación, mitigación y respuesta ante estos desastres.

Finalmente, la FAO está respondiendo a la necesidad de reducción de la vulnerabilidad a largo plazo a través de la introducción de programas de gestión de recursos naturales que ayuden tanto en la mitigación como en la adaptación a los efectos del cambio climático (a nivel regional y de subregiones, en todos los países del Caribe, en los países andinos, en Paraguay y en Chile), y también a través del apoyo técnico para el diseño de sistemas de seguro agrícola que permitan manejar los riesgos para los productores (Antigua y Barbuda y Chile, entre otros).

La experiencia de los años recientes ha mostrado cómo los pobres se ven expuestos, hoy más que nunca, a nuevos riesgos relacionados con las abruptas variaciones de los precios de los alimentos en los mercados internacionales. Estas variaciones afectan tanto a los consumidores como a los productores agrícolas, en la medida que varían los precios de los insumos y los costos de producción. La FAO, en ocasión del reciente incremento de precios, lanzó en 2008 la *Iniciativa sobre la Subida de Precios de los Alimentos*, a través de la cual ha movilizado recursos propios, de los países (Perú, Haití) y de donantes (principalmente la Comisión Europea, España, Italia, Suecia, Francia, Bélgica, Canadá, etc.) para apoyar la producción local de alimentos por los pequeños productores. En la región se implementaron 22 Programas de Cooperación Técnica, principalmente en países del Caribe, Costa Rica, Nicaragua y Honduras, para la distribución de semillas y fertilizantes. Asimismo, con recursos de la Unión Europea (*Mecanismo Alimentario*), se iniciaron nuevos proyectos en cuatro países de la Región (Guatemala, Haití, Jamaica y Nicaragua).

RECUADRO 3.9 | Mecanismo Alimentario: buscando el impacto inmediato y duradero en la seguridad alimentaria

En julio del 2007, la FAO alertó que eran necesarias nuevas y urgentes medidas en apoyo a los países pobres más afectados por los drásticos aumentos en el precio de los alimentos. “Una herramienta eficaz para proteger del hambre y la desnutrición a los hogares pobres y vulnerables de las zonas rurales será ayudarles a corto plazo y permitirles producir más alimentos”, aseguró el Director General de la FAO, Jacques Diouf, en diciembre del 2007, cuando la Organización lanzó la *Iniciativa sobre la Subida de los Precios de los Alimentos*.

La iniciativa partió con recursos propios de la FAO -cerca de USD 37 millones-, que movilizaron aportes de otras organizaciones y países donantes, utilizados en la compra de insumos agrícolas para impulsar la producción en los países pobres.

El Mecanismo Alimentario de la Unión Europea, un fondo de mil millones de euros aprobado en diciembre del 2008, se suma y amplía el esfuerzo de la FAO, destinando nuevos recursos para apoyar a los países en desarrollo a enfrentar el alza de los precios de los alimentos. El Mecanismo también se propone hacer de puente entre acciones de emergencia con las de mediano y largo plazo, al financiar proyectos de hasta dos años de duración.

En ese sentido, el fondo busca tener un impacto inmediato y duradero en la seguridad alimentaria, ampliando el acceso de los agricultores pobres a insumos y servicios de calidad; impulsando la producción agrícola a través de medidas como el microcrédito, la mejoría de la infraestructura rural y el fortalecimiento de organizaciones campesinas, y dando acceso a redes de protección social a grupos vulnerables.

En un inicio, la FAO ejecutó proyectos del Mecanismo Alimentario de la Unión Europea en 25 países de África, Asia y América Latina y el Caribe (Guatemala, Haití, Jamaica y Nicaragua), por un valor total de 125 millones de euros.

Perspectivas

Mayor relevancia del componente "Acceso" de la Seguridad Alimentaria

Atendiendo a las recomendaciones de la Evaluación Externa Independiente de la FAO realizada en 2007⁹, la Organización irá cambiando su énfasis del aspecto productivo al de la mejora de las condiciones para la producción, a la identificación de oportunidades para generar valor agregado y al fomento del empleo para la generación de ingresos. Todo ello, con el objeto de mejorar el **acceso** a los alimentos.

En ese sentido, es fundamental mejorar el conocimiento de los muy diversos factores que intervienen en el acceso a los alimentos de la población más vulnerable. Así, la FAO desarrollará estudios y análisis sobre:

- La composición de los ingresos y condiciones de vida de los hogares rurales pobres de América Latina, a partir de las encuestas de hogares de 13 países que cuentan con distinción urbano-rural.
- Los componentes de la situación del empleo rural que explican por qué los ingresos laborales no han aumentado durante las últimas décadas. Este tema se analizará desde una doble perspectiva: el papel que juegan las instituciones del mercado laboral en la determinación de los ingresos laborales rurales, y los procesos laborales que se relacionan con la generación o la reducción de la pobreza rural, enfoque que no ha sido tratado empíricamente en América Latina.

Los estudios tendrán la finalidad de generar recomendaciones de políticas públicas en el ámbito de la pobreza rural, que no sólo estarán orientadas al desarrollo de actividades productivas, sino que también harán referencia al mercado laboral y a la protección social de los sectores más vulnerables en nuestra región.

Hacia la integración de las políticas de inocuidad con las políticas de seguridad alimentaria

FAO brindará asistencia técnica a los países para la integración de las políticas de inocuidad y de seguridad alimentaria, con el fin de implementar acciones integradas que aseguren la disponibilidad

⁹ [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827s02.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827s02.pdf)

de alimentos y el acceso a los mismos, no sólo en cantidad suficiente sino de calidad e inocuos. Así, con la *Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre*, se organizará un foro regional de expertos para diseñar una estrategia integrada de seguridad alimentaria e inocuidad de los alimentos para que los países comiencen a implementarla a partir del 2010.

Educación en buenas prácticas de higiene

Para evitar la pérdida de alimentos por contaminación causada por el mal manejo de los manipuladores (operarios, distribuidores, preparadores, trabajadores sociales, comedores escolares, vendedores callejeros, consumidores, etc.), la FAO reforzará la asistencia técnica en la educación sobre buenas prácticas de higiene. Se publicará un nuevo manual de buenas prácticas de higiene para los vendedores de alimentos, que será la base para el desarrollo de un programa sobre el tema. De hecho, ya se ha realizado en mayo de 2009 un entrenamiento piloto en Haití y se continuará con los otros países más vulnerables de la Región.

Mejora en el acceso de los pequeños productores a semillas

FAO espera lanzar un proyecto de mejora en el acceso a semillas para pequeños campesinos en algunos países andinos y centroamericanos, pues ante la escalada de precios del 2008 fue evidente la inexistencia de este insumo fundamental. El proyecto atenderá las condiciones agroclimáticas específicas de los pequeños productores de cultivos básicos y tradicionales.

Gestión de riesgos

En los próximos años seguirá cobrando relevancia el análisis de la vulnerabilidad de los sistemas agrosilvopastoriles y la gestión de riesgos frente a eventos climáticos extremos y de mercado. Además del cambio climático, en donde FAO seguirá trabajando en la identificación de medidas de prevención, adaptación y mitigación -con énfasis en el pequeño productor-, destaca la creciente volatilidad de precios, área en la que FAO apoyará a los países identificando los mecanismos más idóneos que permitan a los gobiernos, productores y sector privado, según las características particulares de los sistemas productivos y zonas de cada país, hacer frente a dicha volatilidad.

Fortalecimiento en el diseño y la ejecución de políticas públicas SAN con visión territorial

En los próximos años, la FAO seguirá apoyando a los países para mejorar la eficiencia y el impacto de los programas públicos de seguridad alimentaria en los territorios, diseñando instrumentos y mecanismos que permitan aplicar el enfoque territorial y multisectorial a este tipo de políticas. Se buscará, por una parte, un “reaprendizaje” en el modo de hacer políticas públicas de todos los actores involucrados, particularmente el sector público. Por otra parte, se apoyará la generación tanto de nuevos arreglos institucionales como de nuevos espacios de articulación, participación y acción conjunta, sobre todo en Estados que suelen estar muy segmentados y sectorizados.

Consolidación de Observatorios SAN en los países de la Región y de la REDSAN

Finalmente, si bien hay países que han avanzado considerablemente en la conformación de Observatorios SAN, la FAO fomentará su formación y/o consolidación en todos los países de la región. Esto servirá para satisfacer la necesidad de contar con información veraz y oportuna para la toma de decisiones respecto al complejo y multisectorial problema del hambre y la desnutrición crónica infantil. Asimismo, en colaboración con los gobiernos, la FAO contribuirá a la creación de una red regional de dichos Observatorios (REDSAN), con un mecanismo de coordinación central: el Observatorio Regional de SAN.

	Subnutrición 1990-1992		Subnutrición 2004-2006		Tendencias en metas		Malnutrición en niños menores de 5 años de edad ^a (%)				Extrema pobreza ^b	
	Millones de personas	% Respecto Pop. Total	Millones de personas	% Respecto Pop. Total	CMA	ODIM	Año	Desnutrición global o insuficiencia ponderal (peso/edad)	Desnutrición crónica (-talla/edad)	Sobrepeso (sobrepeso -peso/edad)	Año	%
MUNDO	845,3	16	872,9	13	▲	▼						
PAISES EN DESARROLLO	826,2	20	857,7	16	▲	▼						
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	52,6	12	45,3	8	▼	▼					2007	12,6
México y Centroamérica	9,3	8	9	6	▼	▼						
México	ns	<5	ns	<5			2006	3,4	15,5	7,6	2006	8,7
Costa Rica	ns	<5	ns	<5							2006	7,2
El Salvador	0,5	9	0,7	10	▲	▲	2003	6,1	24,6	5,8	2004	19
Guatemala	1,3	14	2,1	16	▲	▲	2002	17,7	54,3	5,6	2002	30,9
Honduras	1	19	0,8	12	▼	▼	2006	8,6	29,9	5,8	2006	49,3
Nicaragua	2,2	52	1,2	21	▼	▼	2001	7,8	25,2	7,1	2001	42,3
Panamá	0,4	18	0,6	17	▲	▼	1997	6,3	21,5	6,2	2006	15,2
Caribe	7,5	26	7,8	23	▲	▼						
Cuba	0,6	5	ns	<5			2000	4,3	9,6			
Haití	4,5	63	5,4	58	▲	▼	2006	18,9	29,7	3,9		
Jamaica	0,3	11	0,1	5	▼	▼	2004	3,1	4,5	7,5		
República Dominicana	2	27	2	21	◄	▼	2002	4,2	11,7	8,6	2006	22
Trinidad y Tobago	0,1	11	0,1	10	◄	▼	2000	4,4	5,3	4,9		
América del Sur	35,8	12	28,5	8	▼	▼						
Argentina	ns	<5	ns	<5			2005	2,3	8,2	9,9	2006	7,2
Bolivia	1,6	24	2,1	23	▲	▼	2004	5,9	32,5	9,2	2004	34,7
Brasil	15,8	10	11,9	6	▼	▼	2006	2,2	7,1	7,3	2006	9
Chile	0,9	7	ns	<5			2006	0,6	2,1	9,8	2006	3,2
Colombia	5,2	15	4,3	10	▼	▼	2005	5,1	16,2	4,2	2005	20,2
Ecuador	2,5	24	1,7	13	▼	▼	2004	6,2	29	5,1	2006	16,1
Guyana	0,1	18	0	6	▼	▼	2000-06	10	13,8	5,5		
Paraguay	0,7	16	0,7	12	◄	▼					2005	32,1
Perú	6,1	28	3,6	13	▼	▼	2005-06	6	29,8	9,1	2006	16,1
Surinam	0	11	0	7	◄	▼	2000-07	7	14,5	2,9		
Uruguay	0,2	5	ns	<5			2004	6	13,9	9,4	2005	4,1
Venezuela, RB	2,1	10	3,1	12	▲	▲	2000	4,8	16,7	5,7	2006	9,9

Nota: ns se refiere a cifras estadísticamente no significativas.

a/Fuente: Core Health Indicators (OMS, 2008) y Childinfo (UNICEF, 2009).

b/ Cifras de Argentina y Uruguay se refiere a la medición en zonas urbanas, CEPALSTAT 2008, CEPAL.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial.** 2008. Lessons from World Bank research on financial crises. Policy Research Working Paper 4779.
- Banco Mundial.** 2009. Migration and Development Brief 10, July 13, 2009.
siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Migration&DevelopmentBrief10.pdf
- Banco Mundial-FAO-FIDA.** 2009. Gender in agriculture. Sourcebook. Washington DC.
- CELADE y CEPAL.** 2002. América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones, 1950-2050, N° 69 (LC/G.2152-P), Boletín demográfico Santiago de Chile.
- CELADE.** 2008. Tendencias Demográficas y Protección Social en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- CEPAL.** 2008a. Seminario Crisis alimentaria y energética: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 4-5 Septiembre 2008. (Material disponible en: www.cepal.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/noticias/paginas/7/33937/P33937.xml&xsl=/tpl/p18fst.xml&base=/tpl/top-bottom.xslt)
- CEPAL.** 2008b. Panorama Social de América Latina, Diciembre 2008. Disponible en: www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/34732/P34732.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xml&base=/tpl/top-bottom.xslt
- CEPAL.** 2009a. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Julio 2009. Disponible: www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/36464/2009-252-EEE-2009-Lanzamiento-WEB.pdf
- CEPAL.** 2009b. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009: Crisis y espacios de cooperación regional, agosto 2009. Disponible en: www.cepal.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/36906/P36906.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xml&base=/tpl/top-bottom.xsl
- Costa, J. Silva, E. y Vaz, F.** 2009. The role of gender inequalities in explaining income growth, poverty and inequality: evidences from Latin American countries. International Policy Centre for Inclusive Growth. Working paper 52, April 2009. Disponible en: www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper52.pdf
- Da Silva J. G, Gómez, S. y Castañeda, R.** 2008. Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural en América Latina. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, No. 218, 2008 (17-44).
- FAO.** 2006. Food Security. Policy Brief, June 2006. Sigue 2. Disponible en: [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02.pdf](http://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02.pdf)
- FAO.** 2008. Soaring food prices: facts, perspectives, impacts and actions required. High-Level Conference on World Food Security: the Challenges of Climate Change and Bioenergy (Rome, 3-5 June, 2008). www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/HLC08-inf-1-E.pdf
- FAO.** 2009. The State of Agricultural Commodities Markets 2009. High food prices and the food crisis - experiences and lessons learned. www.fao.org/docrep/012/i0854e/i0854e00.htm
- FAO.** 2009a. Crop Prospects and Food Situation, No. 3 July 2009. GIEWS, Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture. www.fao.org/docrep/011/ai481e/ai481e00.htm
- FAO-PMA.** 2009. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009: crisis económica: repercusiones y enseñanzas extraídas. Roma.
- FIDA, 2006.** IFAD's engagement with indigenous peoples. Executive Board – Eighty-eighth Session. Rome, 13-14 September 2006.
- FMI.** 2009. World Economic Outlook Update, July 2009. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/update/02/pdf/0709.pdf

IPCC. 2007. Climate Change 2007 Synthesis Report: Summary for Policymakers. WMO: Geneva.

Lustig, N. 2009. Coping with Rising Food Prices: Policy Dilemmas in the Developing World. Working Paper Number 164.(Lugar) Center for Global Development.

OCDE-FAO. 2009. Agricultural Outlook 2009-2018.

OIT. 2008. La promoción del empleo rural para reducir la pobreza: Informe IV. Conferencia Internacional del Trabajo. 97ª reunión 2008. Ginebra.

OIT. 2009. Global employment trends, May 2009 update.

Orozco, M. 2009. Understanding the continuing effect of the economic crisis on remittances to Latin America and the Caribbean. InterAmerican Dialogue, Inter-American Development Bank's Multilateral Investment Fund (MIF). Disponible en idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2100503

PMA. 2008. Indígenas y Afro-descendientes: Llegando a las personas que más lo necesitan. Disponible en: documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp205620.pdf

Valdés, A., Foster, W., Pérez, R. y Rivera, R., 2008. Evolución del ingreso agrícola real en América Latina 1990-2005: evidencia en base a cuentas nacionales y encuestas de hogares. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros N°218. pp. 71-98.