

Boletín CEPAL/FAO/IICA



Respuestas de los países de América Latina y el Caribe al alza y volatilidad de precios de los alimentos y opciones de colaboración

Contenido

Prólogo	1
Introducción	2
I. Diálogo intersectorial de políticas con países del Cono Sur	8
II. Diálogo intersectorial de políticas con países de Centroamérica	16
III. Diálogo intersectorial de políticas con países del Caribe	20
IV. Foro internacional sobre seguridad alimentaria y volatilidad de precios de los alimentos, México	25
V. Recomendaciones de los países para una agenda futura de trabajo	31



NACIONES UNIDAS



PRÓLOGO

Desde finales de 2010 la volatilidad de los precios de las materias primas ha vuelto a ser un factor protagonista en las agendas de los responsables de la toma de decisiones. A ello se ha sumado la incertidumbre frente a la posibilidad de una nueva crisis económica global, debido a las adversidades macroeconómicas que han estado experimentando varias naciones de Europa y los Estados Unidos.

En ese contexto, durante 2011 la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) realizó 14 seminarios en distintas regiones del mundo para promover el diálogo intersectorial en torno al alza y la mayor volatilidad de los precios de los alimentos y de las materias primas agrícolas. Cuatro de tales seminarios tuvieron lugar en América Latina y el Caribe: en Santiago de Chile, con países del Cono Sur; en San Salvador (El Salvador), con países centroamericanos; en Puerto España (Trinidad y Tabago), con países del Caribe; y en México D.F. (México), con la participación de varios países de la región y de fuera de ella. Los seminarios fueron organizados por la FAO y en su desarrollo se contó con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (San Salvador y Santiago), y de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) (San Salvador).

El propósito de estas actividades fue favorecer un intercambio de experiencias respecto de las medidas de política (agrícola, comercial, financiera y social) que han tomado los países en los últimos cinco años para enfrentar las amenazas y oportunidades derivadas del alza y de la mayor volatilidad de los precios.

Mediante la participación de funcionarios de ministerios de agricultura, desarrollo social, economía, hacienda y salud, y de bancos centrales, así como de representantes de la sociedad civil, universidades y diversos organismos internacionales, fue posible desarrollar análisis y diálogos ricos en contenido, en los que temas tan complejos como la volatilidad de precios fueron revisados desde los múltiples ámbitos en que tienen impacto.

Nos complace dar a conocer los resultados de estos diálogos de políticas, con el objetivo de proporcionar información y análisis que contribuyan al complejo proceso de toma de decisiones en estas materias.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)

Alan Bojanic
Encargado de la Oficina
Regional de la FAO para
América Latina y el Caribe

Víctor Villalobos
Director General, Instituto
Interamericano de Cooperación
para la Agricultura (IICA)

INTRODUCCIÓN

El comportamiento de los precios de los alimentos continúa manteniendo muy atentos a analistas y responsables de la toma de decisiones de políticas en la región y en el resto del mundo. Sobre la base de estudios recientes se estima que como resultado del encarecimiento de los alimentos, el número de personas que están en condición de extrema pobreza en países de bajos y medianos ingresos ha aumentado en 44 millones¹. Los gobiernos continúan buscando respuestas y soluciones a la evidente volatilidad de precios presente en los mercados (véase el gráfico 1).

El alza y la volatilidad de los precios de los alimentos es un problema con múltiples causas e impactos².

En el ámbito macroeconómico la volatilidad de los precios de los alimentos impacta en la inflación, pues los alimentos tienen un gran peso dentro de la canasta básica; en la balanza comercial, sobre todo en países importadores netos de alimentos; en el tipo de cambio, en el caso especial de los países con alta participación de los alimentos en las exportaciones; y en el balance fiscal, ya sea por la disminución de los ingresos fiscales debido a la reducción de aranceles a la importación, o por la necesidad de aumentar el gasto público en programas sociales.

Entre los consumidores, el aumento de los precios incrementa el número de personas que se encuentran bajo la línea de pobreza y en condiciones de inseguridad alimentaria, y tiene

efectos sobre la desnutrición crónica infantil que pueden resultar devastadores en el largo plazo.

Para los productores agropecuarios la subida de los precios de los alimentos puede representar una importante oportunidad de aumentar los márgenes de ganancia; sin embargo, la mayoría de los productores de América Latina y el Caribe son pequeños y a la vez consumidores netos de alimentos. De hecho, el alza de los precios de los alimentos y su mayor volatilidad se pueden convertir en una oportunidad no aprovechada por los pequeños productores, debido a asimetrías en la transmisión de los precios de insumos y productos, al incremento de los costos de los insumos y a los bajos niveles de productividad predominantes en las explotaciones agropecuarias de la región.

En general la volatilidad de precios ocasiona:

- Desincentivo a la inversión en la agricultura por parte de agricultores, inversionistas y la banca.
- Reducción de la efectividad para asignar recursos de fuentes públicas y privadas.
- Inestabilidad política, que redundando en decisiones que pueden afectar el crecimiento económico de largo plazo.

La mayor volatilidad de los precios de los alimentos se presenta en un contexto cada vez más complejo, en que agricultores, consumidores y responsables de la toma de decisiones encaran otros retos, entre ellos:

- Interrelación entre los mercados de alimentos, energéticos y financieros, con el consecuente incremento de la volatilidad de precios.
- Serios problemas de información de mercados tanto a nivel nacional como regional y mundial, que a menudo fomentan la sobre-reacción de los mercados ante determinadas noticias y anuncios de políticas.

¹ The World Bank (2011). Food Price Watch. February 2011. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/Food_Price_Watch_Feb_2011_Final_Version.pdf

² CEPAL/FAO/IICA (2011). Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000–2010): implicaciones para América Latina y opciones de políticas (en línea). Boletín 1/2011. Santiago, Chile.

- Volátil rentabilidad de la actividad agropecuaria.
- Demanda creciente de alimentos en Asia y especialmente en China y la India (la producción mundial de alimentos tendría que duplicarse a 2050 para hacer frente a la demanda esperada).
- Cambio climático.
- Escasez creciente de agua y tierras.

Estos temas fueron analizados en los tres seminarios subregionales y en el foro internacional llevados a cabo en América Latina y el Caribe. El objetivo de este boletín es presentar un resumen de las discusiones que se sostuvieron y de las conclusiones y recomendaciones, para una futura agenda de trabajo de la región. En ese sentido, se sintetizan en este boletín las presentaciones e intervenciones de los expertos e invitados a los seminarios, que no necesariamente coinciden con las posiciones de las agencias internacionales organizadoras de los eventos. El principal objetivo del documento es plasmar las diferentes visiones y los argumentos en común que expusieron los participantes de los cuatro eventos, facilitando así el intercambio de experiencias y posibilitando una mejor coordinación internacional e interinstitucional de las respuestas frente al alza y la volatilidad de los precios de los alimentos.

Diagnóstico regional del contexto económico actual

Los seminarios fueron inaugurados por los representantes de las agencias internacionales (FAO, IICA y CEPAL), representantes de los gobiernos locales e instituciones regionales como RUTA (Centroamérica) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) (el Caribe), representantes de instituciones financieras regionales, de embajadas y de asociaciones de productores. En sus palabras de apertura los organizadores e invitados coincidieron en la importancia del tema para los países de región, todos sujetos a un contexto internacional

de crisis económica combinado con una situación de volatilidad de los precios de los alimentos pocas veces antes experimentada. También convinieron en que las distintas subregiones y países presentan diferencias que los hacen reaccionar de manera distinta al contexto internacional común. Los siguientes puntos fueron presentados en las aperturas de los cuatro seminarios subregionales como una visión compartida de los principales retos a los que hoy se enfrenta la región en lo referente al comportamiento del mercado internacional de alimentos:

- Los asistentes manifestaron la preocupación por los efectos del aumento de los precios internacionales de los alimentos sobre los hogares más pobres, sobre todo en los países importadores netos de alimentos. El comportamiento reciente de los precios internacionales merma las aspiraciones de estos países de lograr la plena vigencia del derecho a la seguridad alimentaria. En el actual contexto, se identifican nuevos y crecientes desafíos para alcanzar la seguridad alimentaria y conseguir que se cumplan las condiciones de disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización de los alimentos. Tal seguridad es amenazada sobre todo por dificultades en el acceso a los alimentos, más que por la reducción de la oferta alimentaria o la disminución de la productividad agrícola; es decir, se trata esencialmente de un problema de organización de las relaciones sociales y de una mala distribución de los recursos productivos y de los ingresos. Ante esta situación se espera un impacto negativo en el logro de las metas del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo a la reducción de la pobreza y el hambre, ya que los precios justos y estables de los alimentos son cruciales para el crecimiento económico y para la reducción del hambre y la pobreza.
- Sin embargo, se reconoció que el alza de los precios de los alimentos puede ser positiva para los países exportadores netos, pues genera divisas

e incentiva el crecimiento. Además, la coyuntura actual representa una oportunidad para el desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales, en especial por la reciente mirada sobre la agricultura como potencial para eliminar la pobreza y la inseguridad alimentaria. Varios de los países de la región cumplen un rol fundamental en el abastecimiento alimentario mundial, sobre todo de cereales, oleaginosas y carnes, lo que se traduce en que sus políticas afecten los mercados internacionales de esos productos. El reto para la región es aprovechar la coyuntura de precios altos para diversificar más su economía.

- Los participantes destacaron algunos de los factores causales del alza y la volatilidad de los precios de los alimentos: la relación con la crisis financiera internacional, la incidencia de la elevación de los precios del petróleo, los impactos del cambio climático, los incrementos de la demanda de alimentos en países emergentes de alta población, el aumento de la producción de biocombustibles y los subsidios dirigidos a ellos, los procesos de especulación financiera altamente interconectados con los mercados de productos básicos, las modificaciones en las tasas cambiarias y fenómenos de acaparamiento. El déficit acumulativo generado por el mayor crecimiento de la demanda respecto del de la oferta implicó la disminución casi continua de las existencias, lo que aumentó la vulnerabilidad y ha sido un factor crucial en la volatilidad de los precios. Además, se recalcó que el proceso de alza de los precios internacionales de los alimentos se presenta en una economía mundial altamente interrelacionada e interdependiente, y en el contexto de una severa crisis financiera y económica.
- Los exponentes destacaron incluso que el aumento del nivel de los precios internacionales de los alimentos presenta un carácter estructural, vinculado a cambios profundos de la demanda, la producción y el comercio mundial de alimentos

(como tendencia, se prevé que al menos durante 2012 estos precios se mantendrán altos y volátiles). Esto se combina con la modificación de otras tendencias de largo plazo, como el cambio en la pirámide demográfica en los países en desarrollo, especialmente el incremento del número de jóvenes. En condiciones de crisis económica el desempleo resultante afecta mucho más a la población joven. Esta situación, aunada al alza de los precios de los alimentos y a condiciones históricas de gran desigualdad, ha provocado inestabilidad política y movimientos sociales relevantes en varios países. Frente a esa situación se vuelve imperativo potenciar la producción de alimentos en la región y promover el empleo y la calidad de vida en las zonas rurales.

- Es importante aprovechar la vuelta de la agricultura a las agendas mundiales para revertir el proceso de subinversión que ha sufrido el sector agrícola, sobre todo considerando que de ahora a 2050 la producción agrícola deberá duplicarse para abastecer las necesidades de la creciente población. Se requiere lograr una mayor disponibilidad de alimentos y también favorecer mejores ingresos de la población más pobre para aumentar su capacidad de acceso a ellos. También es necesario conseguir un funcionamiento de los mercados de alimentos más eficiente y menos especulativo, evitando fallas oligopólicas que impidan un abasto eficiente para el conjunto de la población. Se debe asimismo mejorar el manejo de riesgos, favorecer una mayor información sobre los mercados de alimentos y alcanzar mejores niveles de inocuidad. Para eso se requieren procesos intensivos de inversión y de integración regional. Por un lado, deberá lograrse una mayor productividad basada en el aumento de la inversión y en mejoras tecnológicas, incluido el uso responsable y controlado de la biotecnología y el fortalecimiento de los procesos de investigación y desarrollo en la agricultura. Por otro lado, deberá profundizarse el proceso de apertura y facilitación comercial, así como la

eficiencia en las cadenas productivas y en el funcionamiento de los canales de distribución. Los países en desarrollo han presentado tasas muy bajas de inversión en ciencia y tecnología para la agricultura, lo que limita el aumento de los rendimientos y de la producción. Aun así, existe capacidad técnica para producir alimentos suficientes para la población mundial; pero se requieren voluntad política y desarrollos institucionales que puedan remover los obstáculos que actualmente impiden la seguridad alimentaria de cerca de mil millones de personas en todo el mundo.

- En el esfuerzo productivo debe tomarse en cuenta el potencial de la pequeña agricultura. Sus márgenes de progreso son amplios y aprovechar ese potencial favorecería simultáneamente los objetivos de incrementar la disponibilidad de alimentos y aumentar los ingresos de la población pobre para hacer posible un mayor acceso a ellos. Junto con las políticas para incrementar la producción deberán tomarse medidas para reducir el desperdicio de alimentos, que actualmente se estima en cerca de la tercera parte de la producción total. Se destaca también el potencial que tienen la agroindustria rural y los sistemas agroalimentarios localizados (SIAL), especialmente en el desarrollo de las comunidades aisladas y pobres. Sin embargo, el desarrollo de ambos demanda la formación de capacidades de la población local y la provisión de infraestructura y servicios de apoyo.

- Hacer frente a la crisis alimentaria requiere políticas de Estado, sobre todo en el actual contexto de crisis económica y financiera. Los participantes reconocieron, no obstante, que la coyuntura vigente es diferente a la de 2008, pues desde esa fecha se han desarrollado más instrumentos para enfrentar las alzas y la volatilidad. La región debe ser más flexible en su respuesta al encarecimiento de los alimentos y en ese sentido se hace necesario adoptar un enfoque más proactivo basado en la estimación y análisis

de riesgos, en el uso colectivo de la dotación de recursos regionales, en la agresiva movilización de recursos externos y en la explotación de las oportunidades de cooperación Sur-Sur. La región debe asimismo atraer más inversiones para la agricultura a través de instrumentos financieros innovadores. Se ha reconocido la necesidad de adoptar un enfoque integrado para definir políticas, en razón de la creciente interconexión entre mercados que son muy diferentes entre sí (financieros, de energía, agrícolas).

- Alcanzar en la región la seguridad alimentaria —entendida, según la definición de la FAO, en el sentido de “asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan”— reclama una estrecha cooperación regional y favorecer acciones multilaterales. La seguridad alimentaria y nutricional depende de los esfuerzos de cada uno de los países y sociedades; pero también de la capacidad de sus gobiernos para adoptar una visión regional integrada de los desafíos y una estrategia de colaboración mutua para enfrentarlos. Una buena parte de las soluciones podría encontrarse en el ámbito regional, aprovechando la oportunidad que brinda la crisis para reforzar la colaboración y la complementariedad entre las economías de la región. El apoyo de las agencias internacionales es importante para facilitar la identificación de acciones regionales que potencien los esfuerzos que cada país viene realizando, así como para favorecer la instrumentación de políticas regionalmente coordinadas.

- Los participantes han manifestado también su preocupación frente a la idea de enfrentar la inseguridad alimentaria mediante el establecimiento de mecanismos de control sobre los precios y el comercio internacionales de productos agrícolas, debido a que desincentivan la producción agropecuaria en aquellos países que disponen de ventajas comparativas y competitivas para ofrecer alimentos al mundo, como es el caso de varios países latinoamericanos. La regulación

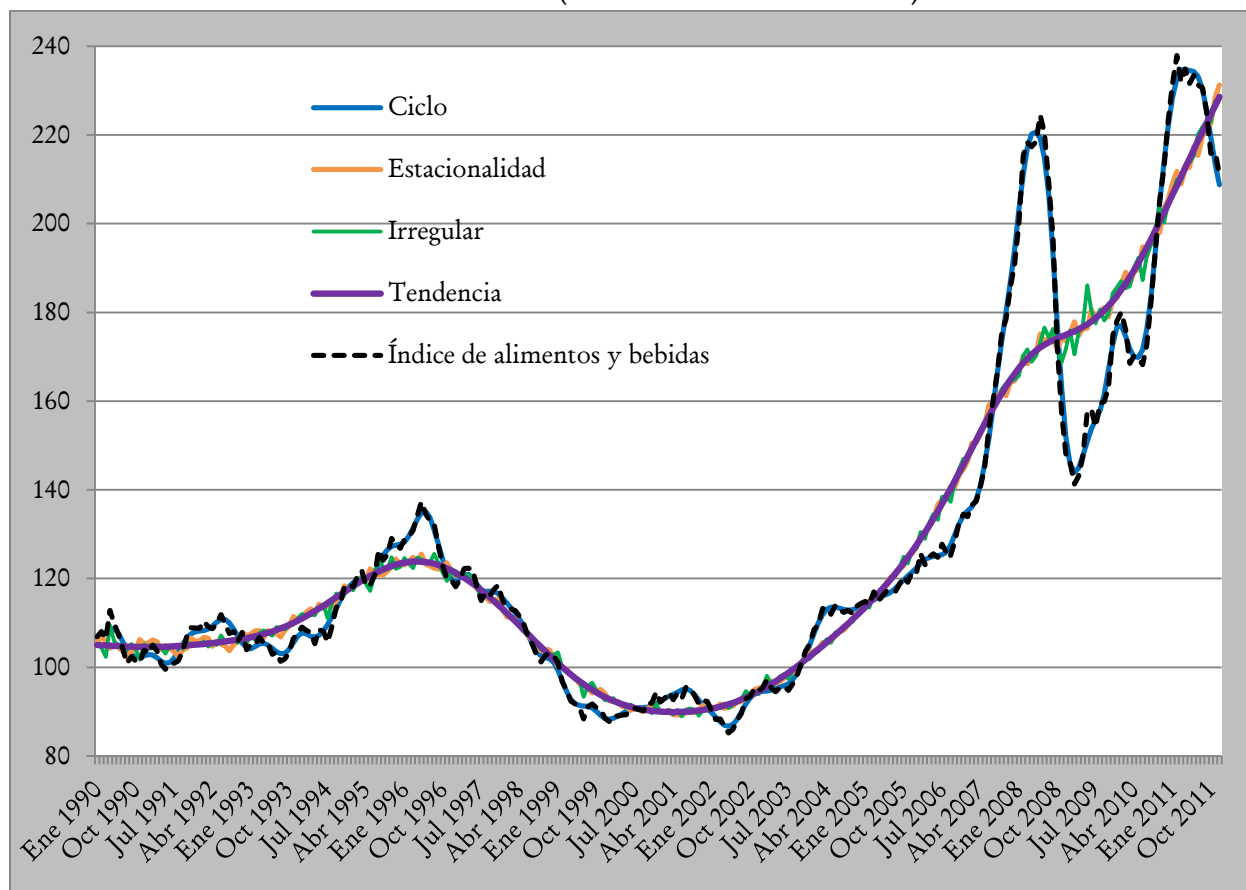
de los mercados es importante, pero debe darse en un ambiente de facilitación del comercio. Igualmente resulta necesario regular los mercados financieros sin inhibir los ajustes en la asignación de los recursos y la eficiencia en la intermediación. Los apoyos directos a la seguridad alimentaria de la población pobre favorecen un mayor desarrollo de capital humano; sin embargo, las políticas públicas que utilizan exclusivamente mecanismos de transferencia en apoyo a la población pobre son demasiado limitadas para lograr la seguridad alimentaria. Se requiere mantener esas políticas, pero complementarlas con otras que incidan en las capacidades productivas de esta población, en particular, en las posibilidades de aprovechar la tierra y las condiciones locales para generar ingresos sostenibles.

- Para lograr la seguridad alimentaria en el ámbito regional se requiere de estrategias de corto, mediano y largo plazo. En ese sentido, además de las políticas para garantizar el acceso a los alimentos en el corto y mediano plazo, como es el caso de los mecanismos de transferencia de

ingresos y subsidios a los precios, se requiere crear y homologar el marco legal para lograr objetivos de largo plazo en lo que concierne tanto a la seguridad alimentaria como a la reactivación del sector agropecuario.

Más allá de este diagnóstico común, enfatizado en el Foro Internacional sobre Seguridad Alimentaria y Volatilidad de Precios de los Alimentos, realizado en México D.F., las discusiones sostenidas en los tres seminarios subregionales presentaron especificidades en cuanto al énfasis puesto en los diferentes temas, las políticas sectoriales analizadas y sus resultados, y las perspectivas de las economías expuestas para los próximos años. En las siguientes tres secciones se resumen los contenidos de los seminarios subregionales en cada una de esas áreas temáticas, mientras en la cuarta sección se presentan en mayor detalle los temas regionales tratados en el foro internacional de México D.F. Finalmente, en la quinta sección se recogen las principales recomendaciones derivadas de los seminarios para la elaboración de una agenda futura de trabajo entre los países de la región.

Gráfico 1
**ÍNDICE FAO DE PRECIOS INTERNACIONALES DE ALIMENTOS Y COMPONENTES
 DE VARIACIÓN (Enero 1990- Diciembre 2011)^a**



Fuente: Elaboración propia con datos de FAO, *Food Price Indexes*. Disponible en <http://bit.ly/gC6TGF>.

^a Más detalles sobre los componentes de variación de los precios pueden encontrarse en CEPAL/FAO/IICA (2011). *Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y El Caribe 2011-2012*. San José, Costa Rica: IICA, 2011.]

I. DIÁLOGO INTERSECTORIAL DE POLÍTICAS CON PAÍSES DEL CONO SUR

Visión subregional

Los países del Cono Sur son importantes productores de materias primas, tanto agrícolas como minerales. Debido a ello, el impacto del alza de los precios internacionales de los alimentos y otras materias primas es en general diferente en esos países, en comparación con el resto de América Latina y el Caribe. En efecto, el incremento del precio internacional de esos productos ha generado un flujo extraordinario de recursos externos hacia los países del Cono Sur, afectando el tipo de cambio real, variable que tiene implicaciones para el manejo y la coordinación de las políticas económicas de corto y largo plazo.

No obstante esas especificidades, los países del Cono Sur comparten con los demás países de la región una serie de preocupaciones sobre el comportamiento reciente de los precios de los alimentos, en especial sobre su impacto en la seguridad alimentaria de las poblaciones más vulnerables. Esto ha hecho necesario implementar políticas para contener el alza de los precios internos, mantener el poder de compra de los salarios, respaldar el acceso de los pequeños agricultores a mejores precios de venta de sus productos y garantizar a la vez el acceso de los consumidores más pobres a los alimentos.

Temas prioritarios

Algunos de los principales planteamientos surgidos a lo largo del seminario se resumen a continuación.

En el ámbito macroeconómico:

- ¿Es posible que las políticas internas, tanto las macroeconómicas como las productivas, aminoren los problemas de ausencia de coordinación internacional (en particular con

relación a la especulación con los productos básicos) y los impactos desestabilizadores de los ciclos de liquidez financiera?

- ¿Cómo evitar el surgimiento de la llamada “enfermedad holandesa” y en particular la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real?
- ¿Qué instrumentos pueden aplicarse para fortalecer el uso de las rentas de los recursos naturales en la inversión y no en el consumo?
- ¿Qué papel pueden cumplir las instituciones multilaterales en la promoción de la estabilidad y el cambio estructural?

En el ámbito comercial:

- ¿Cómo controlar el alza de los precios internos sin incurrir en el proteccionismo agrícola, que magnifica la contracción del comercio y afecta además a otros sectores económicos?
- ¿Cómo promover el comercio intrarregional en respuesta a la inseguridad del abastecimiento internacional de alimentos?
- ¿Cómo responder al desafío de aumentar la producción de alimentos en un escenario de reducción de la tasa de crecimiento de los rendimientos agrícolas en el mundo?

En el ámbito productivo:

- ¿Cómo potenciar la producción de la pequeña agricultura, sobre todo para abastecer el mercado interno, superando las grandes brechas de productividad que existen con relación a la agricultura moderna orientada a la exportación?
- ¿Cómo promover el uso más eficiente de los recursos naturales, los insumos agrícolas y la energía utilizada en la producción agropecuaria,

cuyos precios han subido fuertemente en los últimos años?

Medidas de política

Ámbito macroeconómico

En el corto plazo la apreciación del tipo de cambio puede contribuir al control de la inflación, especialmente aquella de origen externo, como efecto de la reducción de los precios de los productos importados en moneda nacional. Sin embargo, desde una perspectiva de largo plazo el tipo de cambio real (TCR) es fundamental para el desarrollo de sectores en que las brechas tecnológicas y de productividad son altas, especialmente en ausencia de políticas de desarrollo tecnológico e innovación. El acceso a mercados internacionales facilita el cambio estructural pues permite el desarrollo de procesos de aprendizaje y de mejoramiento productivo. La apreciación del TCR limita el desarrollo de tales procesos en los sectores que no se benefician del incremento de precios.

La región tiene que enfrentar el desafío de promover una mayor diversificación productiva, con niveles más altos de incorporación de alta tecnología. Pero para ser competitivo en economías abiertas hay que cerrar brechas de competitividad, y para ello el TCR es clave.

En el corto plazo los desafíos están en cómo controlar la entrada de capitales, integrar la macroeconomía a los problemas de largo plazo e introducir innovaciones en la gestión de políticas microeconómicas o sectoriales (procesos de aprendizaje, gestión empresarial, asociatividad, desarrollo de la oferta, diversificación de la estructura productiva, entre otros).

Ámbito comercial

El análisis de los datos del *Global Trade Alert* indica que desde 2008 se observa un incremento de las presiones proteccionistas en todo el mundo. En los países industrializados se trata principalmente de políticas aplicadas “detrás de

las fronteras”, tales como subsidios y preferencias nacionales en las compras públicas. En los países en desarrollo predominan las medidas en frontera (aranceles, licencias no automáticas, valores aduaneros mínimos, entre otras). Y en ambos grupos ha habido un aumento de las medidas antidumping.

En América del Sur destacan los casos de la Argentina y el Brasil. En la Argentina ha habido alzas arancelarias (en el marco del arancel externo común del MERCOSUR) y se han establecido derechos antidumping, licencias no automáticas de importación, valores aduaneros mínimos, barreras informales a la importación, subsidios y restricciones a la exportación. En el Brasil se han aplicado medidas similares, con la excepción de valores aduaneros mínimos y restricciones a la exportación. Además, ha habido comercio administrado (en concertación con el sector privado) en el caso de la leche en polvo.

En América Latina el 16,7% del comercio intrarregional agrícola está afectado por medidas restrictivas. Tales medidas afectan el 5,3% de las importaciones agrícolas dentro de la región.

Del análisis de estas medidas de política pueden extraerse tres conclusiones: i) el proteccionismo agrícola tiene efectos sobre otros sectores económicos, además de la agricultura; ii) el comercio intrarregional debe promoverse en tiempos de crisis, y iii) en un escenario de crisis, la aplicación de medidas restrictivas magnifica la contracción del comercio, dificultando que los circuitos intrarregionales funcionen como válvula de escape frente a impactos externos, lo que se traduce en mayor presión al alza sobre los precios internacionales.

Ámbito productivo

Se analizó la reducción de la tasa de crecimiento de los rendimientos agrícolas en el mundo, una tendencia que se aprecia en la producción de soja, maíz, trigo y arroz, sobre todo desde finales de los años ochenta. A ello se suman las grandes

brechas de productividad que existen dentro de los países, entre la agricultura moderna orientada a la exportación y la agricultura desarrollada por pequeños productores, más orientada al mercado interno.

Frente a ello se destacó la importancia de que la región incremente su capacidad productiva. Esta ha sido la posición de algunos países de la región (Argentina) en la reunión del Grupo de los 20 (G-20) celebrada en París el 22 y 23 de junio de 2011, frente a políticas orientadas al control de los precios. Se enfatizó que para lograr tal objetivo es fundamental potenciar el desarrollo de la biotecnología (por ejemplo, para incorporar características de resistencia a sequías, plagas, salinidad), de nuevas prácticas tecnológicas tales como la siembra directa, la agricultura de precisión y la mecanización, así como introducir herramientas de gestión de la calidad, tales como las buenas prácticas agrícolas (BPA). Estas técnicas y herramientas permitirían un uso más eficiente de los insumos agrícolas y de la energía, cuyos precios han subido fuertemente en esta coyuntura. También se consideró necesario dejar atrás el uso del maíz para la elaboración de biocombustibles, reemplazándolo por otras especies y por biomasa forestal. Además, la gestión de riesgos fue identificada como otra área clave para el desarrollo competitivo de la agricultura de la región.

En la última década algunos países han implementado programas públicos dirigidos a fortalecer la producción de alimentos sobre la base de la producción agrícola familiar. A continuación se resumen algunas de las experiencias más significativas en la región:

Argentina: Uno de los objetivos del gobierno ha sido el fortalecimiento de la institucionalidad, ámbito en que sobresale como logro la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MINAGRI) en 2009 (antes era una secretaría del Ministerio de Economía) y, como parte de ello, el establecimiento de la Subsecretaría de Agricultura

Familiar. En este contexto destaca la formulación del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016, proceso conducido por el MINAGRI que contó con la participación de todos los sectores productivos, universidades, gobiernos provinciales y otros actores. Otras medidas relevantes son la creación del Foro Nacional de Agricultura Familiar, el reforzamiento del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), y el apoyo a la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR.

Para ejecutar las políticas públicas de desarrollo rural el MINAGRI trabaja articuladamente con los gobiernos provinciales y municipales, pues se considera que son ellos los que poseen la legitimidad política en las acciones de intervención. En ese contexto, se trabaja en: i) equipamiento comunitario en las cadenas de valor lácteas, frutícolas, vitivinícola, de la miel, especias y de ganadería ovina y caprina; ii) infraestructura de obras públicas (riego, electrificación, caminos rurales, escuelas técnicas, centros de salud y abastecimiento de agua), y iii) sistemas productivos inclusivos para producciones de menor escala (ordeñadoras manuales, elaboradores de vinos caseros).

Otras iniciativas incluyen: i) implementación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar; ii) desarrollo de marcas de comercialización colectiva; iii) adecuación de normas sanitarias a la realidad de la agricultura familiar; iv) apoyo a las iniciativas comerciales de la agricultura familiar; v) instrumentos de financiamiento (fondos rotatorios); vi) fondos de emergencia agropecuaria para compensar las contingencias climáticas y de mercado, y vii) programa de fortalecimiento de los sistemas de producción periurbanos. En este último punto, destaca el programa Pro-Huerta, financiado por el Ministerio de Desarrollo Social y ejecutado por el

INTA (624.000 huertas familiares, escolares y comunitarias y 125.000 granjas).

Chile: Desde el punto de vista sectorial agrícola las principales acciones se desarrollan a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) (véase el recuadro 1). Esta institución atiende a un sector muy heterogéneo, compuesto por 262.000 explotaciones, de las cuales el 58% (denominadas explotaciones multiactivas) son de subsistencia. Este segmento tiene muchas dificultades para comercializar su producción, los jefes de explotación son de edad avanzada (tienen en promedio 53 años) y cuentan con baja educación formal (en promedio seis años de educación básica); disponen de predios con una superficie media de 3 hectáreas de riego, bajo acceso a servicios financieros, capacidades limitadas de gestión y acceso restringido a información.

Ámbito social

Un hecho singular durante el período de crisis ha sido la puesta en marcha de diversos programas públicos dirigidos hacia los sectores más vulnerables, que han tenido éxito en su lucha contra la pobreza. A continuación se destacan las experiencias más significativas en diferentes países.

Bolivia (Estado Plurinacional de): El problema alimentario es de carácter estructural en el país, asociado al sistema de tenencia de tierras, a aspectos laborales y al sistema productivo. Con relación a este último punto, se busca redefinir los paradigmas convencionales, pues se considera que el fenómeno del cambio climático pone límites a la explotación desmedida de los recursos naturales. Se requieren respuestas integrales, que consideren políticas de mercado y de regulación (bandas de precios, aseguramiento de la demanda interna, diversificación de exportaciones, almacenamiento, investigación y desarrollo, inversiones). Ante una crisis estructural del sistema mundial, es necesario analizar alternativas

que brinden respuestas y que trasciendan el esfuerzo de un país.

Recuadro 1 EL INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO DE CHILE (INDAP)

El INDAP ejecuta una estrategia de desarrollo agropecuario que incluye diversos instrumentos:

- a) *Programas de asistencia técnica para pequeños agricultores comerciales*, incluidas alianzas productivas entre agroindustria y productores.
- b) *Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)*: ejecutado a través de los municipios, atiende aproximadamente a 53.000 productores. La meta para 2015 es llegar a 88.000 productores.
- c) *Programa de Desarrollo Territorial Indígena*, que atiende aproximadamente a 20.000 familias.
- d) *Programa de Desarrollo de Inversiones*: incluye subsidios a la inversión en bodegas, cercos, infraestructura y otros.
- e) *Programas de riego intrapredial y extrapredial*, ejecutados junto a programas de regularización de derechos de aguas.
- f) *Programas de recuperación de suelos*.
- g) *Plataforma financiera*: préstamos de corto y largo plazo.
- h) *Programa de articulación financiera*, tendiente a facilitar a los productores el acceso a la oferta de crédito de la banca privada.
- i) *Fondo rotatorio de riego*.
- j) *Seguro Agrícola*.

Brasil: El gobierno ejecuta una estrategia de carácter multisectorial mediante la cual se busca reducir la pobreza aplicando un enfoque integral. En el contexto del alza de los precios internacionales de los alimentos, asociada a la crisis económica, la mantención de los programas de combate a la pobreza ha exigido del gobierno un esfuerzo adicional para incluir a las personas que han engrosado el contingente de pobres o indigentes como consecuencia del alza de precios y/o de la pérdida de ingresos. En resumen, la estrategia nacional considera cuatro líneas de

trabajo complementarias, que se han mantenido o reforzado en los últimos años:

- i) Políticas de garantía de ingreso y protección social. Destaca el programa Bolsa Familia, mediante el cual las familias reciben un subsidio que depende de su nivel de ingreso. Actualmente 14 millones de familias son atendidas.
- ii) Institucionalización de la seguridad alimentaria y nutricional (véase el recuadro 2).
- iii) Participación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional, promoviendo múltiples iniciativas en materias

productivas, de comercialización y de consumo.

- iv) Plan Brasil sin Miseria (segunda generación del plan Hambre Cero), cuya meta es erradicar la extrema pobreza en cuatro años. Para lograr esa meta se han definido tres grandes ejes: garantía de ingresos, inclusión productiva y acceso a servicios públicos.

Chile: El gobierno ejecuta diversos programas dirigidos a enfrentar la pobreza, tales como el Programa Chile Solidario, el Programa Puente y los programas de alimentación escolar desarrollados por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, en las escuelas rurales y urbanas.

Recuadro 2

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL BRASIL

Por medio de la Ley N° 11.346 de 2006, se crearon el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con alrededor de 2.000 delegados electos de todo el país, que se reunieron para establecer las directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Se trata de una política de carácter multisectorial, que abarca diversos programas ministeriales. Los siguientes son ejemplos de los programas que la integran:

- a) *Promoción del acceso universal a la alimentación adecuada:* incluye los programas Bolsa Familia, Programa Nacional de Alimentación Escolar, Red de Equipamientos Públicos de Alimentación y Nutrición, Programa de Alimentación del Trabajador y programa de Distribución de Alimentos a Grupos Específicos.
- b) *Provisión y estructuración de sistemas de producción, procesamiento y distribución de alimentos:* incluye el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA), la reforma agraria, el Programa de Conservación, Manejo y Uso Sustentable de la Agrobiodiversidad y el programa de apoyo a pescadores y acuicultores.
- c) *Promoción del acceso universal al agua:* contempla la construcción de cisternas para almacenamiento del agua de lluvia para el consumo humano y para la producción de alimentos.
- d) *Apoyo a pueblos y comunidades tradicionales:* incluye la distribución de alimentos y la regularización de tierras.
- e) *Apoyo a procesos permanentes de educación alimentaria y nutricional:* incluye acciones de los ministerios de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Salud y Educación.
- f) *Fortalecimiento de las acciones de alimentación y nutrición* en los niveles de atención a la salud incluidos en las acciones del Ministerio de la Salud.

Otra estrategia social es la que está llevando a cabo en Chile la Red de Alimentos, una organización no gubernamental que ha establecido convenios con empresas para recoger alimentos no consumidos antes de proceder a su eliminación y distribuirlos entre entidades receptoras. Programas de este tipo hacen evidente que la creación de bancos de alimentos es una respuesta inmediata efectiva para la población que tiene problemas de acceso a la alimentación, sobre todo si se considera que, de acuerdo con estimaciones de la FAO, aproximadamente un 30% de los alimentos se desechan sin ser consumidos.

Ecuador: El gobierno trabaja con el fin de aumentar la producción de alimentos y para ello se ha dado a la tarea de reconstruir las instituciones sectoriales. En ese marco, se han promovido cambios constitucionales (creación de una economía popular, adopción del concepto de soberanía alimentaria) junto a la implementación de programas enfocados hacia la agricultura familiar. El gobierno trabaja en la dinamización de los mercados locales y en la instalación del Programa de Compras Públicas y el Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI), con los cuales se busca eliminar intermediarios y mejorar las condiciones de venta de los productos de la pequeña agricultura. Otro aspecto clave es la comercialización mediante el fomento de las exportaciones y del consumo interno. Para ello se busca generar mercados más transparentes, así como cambiar los hábitos de consumo. Finalmente, también es fundamental el empleo: debe haber una política de trabajo digno para los productores y trabajadores.

Paraguay: Se trabaja para incrementar la oferta y disponibilidad de alimentos para la población local, con una mirada no solo desde la perspectiva del mercado mundial (exportaciones) sino también del mercado nacional, estableciendo vínculos entre política económica y política social. Existe interés por el desarrollo de

instrumentos para gestionar incertidumbres (tales como fondos de estabilización y seguros). Además, las restricciones comerciales a nivel intrarregional son materia de preocupación en el país. Otras áreas de interés son el desarrollo de tecnología para los pequeños productores, la forestación y el cambio climático, así como la implementación de sistemas de protección social focalizados e integrados, que incorporen el tema nutricional.

Perú: la disminución de la pobreza y de la desnutrición crónica infantil se ha propuesto como meta desde 2002, cuando se suscribió un Acuerdo Nacional que incluyó 30 Políticas de Estado con un horizonte de 20 años, que tomaron como referencia las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También se aprobaron la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural y el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, entre otros. En ese marco, se aprobaron 12 políticas nacionales de cumplimiento obligatorio y se implementaron 19 programas presupuestarios estratégicos, aplicando la metodología de presupuestación por resultados. Entre 2006 y 2011, para hacer frente a los nuevos desafíos de combatir la pobreza y la desnutrición, el presupuesto del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social se incrementó desde 3.923 millones de soles (1.000 millones de dólares) a 7.592 millones de soles.

Uruguay: La crisis financiera que afectó al país en 2002 permitió dimensionar el impacto de las alzas de precios sobre la población pobre, lo que redundó en la creación del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la Comisión de Seguridad Alimentaria en septiembre de 2008. A ello se sumó el establecimiento de una Dirección de Agricultura Familiar en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (en 2009) y, en forma paralela, la formulación de una definición legal del segmento de agricultura familiar.

Recuadro 3

PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ

En 2005 se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS), un programa de transferencias monetarias condicionadas que llega a 471.000 familias en 646 distritos pobres de 14 departamentos del Perú. Se estableció también la estrategia nacional CRECER, en la cual se prioriza la lucha contra la pobreza y la reducción de la desnutrición crónica en 1.119 distritos a nivel nacional. Esta estrategia está basada en una articulación entre los sectores público y privado que comprende tres ejes de intervención: i) desarrollo de capacidades humanas; ii) promoción de oportunidades y capacidades económicas, y iii) establecimiento de una red de protección social. Mediante dicha estrategia, que se aplica a nivel nacional, regional y comunal, se busca implementar un enfoque integral, que considera provisión de servicios, transferencias, organización, acceso a infraestructura y equipos (agua, cocinas mejoradas y otros), mejora de ingresos y de la disponibilidad de alimentos, entre otros. En 2006 se promovió una reforma del Estado tendiente a incentivar la inversión para el crecimiento y reducir la pobreza y la exclusión.

También es relevante el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, que ejecuta actividades para asegurar la alimentación y elevar el nivel nutricional de la población en situación de pobreza extrema, dirigidas prioritariamente a grupos vulnerables y en alto riesgo nutricional. Este programa atiende a 4,2 millones de niños menores de 3 años y en edad preescolar y escolar, así como a mujeres gestantes y en lactancia, personas con tuberculosis y familias damnificadas.

Entre los retos que es preciso abordar destacan: i) mejorar la redistribución de los beneficios del crecimiento; ii) continuar priorizando la lucha contra la pobreza y la desnutrición infantil como política de Estado; iii) diseñar estrategias diferenciadas para zonas rurales y urbanas; iv) mejorar la focalización y el monitoreo de los programas sociales, así como promover la vigilancia social para lograr una gestión transparente de los recursos, y v) mantener la coordinación de los gobiernos locales y regionales con los sectores y programas para así lograr un abordaje integral.

Una lección importante en la implementación de los programas sociales en el Perú ha sido la relevancia de la articulación de todos los sectores, un factor clave y que además exige compromiso y voluntad política del más alto nivel.

Conclusiones y perspectivas

Es cada vez más claro que el Cono Sur es una reserva de alimentos indispensable para enfrentar los desafíos mundiales actuales y futuros en materia de seguridad alimentaria; por ello, la región es un protagonista de relevancia creciente en los debates sobre seguridad alimentaria global. Las principales conclusiones del seminario se presentan a continuación:

- En los países del Cono Sur el problema de la seguridad alimentaria es fundamentalmente un problema de acceso y de mejora en la nutrición.

- El tema de la nutrición adecuada como objetivo explícito de las redes de protección social no está suficientemente instalado en la región.
- Es necesario seguir trabajando en la conformación de redes de protección social, como ya lo han hecho con éxito muchos países de la región.
- Es prioritario trabajar en el mejoramiento productivo y en el desarrollo de innovaciones tecnológicas. La tendencia a la desaceleración del aumento de los rendimientos de muchos cultivos es un fenómeno inquietante, de cara a

los desafíos alimentarios globales presentes y futuros.

- Por otro lado, la región enfrenta múltiples desafíos ambientales, entre los que destacan la necesidad de una mejor gestión de los recursos hídricos, la reducción de los gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio

climático. Para abordarlos, se requiere un gran esfuerzo tecnológico, especialmente por parte de las pequeñas explotaciones familiares, que en todos los países están más rezagadas. Es necesario incrementar la oferta de alimentos, pero ello no debe hacerse a cualquier precio, sobre todo en materia ambiental.

II. DIÁLOGO INTERSECTORIAL DE POLÍTICAS CON PAÍSES DE CENTROAMÉRICA

Visión subregional

Se señaló la fuerte dependencia de la subregión respecto de las importaciones y se mostró la incidencia fundamental que tiene la actual alza de los precios de los alimentos en los niveles inflacionarios de las economías centroamericanas, así como su impacto sobre el poder adquisitivo y sobre el acceso de la población pobre a los alimentos. Pese a que los índices de inflación, tanto general como alimentaria, tendieron a estabilizarse en el primer semestre de 2011 en América Latina, en la mayoría de países de Centroamérica continuaron subiendo.

En particular, se enfatizó la preocupación por los impactos del incremento del precio del maíz blanco (usado en tortillas) sobre la seguridad alimentaria en los países de Centroamérica y México. Debido a la importancia de este producto en la dieta de la mayoría de los países centroamericanos, el incremento de su precio ha influido en que hayan continuado elevándose sus índices de inflación alimentaria. Entre junio de 2010 y junio de 2011 los precios mayoristas del maíz blanco y de la tortilla en México aumentaron 65% y 25%, respectivamente. En Guatemala y El Salvador, en solo doce meses el precio mayorista del maíz blanco aumentó 56% y 112%, respectivamente. De forma similar, en Guatemala el precio de la tortilla aumentó 33% entre marzo de 2010 y marzo de 2011.

Temas prioritarios

Se planteó la necesidad de ordenar la agenda centroamericana y se sugirieron temas prioritarios para la consideración de los participantes:

- ¿Se están transmitiendo los altos precios de los alimentos a los productores, en especial los pequeños?

- ¿Es necesaria una mayor transparencia y competitividad de los mercados regionales de alimentos?
- ¿Cómo desarrollar instrumentos para la gestión de riesgos climáticos y para una respuesta regional coordinada a los desastres naturales?
- ¿La coordinación de políticas comerciales contribuiría a reducir la volatilidad de los precios de los alimentos en la región?
- ¿Cómo lograr una mayor integración del sistema regional de sanidad animal y vegetal, así como del sistema de calidad e inocuidad de los alimentos?
- ¿Podrían lograrse mayores niveles de inversión y complementariedad entre los institutos de investigación agropecuaria?
- ¿Existen desafíos para la banca de desarrollo en el financiamiento de la pequeña producción?
- ¿Debiera tener mayor prioridad política el cumplimiento de la legislación laboral en las zonas rurales?
- ¿Cuánto dependen los sistemas de protección social del financiamiento y la ayuda externa?

Medidas de política

Estabilidad macroeconómica y comercio intrarregional de alimentos

Se subrayó en el seminario la posibilidad de compartir regionalmente diversas iniciativas y actividades para mejorar los sistemas productivos y comerciales de los productos agroalimentarios. En particular, se recomendó evaluar las posibilidades de que los países de la región realicen compras consolidadas de insumos y desarrollen proyectos de riego dentro de un enfoque regional, a fin de aprovechar el importante potencial con que ellos cuentan.

Potencial para aumentar la producción de alimentos a corto y mediano plazo

Se planteó la necesidad de implementar políticas para impulsar la agricultura en las nuevas condiciones derivadas del crecimiento poblacional, los impactos del cambio climático, la inestabilidad de los mercados y la especulación, la producción de biocombustibles, el desarrollo de la tecnología informática y la biotecnología. Asimismo, se enfatizó la conveniencia de contar con una política de abastecimiento regional que permita reducir la dependencia de las importaciones desde fuera de la región.

Es fundamental lograr mercados más eficientes y transparentes, así como una mejor inserción comercial de los pequeños productores. Muchos comercializadores son también especuladores. El papel de las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para controlar abusos.

Se enfatizó la importancia de reconocer el rol fundamental de la agricultura familiar en la producción de alimentos y en la seguridad alimentaria. La agricultura familiar protege los sistemas sustentables y es menos vulnerable respecto de las crisis internacionales. Sin embargo, requiere de capitalización y de programas de apoyo productivo y no meramente de carácter asistencial.

Se destacó el tema del financiamiento a la agricultura y en particular a la agricultura familiar. Especialmente se discutió el problema del riesgo que implica esta actividad y la dificultad para que la banca privada la financie, enfatizándose la necesidad de que vuelva a ser prioritaria la banca del desarrollo. La banca privada tradicionalmente no concede créditos a largo plazo, sino créditos comerciales en condiciones que no permiten la consolidación de los cambios que requiere la estructura productiva de la agricultura regional. Es indispensable contar

con instituciones que puedan aportar capital de riesgo, así como poner en marcha mecanismos de seguro en caso de pérdidas de cosechas.

Existen fallas típicas de mercado para el financiamiento de la producción, en especial a largo plazo y en el caso de las pequeñas unidades productivas. Superada la crisis de liquidez, permanece un problema de percepción de riesgo. Hay entonces un rol fundamental que deben cumplir las políticas públicas.

El papel del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) podría ser esencial para hacer posible el desarrollo de sistemas financieros que lleguen a la agricultura familiar para aportar capital de riesgo, ofrecer créditos a tasas preferenciales, incluir mecanismos de seguros y eventualmente combinar con instrumentos de ahorro, opciones para la utilización de las remesas y nuevos medios de pago.

Se requieren políticas públicas para el desarrollo del sistema financiero, una estrategia regional de captación de recursos financieros para fortalecer el abastecimiento de alimentos, una banca de desarrollo fuerte, reformar los bancos públicos y contar con mejor regulación. Para esto se introducirían restricciones específicas respecto a la asignación de créditos (porcentajes, montos tope, créditos relacionados, entre otros) y se buscaría la participación del sector privado, junto con los diversos ministerios involucrados.

También se propuso avanzar en aspectos concretos de una política de seguridad alimentaria regional. En este sentido se señaló la necesidad de realizar un seguimiento de los resultados de este seminario, estableciendo una agenda de compromisos básicos, concretos, con señalamientos explícitos de fechas, responsables e indicadores de éxito para un plazo de un año.

Recuadro 4

PROTECCIÓN SOCIAL PARA PALIAR LOS IMPACTOS DE LOS ALTOS PRECIOS SOBRE LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Se planteó un enfoque regional para el desarrollo de programas de protección social, como parte de las políticas sociales de cada país. Este enfoque podría contemplar el intercambio de experiencias y aprendizajes en acciones de protección social, la elaboración de estudios para mejorar la eficiencia de la ejecución de los programas y el desarrollo de programas de protección social con enfoque productivo.

La protección social es útil para hacer frente a las urgencias, pero debe formar parte de la política social de largo plazo, incluyendo componentes de ingreso mínimo, acceso a bienes y servicios y trabajo decente. Es importante tener presente que la protección social es la que más contribuye a mejorar la distribución del ingreso. También se planteó la posibilidad de abordar la protección social desde el punto de vista productivo, con apoyos a la agricultura familiar. En este sentido, es necesario avanzar del modelo asistencialista al de promoción social.

Conclusiones y perspectivas

Los países centroamericanos comparten, en gran medida, los problemas derivados del alza y la mayor volatilidad de los precios de los alimentos; al mismo tiempo, presentan diferencias en sus posibilidades y potencialidades para resolverlos. La primera conclusión es que la seguridad alimentaria y nutricional trasciende las acciones de cada país y sería muy provechoso enfocarla con una visión regional.

Se planteó la necesidad de involucrar conjuntamente a los gobiernos (incluidas las instancias subnacionales), al sector privado y a la cooperación internacional en la definición de acciones concretas, enmarcadas en políticas regionales con visión de largo plazo. Este esfuerzo retomaría los avances que se han alcanzado en la creación de instancias de integración como la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial y la Política Agrícola Centroamericana, así como en otros antecedentes de cooperación que han desarrollado los países de la región, pero desde una perspectiva nueva, adecuada a los desafíos actuales.

Es fundamental crear conciencia sobre la prioridad de la seguridad alimentaria y nutricional, tanto por su propio carácter esencial

como por su incidencia en el desarrollo nacional de cada país en su conjunto, considerando la desigualdad existente en las sociedades y la importancia de la población vulnerable. Se sugirió establecer algunos mecanismos para llevar hasta las instancias nacionales que definen los presupuestos el debate sobre la seguridad alimentaria y nutricional, así como los problemas derivados del alza y la volatilidad de los precios de los alimentos, a fin de asegurar una atención eficiente a estos temas en cada país.

Se consideró indispensable repensar las políticas públicas a partir de las consecuencias que está provocando el alza de los precios de los alimentos, sobre todo las políticas que condujeron a los países de Centroamérica a convertirse en importadores netos de alimentos.

Se señaló la necesidad de analizar, junto con los impactos negativos del alza de precios, las oportunidades que estos precios elevados ofrecerían para la producción agropecuaria. En particular, se consideró necesario analizar si los precios más elevados llegan a los productores agropecuarios o se quedan en la cadena de intermediación.

Se enfatizó la paradoja de que quienes producen alimentos sean los más vulnerables en materia de seguridad alimentaria: la agricultura familiar y la

agricultura de pequeña escala. El apoyo a la agricultura familiar debe ser un eje prioritario para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional, y para la estrategia de desarrollo agroalimentario. No se trata solamente de aliviar la pobreza rural, sino también de aprovechar el potencial productivo de este sector, más allá del autoconsumo. No obstante ello, también se destacó la importancia que tiene el autoconsumo para la seguridad alimentaria y nutricional de los

hogares y las comunidades rurales, así como la urgencia de contar con políticas públicas para reforzarlo.

Los países de Centroamérica enfrentan un reto fiscal de gran importancia, considerando la muy baja carga impositiva que tienen (ingresos fiscales como proporción del PIB), que es quizás la principal limitación para enfrentar la crisis alimentaria, más allá de las buenas intenciones políticas que pudieran existir.

III. DIÁLOGO INTERSECTORIAL DE POLÍTICAS CON PAÍSES DEL CARIBE

Visión subregional

El proceso de aumento de los precios de los alimentos plantea preocupaciones sobre la situación alimentaria y nutricional de la población de la región caribeña, especialmente de los grupos vulnerables de las familias pobres, que constituyen alrededor del 20% de la población. Los alimentos representan aproximadamente el 20% del gasto total de los hogares en los países del Caribe y se espera que sus altos precios tengan un impacto mayor para la población pobre, que destina a alimentación una proporción que en algunos casos llega a más del 40% del gasto total del hogar.

Temas prioritarios

Entre los conceptos e ideas discutidos en las diversas presentaciones se destacaron los siguientes:

- La situación regional en materia de aumento de los precios de los alimentos y sus consecuencias sobre el crecimiento y la pobreza en el Caribe.
- Desafíos que plantea el alza de los precios a la oferta de alimentos importados, la producción nacional y las poblaciones vulnerables, y respuestas frente a ellos.
- También se plantearon las siguientes interrogantes para incentivar el intercambio de experiencias de acciones programáticas efectuadas en los países del Caribe:
 - ¿Cuáles son los desafíos más fundamentales para el suministro de alimentos a nivel nacional provenientes de la importación de alimentos?
 - ¿Cuáles son los desafíos más fundamentales para el suministro de alimentos a nivel nacional provenientes de la producción interna?

- ¿Qué medidas de política y programáticas pueden funcionar de mejor forma para enfrentar una situación en que los precios de los alimentos seguirán altos e inestables en el corto, mediano y largo plazo?
- ¿Qué rol pueden cumplir las instituciones financieras internacionales y los organismos de desarrollo para ayudar a enfrentar situaciones de alzas de precios de los alimentos?

Medidas de política

La respuesta regional de la CARICOM a la crisis de los precios de los alimentos del período 2007-2008 consideró las siguientes medidas:

- Una revisión del Arancel Externo Común calendarizado por la CARICOM para identificar los elementos con un alto arancel y que tienen un peso significativo en la canasta del índice de precios al consumidor (IPC) de los países miembros.
- Un análisis de las consecuencias en los ingresos fiscales de la eliminación o reducción del Arancel Externo Común en ciertos productos específicos.
- La recomendación de un conjunto de productos que pueden ser considerados para el retiro o la reducción del Arancel Externo Común.
- La elaboración de consideraciones claves, incluida la necesidad de monitorear a nivel nacional los beneficios para el consumidor de las enmiendas al Arancel Externo Común.

Las acciones inmediatas propuestas tras el examen del Arancel Externo Común fueron:

- Remoción temporal a los artículos de primera necesidad sin comprometer los planes y programas de sustitución de importaciones.

- Compromiso con la lista inicial de productos para mejorar la producción como plataforma para la seguridad alimentaria regional.
- Mejoras en el acceso a mercados para el suministro y transporte regional, y mejoras de regulaciones y medidas no arancelarias.
- Promoción del suministro procedente de fuentes regionales y nacionales para clientes institucionales (por ejemplo, la alimentación escolar).
- Mejoramiento de la infraestructura de comercialización que va de la granja a los mercados internos, incluidos el envasado y la presentación.
- Compra colectiva desde fuentes extrarregionales.

Igualmente los Estados miembros aplicaron otras medidas, entre las que se pueden mencionar el control de precios, mejoras en la información a los consumidores, exenciones fiscales, diversificación de fuentes de abastecimiento, subsidios y transferencias, compras públicas e intervención en el mercado y compra colectiva entre los países.

Se destacaron tres factores que deben tenerse en cuenta al identificar y elaborar soluciones frente a la actual situación de precios de alimentos altos y volátiles: el hecho de que los precios altos llegaron para quedarse, la existencia de recursos inactivos de tierra y trabajo, y el compromiso de la región con un régimen de seguridad alimentaria y nutricional.

Las opciones de políticas que están tomando los países del Caribe para mitigar los efectos de la

crisis mundial de los precios de los alimentos y para mejorar la seguridad alimentaria se pueden clasificar en tres grandes categorías:

- i) medidas para garantizar la seguridad alimentaria de los hogares mediante el fortalecimiento de las redes de seguridad;
- ii) medidas para reducir los precios internos de los alimentos en el corto plazo por medio de políticas comerciales o de acciones administrativas, y
- iii) medidas para mejorar el abastecimiento de alimentos en el largo plazo.

Fortalecimiento de redes de seguridad

Se trata fundamentalmente de transferencias en efectivo destinadas a grupos vulnerables. Estas medidas mejoran el poder adquisitivo de los pobres sin distorsionar los incentivos internos para producir más alimentos, y sin reducir el ingreso de los productores y comerciantes. Existen varios tipos de programas de transferencias monetarias para fortalecer las redes de seguridad que están siendo implementados por los países del Caribe. Estos programas incluyen:

- Aumento de los salarios de los trabajadores.
- Ajustes al cálculo del costo de vida para los trabajadores en el extremo inferior de la escala salarial.
- Aumento del umbral del impuesto sobre la renta.
- Aumento de la pensión de vejez.
- Aumento de la asistencia pública a las personas vulnerables.

Recuadro 6

ACCIONES DE MEDIANO Y LARGO PLAZO EN EL CARIBE

Las intervenciones inmediatas pueden ser dirigidas a la reducción de los precios para los más pobres. Sin embargo, en el mediano y largo plazo la región debe tener en cuenta factores secundarios de la demanda y la oferta.

Por el lado de la demanda, se deben inducir cambios con especial atención en la comida sana y nutritiva, utilizando alimentos regionales y nacionales. Esto debería tener un impacto significativo sobre las importaciones de alimentos de la región, y por lo tanto impactar en forma positiva sobre el aumento de la oferta local de los productos que conforman la canasta alimentaria de la mayoría de los países del Caribe.

Por el lado de la oferta, se recomendó asumir un compromiso en la implementación de la Iniciativa Jagdeo, que tiene como objetivo la reducción de las principales limitaciones para el desarrollo agrícola de la región. En este contexto la región necesita promover la participación del sector privado (personas e instituciones) en la agricultura para impulsar la expansión de las actividades; promover las inversiones en investigación y tecnología; mejorar el transporte y la logística; mejorar la comercialización y adecuar la infraestructura de comercialización, incluido el almacenamiento; aumentar el acceso al crédito y al financiamiento para incrementar el uso de la tierra, y mejorar los sistemas y estándares de inocuidad alimentaria y sanidad agropecuaria.

Moderación de los precios internos de los alimentos

Algunos países del Caribe han utilizado alternativas adicionales a la reducción de aranceles e impuestos sobre productos de primera necesidad e insumos a lo largo de la cadena alimentaria. Las medidas incluyen: subsidios a ciertos alimentos como la harina y el arroz, reducción del impuesto al valor agregado a ciertos alimentos y reducción de los derechos especiales sobre combustibles y productos relacionados con la energía, tales como gasolina, kerosene y gas para cocinar. Algunos gobiernos también han tratado de contener el impacto del alza de los precios del combustible y otros costos en las tarifas de electricidad y agua mediante la absorción del aumento en las facturas de energía.

Otros países han establecido aranceles a las importaciones de alimentos tanto para fomentar la producción interna como para aumentar los ingresos nacionales. Aunque la reducción de los aranceles y los impuestos puede proporcionar algún alivio a los consumidores, también puede ocasionar costos fiscales. La pérdida de ingresos puede ser muy significativa y las implicaciones

fiscales de combinar esta medida con los gastos adicionales de protección social pueden requerir de recortes de inversiones de baja prioridad en el sector público.

Durante la crisis de los precios de los alimentos del período 2007-2008, Guyana, el principal exportador regional de arroz, implementó un sistema para el estricto monitoreo de estas exportaciones con el propósito de garantizar un suministro adecuado a las necesidades de su mercado local. Además, tanto en Guyana como en Suriname se impusieron restricciones a la exportación de algunos productos de arroz, mientras que algunos países variaron sus fuentes de importación con el propósito de reducir los precios.

Abastecimiento de alimentos

Aunque el aumento de los precios de los cereales es claramente una carga para los Estados miembros de la CARICOM, también representa una oportunidad para estimular la producción de alimentos y aumentar la contribución de la agricultura al crecimiento de mediano y largo plazo. Los mayores precios de los cereales pueden ofrecer oportunidades de inversión viables y por

lo tanto ayudar a revertir la tendencia general decreciente de la inversión en el sector agrícola por parte del gobierno, el sector privado y donantes.

Cabe señalar, sin embargo, que algunas de las opciones de políticas de corto plazo mencionadas pueden limitar el alcance de la solución a largo plazo. Por ejemplo, las respuestas políticas que buscan distorsionar los mercados a través de control de precios, restricciones a la exportación o participación directa del gobierno en actividades de comercialización pueden disminuir la respuesta de la oferta de alimentos en el mediano plazo.

Para muchos países del Caribe el transporte y la logística son componentes claves de la cadena de producción de alimentos. Si bien los países pueden hacer poco para reducir los costos del transporte marítimo y de la distribución nacional, no debe descuidarse la importancia de fortalecer las cadenas de transporte terrestre y mejorar la capacidad de transporte para controlar los aumentos de precios de los alimentos. Por otra parte, las mejoras en los trámites aduaneros, en el desempeño de la logística y en el almacenamiento también pueden aportar beneficios significativos para los consumidores, mientras se genera una respuesta favorable a la oferta.

La mayoría de los países han aplicado programas de reforma agraria para hacer de la tierra un recurso más accesible. Los programas de crédito agrícola se han reforzado para que esté disponible y accesible para el sector. Por ejemplo, Guyana está implementando programas de diversificación de la exportación agrícola, así como programas de desarrollo agrícola y de empresas rurales, y además ha invertido en programas de riego y drenaje. Trinidad y Tabago ha incrementado su asignación presupuestaria para el Ministerio de Producción de Alimentos, Tierras y Asuntos Marinos destinada al desarrollo de infraestructura (camino de acceso, obras de riego y drenaje).

Guyana puso en marcha una campaña denominada "producir más alimentos", mientras que Jamaica implementó un programa similar, bajo el lema "comer lo que cultivamos y cultivar lo que comemos". Programas similares se han llevado adelante en Suriname y Trinidad y Tabago.

Los países del Caribe también están promoviendo huertos urbanos y programas de huertos escolares. De igual forma se desarrollan iniciativas de distribución de semillas y otros materiales de siembra, productos químicos y fertilizantes. Algunos países movilizan recursos para mejorar la producción agrícola. Otros han reforzado sus regímenes de incentivos agrícolas, así como sus programas de seguros agrícolas. Del mismo modo, el fortalecimiento de la institucionalidad ha sido un factor clave en los países del Caribe.

Conclusiones y perspectivas

Los participantes concluyeron que el evento fue una respuesta muy oportuna al alza y a la volatilidad de los precios de los alimentos y que este tema merece ser abordado como un asunto de suma urgencia. Los países del Caribe reconocieron que las opciones a corto plazo son bastante limitadas y que el enfoque debe ser desarrollar y aplicar estrategias de mediano y largo plazo —nacionales y regionales— que sean sólidas, innovadoras, multisectoriales e implementadas a través de alianzas estratégicas.

Para llevar a cabo estas estrategias los países del Caribe necesitarán:

- Mejorar la información y la coordinación de políticas relacionadas con los precios de los alimentos mediante el establecimiento de un grupo técnico regional con responsabilidades de monitoreo de los precios mundiales y nacionales, que brinde recomendaciones de políticas y programáticas para permitir una eficaz movilización de recursos para la acción.

- Fortalecer la recolección de información, el análisis y los sistemas de difusión, especialmente en las áreas de producción y comercialización, para reducir las ineficiencias y los costos de extensión.
- Armonizar las normas de etiquetado y de calidad para mejorar el comercio fuera y dentro de la región.
- Reducir las pérdidas de poscosecha a través de la promoción de la inversión en almacenamiento en frío, instalaciones agroindustriales, capacidad de almacenamiento colectivo y sistemas de transporte eficaces y eficientes.
- Promover las actividades de la agricultura de pequeña y mediana escala a través de una mayor oferta y acceso a insumos agrícolas, acuerdos colectivos de compra, promoción de huertas urbanas y de patio, mejoras de los servicios de asistencia técnica y extensión, y promoción de ferias libres.
- Promover los alimentos locales como una forma de revertir los gustos y preferencias por los alimentos importados.
- Fortalecer las redes de seguridad social y los programas de alimentación social. Sin embargo, estos programas deben ser respaldados por acuerdos de compra con los productores nacionales, para estimular el desarrollo de las empresas agrícolas rentables.
- Crear agrupaciones comerciales para reducir los costos de producción y comercialización y, por ende, los costos para el consumidor.
- Desarrollar un marco jurídico para la protección de los consumidores.

IV. FORO INTERNACIONAL SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y VOLATILIDAD DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS, MÉXICO, D.F.

Visión subregional

Debido al carácter internacional del foro, los temas tratados incluyeron la visión y las políticas adoptadas por diversos países latinoamericanos. No obstante, dada la masiva participación de autoridades y representantes del sector agropecuario mexicano, se abordaron algunos temas nacionales, sobre todo el impacto del alza de los precios de granos básicos en una economía dependiente de las importaciones, como es el caso de México.

Se señaló además la significativa participación de ese país en la agricultura y en el comercio mundial de alimentos, así como el hecho de que en 2012 asumirá la presidencia del G-20, entidad que ha otorgado una importancia prioritaria al problema del alza y la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos.

Temas prioritarios

Entre los conceptos e ideas discutidos en las diversas disertaciones se destacaron los siguientes:

- Complejidad del análisis de los factores que ocasionan el alza de los precios de los alimentos, dada su multiplicidad e interdependencia.
- Importancia de la cooperación internacional y de las acciones multilaterales para promover la seguridad alimentaria en el mundo.
- Medidas de política y aumento de la inversión como forma de movilizar la capacidad técnica existente con el objetivo de producir alimentos suficientes para la población mundial.
- Regulación de los mercados como forma de mejorar el acceso de la población mundial a los alimentos, pero en un contexto de facilitación del comercio.

- Potencial de la pequeña agricultura para incrementar la disponibilidad de alimentos, aumentando a la vez los ingresos de la población pobre y mejorando la seguridad alimentaria.

Recuadro 7

ENTORNO NACIONAL Y FORMACIÓN DE PRECIOS EN MÉXICO

Aunque la volatilidad de los precios ha sido una condición permanente en la producción agrícola, recientemente se han hecho más breves los intervalos de tiempo en que las variaciones se han ampliado. Los factores que han incidido en las alzas de los precios internacionales en los períodos 2006-2008 y 2010-2011 son los mismos (crecimiento económico de los países emergentes, disminución de inventarios, recesión económica, tipo de cambio, precio del petróleo, demanda de biocombustibles, variabilidad climática), pero han actuado con distinta cronología y diferente peso relativo.

Se presentaron los resultados de dos estudio³ sobre transmisión de los precios internacionales del maíz y del trigo a los precios promedios nacionales. De acuerdo con los coeficientes estimados, la transmisión es más alta en trigo, un poco menor en maíz amarillo y bastante menor en maíz blanco. En términos generales, la elasticidad de transmisión durante las alzas de precios es significativamente mayor que la registrada en las disminuciones de precio

- Políticas para mitigar el impacto de la volatilidad de los precios de los alimentos,

³ Ramirez, D. y Cuellar, J.A. (2009). Centroamérica: efecto de la integración con Estados Unidos sobre el mercado regional del maíz. Un análisis espacial de precios. Serie Estudios y Perspectivas, No. 111. México D.F., México. CEPAL.

Dutoit, L.; Hernández, K. y Urrutia, C. (2010). Transmisión de precios en los mercados del maíz y arroz en América Latina. Serie Desarrollo Productivo, No. 190. Santiago, Chile. CEPAL.

mejorar la competitividad de los mercados de granos básicos, impulsar la producción y lograr una mayor seguridad alimentaria.

Medidas de política

Mitigación del impacto de los precios tomados en otros países

En Chile se ha evitado la intervención del gobierno en el funcionamiento de los mercados de alimentos⁴. Se ha preferido entregar bonos de apoyo circunstancial de carácter anticíclico a los segmentos sociales de menores ingresos, por ejemplo frente al alza de precios de los combustibles.

Para evitar los impactos financieros, económicos y sociales de las fluctuaciones de los precios internacionales se procura garantizar la existencia de un comercio internacional e interno transparente. En cambio, se respeta el concepto del rol subsidiario del Estado y la no intervención en los precios o en la oferta y demanda de bienes. También se defiende y se promueve la competencia en los mercados, a través de la Fiscalía Nacional Económica.

Chile cuenta con diversos mecanismos contra los efectos de la volatilidad de precios, a través de instituciones que se encargan de vigilar la competencia, transparentar los procedimientos que determinan la calidad y cantidad de los productos comercializados, implementar seguros agrícolas contra riesgos climáticos y operar sistemas de información oportuna. También funciona la Comercializadora de Trigo S. A. (COTRISA), una sociedad anónima cerrada que tiene como objetivo social comprar, vender, envasar, almacenar, transportar, distribuir, consignar y comercializar por cuenta propia o

⁴ Chile también participó en el seminario del Cono Sur, de modo que puede encontrarse más información sobre las medidas de políticas en el país en la sección correspondiente a ese seminario.

ajena toda clase de trigo y otros cereales dentro del mercado interno.

Colombia. La visión colombiana frente a las políticas de mitigación del impacto de la volatilidad de los precios de los alimentos se basa en el concepto de que el hambre es consecuencia de la violencia, la pobreza y la exclusión social. Esto implica la necesidad de una política nacional integral, capaz de mejorar el desempeño sectorial y de regular los precios de los alimentos.

En los últimos años los problemas en Colombia se han agravado por la ola invernal del período 2010-2011 que ha motivado un plan de respuesta conformado por distintos componentes: i) financiero (FINAGRO); ii) bancarización de pequeños productores; iii) apoyo a la vivienda rural de interés social; iv) atención a la infraestructura de riego y desagüe; v) atención a la pesca y acuicultura; vi) atención de asuntos sanitarios; vii) suministro de semillas forrajeras, y viii) núcleos municipales de extensión para pequeños ganaderos y suplementación de alimentos para bovinos.

Costa Rica. Desde la perspectiva nacional y como respuesta a la volatilidad de los precios de los alimentos se destacó la importancia de una política de largo plazo y de un plan de acción integral con medidas estructurales y coyunturales.

Entre los ejes de la estrategia se identificaron los elementos de competitividad, innovación y desarrollo tecnológico; gestión de territorios rurales y agricultura familiar; y los ejes transversales de cambio climático, gestión agroambiental y las perspectivas de género y de atención a los jóvenes.

Entre los instrumentos para la implementación de la estrategia se expusieron agendas de trabajo conjunto y programas de competitividad, investigación y transferencia tecnológica, inserción de pequeños productores en circuitos comerciales, desarrollo de la agricultura familiar,

calidad e inocuidad de alimentos, y fortificación de alimentos.

En respuesta a la volatilidad de los precios se identificaron como prioridades: inversión en infraestructura, servicios de extensión, comunicación y educación; innovación y desarrollo; mejor funcionamiento de los mercados agrícolas e inserción de productores familiares en circuitos comerciales; mejores sistemas de información de mercado y de vigilancia alimentaria; y mejores indicadores de seguridad alimentaria y nutricional.

Competitividad de los mercados de granos básicos

Sobre la base de la experiencia mexicana, se destacó la importancia de lograr acuerdos de competitividad en la estrategia de mercados. A partir de la identificación de los eslabones de la cadena, se recomendó procurar acuerdos que incluyan: i) un diagnóstico integral, una visión estratégica y un plan estratégico; ii) un reglamento interno; iii) un plan de acción anual con objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores de gestión y desempeño, y iv) una secretaría técnica responsable.

La estrategia de mercados de granos debe considerar en forma destacada las vinculaciones con los mercados pecuarios, que constituyen una proporción cada vez más importante de la demanda.

En el mercado internacional es prioritario atender a las normas de calidad y sanidad de las exportaciones y a las posibilidades de asociatividad, información y sistemas de comparación de precios entre distintos países para las importaciones.

Se analizó el potencial de la agricultura por contrato como instrumento de regulación de los mercados de productos básicos alimenticios. A través de este mecanismo se busca asegurar condiciones favorables de venta para el productor y una fuente segura de abastecimiento para el

comprador. Al mismo tiempo, se favorecería un precio competitivo en las cadenas productivas y mayor certidumbre en el proceso de producción y consumo.

Se consideró detalladamente el uso de coberturas para la administración de riesgos. En los instrumentos diseñados en México para responder a la volatilidad, las coberturas se complementan con otros mecanismos: compensación de “bases imponibles negativas”, ingreso objetivo, acceso a granos para el sector pecuario, exportación e inducción productiva.

Incremento de la producción y de la seguridad alimentaria

Entre las políticas tendientes a impulsar la producción de granos para lograr una mayor seguridad alimentaria se consideraron diversas orientaciones: en la perspectiva más amplia, desarrollar una economía competitiva y generadora de empleos; en el ámbito sectorial, alcanzar una producción suficiente de alimentos de calidad, sanos y accesibles.

Entre los programas de fomento a la producción de granos en México se señalaron MasAgro, Tecnificación de Riego, Agricultura Protegida, Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), Prevención y Manejo de Riesgos (sanidad e inocuidad, agricultura por contrato, atención a desastres naturales, sistema de monitoreo y diagnósticos y alerta temprana).

Se enfatizó la necesidad de dar prioridad a la inversión en bienes públicos, así como fortalecer la capitalización de los productores, la prevención y el manejo de riesgos climáticos y sanitarios, el impulso a la extensión rural, el desarrollo de mercados, el manejo sostenible de los recursos naturales y la atención al cambio climático.

Para la próxima década se prevé un significativo incremento de la población de clase media en los países en desarrollo (con ingreso familiar anual superior a 20.000 dólares), lo que implicará una

importante alza de la demanda de alimentos y la necesidad de realizar esfuerzos para aumentar la producción a mediano y largo plazo.

Una gran parte de los incrementos de la producción deberá lograrse mediante una mayor productividad, derivada de innovaciones tecnológicas que no impliquen el sacrificio de recursos naturales. Entre las mejoras tecnológicas destacan el control de los impactos negativos de plagas, enfermedades, sequías, salinidad e inundaciones; la mayor eficiencia de los procesos productivos; y la expansión del acceso de los

productores a nuevos recursos genéticos, incluidas semillas tradicionales, híbridas y generadas por los nuevos procesos biotecnológicos.

La innovación productiva deberá complementarse con un mejor funcionamiento de los mercados, que incluya mayor transparencia sobre las expectativas de producción y los niveles de existencias. Asimismo, será necesario evitar las prohibiciones a las exportaciones y avanzar en la eliminación de barreras al comercio.

Recuadro 8

REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN MÉXICO

Entre los elementos de las redes de protección social en México destacan los programas alimentarios de la Secretaría de Desarrollo Social:

Programa de Abasto Rural. Es administrado por Diconsa (empresa de participación estatal mayoritaria) y su objetivo es abastecer a las comunidades rurales de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios de calidad, en forma eficiente, económica y oportuna. Existen 23.000 tiendas en las comunidades rurales más marginadas que distribuyen 22 productos con un margen de ahorro medio para el consumidor de 20%. Los precios del maíz y de la harina de maíz se han mantenido sin cambio desde 2007. Además, distribuye productos fortificados específicos.

Abasto Social de Leche. Está a cargo de Liconsa (empresa de participación estatal mayoritaria que industrializa leche) y su objetivo es mejorar los niveles de nutrición de la población pobre. Mediante este programa se distribuyen más de 1.000 millones de litros de leche a un precio preferencial que permite un ahorro superior al 50%, beneficiando a más de tres millones de familias.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Consiste en transferencias directas condicionadas para mejorar la alimentación, la salud y la educación, incidiendo en distintos momentos del ciclo de vida: i) infantil (vivir mejor); ii) complementos alimenticios para la población materno-infantil; iii) becas y útiles escolares para estudiantes; iv) jóvenes con oportunidades; v) apoyo alimentario a la familia (vivir mejor), y vi) apoyo a adultos mayores.

Programa de Apoyo Alimentario (PAL). Su objetivo es mejorar la alimentación y la nutrición, a través de transferencias monetarias directas y en especies.

La cobertura de estas redes llega a 5,8 millones de familias en el programa Oportunidades, 3 millones de familias a través de Liconsa y 677.000 familias en el PAL.

Las evaluaciones de estos programas han mostrado su capacidad para reducir las enfermedades infantiles y lograr un mejor desarrollo, incluyendo una importante disminución de la prevalencia de la baja talla en niños menores de 5 años en zonas rurales.

En cuanto a los retos que enfrentan la investigación y la extensión agrícola para lograr la seguridad alimentaria se enfatizó que en los próximos 50 años se necesitará producir una cantidad de alimentos equivalente a la que ha sido consumida en toda la historia de la humanidad.

El Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo, cuya sede está en México, apoya la producción de estos cultivos en América Latina, África y Asia, procurando el desarrollo de germoplasma adaptado al cambio climático. Sin embargo, el germoplasma por sí mismo no es suficiente; se requiere además un mejor manejo de la tierra, acceso a la tecnología y a información de precios, así como mejor organización y colaboración entre los agricultores. Es preciso integrar a los actores de la cadena productiva en un esfuerzo coordinado de desarrollo, adaptación y adopción de soluciones sostenibles a los actuales problemas. Los productores a pequeña escala deberán tener acceso a semillas de bajo costo adaptadas a zonas de temporal (también denominadas zonas de secano) que permitan mejorar la productividad a pesar del cambio climático.

Conclusiones y perspectivas

El alza y la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos se produce en un contexto de crisis económica que implica menores oportunidades de empleo e ingreso, lo que agudiza el impacto sobre la seguridad alimentaria. Asimismo, el contexto de crisis financiera genera gran incertidumbre y falta de confianza, lo que amplifica la volatilidad y dificulta las medidas de política pública.

Se ha alcanzado un relativo consenso sobre los factores causales del alza y la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos. La prioridad del tema en la agenda del G-20 confirma la presencia de la agricultura y la alimentación en el primer plano de las agendas públicas, lo que debe ser considerado una oportunidad para llevar

a cabo las reformas y políticas necesarias para aumentar la productividad y la competitividad de la agricultura y mejorar así el acceso de la población mundial a los alimentos. No obstante, sigue siendo necesario ampliar el reconocimiento mundial de la seguridad alimentaria y las condiciones necesarias para hacerla prevalecer en los hogares del mundo.

La elaboración de documentos analíticos por parte de las agencias internacionales ha sido valorada como un aporte necesario para alcanzar respuestas coordinadas a nivel internacional. En ese sentido, los participantes se refirieron específicamente a la elaboración de informes para la reunión del G-20 de junio de 2011, que ha dado lugar a un plan de acción global, incluyendo recomendaciones específicas, en particular la creación del Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (SIMA) y de un foro de respuesta rápida multiagencial, con sede en la FAO.

Entre las recomendaciones de políticas se enfatizó el apoyo a la agricultura familiar y la puesta en operación de programas diferenciales focalizados a través de sistemas financieros rurales que incluyan ahorro, crédito, seguros (clima y precios) y servicios bancarios; el reforzamiento de los programas de extensión rural y asistencia técnica; y las medidas para permitir un mayor acceso del pequeño productor a mercados, en algunos casos a través de programas de compras públicas.

Los organismos internacionales participantes en el evento de México expresaron el interés de proponer que en el marco del SIMA se establezca un observatorio de precios en ese país. Este observatorio estará coordinado conjuntamente por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) de México y la FAO, en colaboración con otros organismos internacionales y con la participación del sector

privado, organizaciones de productores y organizaciones campesinas.

Se sugirió la creación de una secretaría técnica del observatorio, con puntos focales en otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil, cuyas funciones serán el seguimiento de los precios internacionales de los principales

productos alimenticios; el seguimiento de los precios de los alimentos principales en las distintas regiones del país, incluidos precios al productor, al mayorista y al consumidor, y el seguimiento de los precios nacionales e internacionales de los principales insumos agrícolas.

V. RECOMENDACIONES DE LOS PAÍSES PARA UNA AGENDA FUTURA DE TRABAJO

Los participantes en los tres seminarios subregionales y en el foro internacional identificaron áreas comunes sobre las que sugieren constituir una futura agenda de trabajo. Estas se presentan organizadas según su ámbito (comercio, consumidor y productor) en el cuadro 1.

Destaca la necesidad de aumentar la *transparencia y competencia en los mercados de alimentos*. En ese sentido, se proponen medidas para establecer regulaciones regionales que favorezcan la eficiencia y la equidad en las cadenas de valor de los alimentos, armonizar las intervenciones de los gobiernos en la formación de los precios y enfrentar regionalmente el desafío de mejorar los sistemas de información estadística sobre producción, comercio e inventarios de alimentos.

Además, se debe procurar *mejorar el aprovechamiento de la zona de libre comercio de alimentos en la región*, proponiendo a los organismos de integración económica regional mecanismos e instrumentos para intensificar el comercio intrarregional de alimentos.

Asimismo, los participantes otorgaron gran relevancia a aquellas acciones y programas que hagan posible reducir la vulnerabilidad de los consumidores ante shocks de precios. Se hace necesario el desarrollo de un *enfoque regional para la seguridad alimentaria*. Se considera que el tema de la nutrición adecuada como objetivo explícito de las redes de protección social no está suficientemente instalado en la región. Por lo tanto, se recomienda la creación de componentes institucionales específicos para abordar este problema.

Se destaca la promoción de la *cooperación regional en los programas de protección social*, es decir, el enfoque regional para el desarrollo de programas de protección social como parte de las políticas

sociales de cada país. Se incluye en ese enfoque el intercambio de experiencias y aprendizaje en acciones de protección social y la elaboración de estudios internacionales sobre mejores prácticas en programas de protección social (incluyendo aquellos con enfoque productivo). En ausencia de cobertura de la protección social, el alza de precios puede provocar una reducción del consumo con graves consecuencias de desnutrición en muy corto plazo.

Entre las experiencias identificadas en los seminarios, algunas destacan por su presencia en las diferentes regiones y por los resultados alcanzados, como las *redes de protección social* y los *programas de alimentación*, la creación de *bancos de alimentos* y *programas tendientes a reducir o evitar pérdidas de postcosecha*. Con relación a este último punto, estudios de la FAO han establecido, como se indicó antes, que hasta un 40% de los alimentos que se producen no se aprovechan; reducir esas pérdidas, por lo tanto, debería ser un elemento fundamental de las políticas de seguridad alimentaria.

En lo que respecta al ámbito productivo, los participantes identificaron como áreas prioritarias de acción la promoción y el apoyo a la agricultura familiar, la inversión y desarrollo de innovaciones tecnológicas, y la promoción de instrumentos de cobertura de riesgos. Por tal razón, es de primera prioridad trabajar en el mejoramiento de los sistemas productivos y en el *desarrollo de innovaciones tecnológicas* que permitan incrementar la oferta de alimentos en los mercados internos y en el mercado mundial. Esto supone una mayor inversión en programas de investigación y desarrollo, agricultura de precisión, sanidad, comercio, riego, siembra directa, inocuidad alimentaria, calidad, crédito, asistencia técnica e infraestructura de acopio, entre otras áreas críticas.

La política de *apoyo a la agricultura familiar* debe ser un eje prioritario para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional, y para la estrategia de desarrollo agroalimentario. No se trata solamente de aliviar la pobreza rural, sino de aprovechar el potencial productivo de este sector más allá del autoconsumo. Se considera pertinente y relevante la creación de programas con un componente de desarrollo productivo especialmente diseñados para los agricultores más pobres (mediante sistemas de compras públicas y subsidios focalizados para financiar asistencia técnica, microcrédito, acceso al agua, equipamiento comunitario, mejoramientos ambientales y agregación de valor, entre otros). Este tipo de programas tendrían la singularidad de combinar objetivos de desarrollo productivo y de equidad. Para ello se considera importante:

- Impulsar regionalmente la investigación y la transferencia de tecnología con énfasis en la agricultura familiar.
- Orientar el manejo sostenible de los recursos naturales, incorporando las prácticas sustentables a la dinámica de la economía campesina.
- Reducir los costos de transacción que enfrentan los pequeños productores.

En materia de *financiamiento a la agricultura, en particular a la agricultura familiar*, se hace

indispensable contar con instituciones que puedan aportar no solamente crédito comercial, sino también capital de riesgo e instrumentos de seguro en caso de pérdidas de cosecha, así como, eventualmente, combinar con instrumentos de ahorro, opciones para la utilización de las remesas y nuevos medios de pago.

Igualmente es necesario un *fortalecimiento de la institucionalidad pública* de apoyo a la producción y de regulación medioambiental. Entre otras áreas, se precisa para ello el mejoramiento de los sistemas de comercialización y el fortalecimiento de los programas de investigación y transferencia de tecnología, de gestión del conocimiento (información), de gestión de riesgos y de adaptación al cambio climático. También se requiere de políticas de largo plazo para incentivar las inversiones en infraestructura.

Finalmente, hubo acuerdo en que los esfuerzos deben enmarcarse en *procesos globales de negociación*. Se consideró fundamental la culminación exitosa de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio, así como la creación de reservas globales de alimentos para emergencias, la instalación de sistemas de monitoreo global de la producción y la creación de programas de investigación y desarrollo vinculados al cambio climático.

Cuadro 1
 Recomendaciones de los países para una agenda futura de trabajo

Temas	Cono Sur	Centroamérica	Caribe	México
Comercio				
Fortalecimiento de sistemas de información	<p>Crear un observatorio de precios que permita anticipar sus movimientos, así como transparentar el funcionamiento de los mercados internos.</p> <p>Apoyar la creación de sistemas de información regional (como iniciativa del observatorio de precios) que realicen periódicamente actividades relacionadas con:</p> <p>i) Índices de precios subregionales complementarios a los índices de la FAO;</p> <p>ii) Estudios sobre formación de precios, y</p> <p>iii) Perfeccionamiento de las normas técnicas y de los reglamentos de comercialización.</p>	<p>Mejorar la información estadística regional sobre alimentos básicos (producción, comercio e inventarios) de manera de monitorear su situación de abastecimiento y desarrollar mecanismos de alerta temprana y coordinación para evitar situaciones de desabastecimiento de alimentos.</p>	<p>Fortalecer la recolección de información, los análisis y los sistemas de difusión, especialmente en las áreas de producción y comercialización para reducir las ineficiencias y los costos de extensión.</p> <p>Crear un grupo regional de trabajo técnico en seguimiento y gestión de precios de los alimentos para mejorar la información y la coordinación de políticas, con responsabilidades de control de precios nacionales y recomendación de acciones de políticas y programáticas así como movilización de recursos para la acción.</p>	<p>En el marco del Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (SIMA) y del foro de respuesta rápida, se sugiere crear un observatorio de precios en México, que tendrá funciones de seguimiento de precios nacionales e internacionales para productos alimenticios; precios al productor, mayorista y consumidor, y precios de insumos agrícolas.</p>

Temas	Cono Sur	Centroamérica	Caribe	México
Comercio				
Mejora del funcionamiento de mercados locales y del comercio extrarregional e intrarregional	<p>Plantear soluciones a las barreras comerciales existentes en la región.</p> <p>Incentivar la creación de un mercado de formación de precios, por ejemplo en soja, producto del cual la región es el primer productor mundial.</p>	<p>Mejorar el funcionamiento de los mercados de alimentos básicos e insumos agropecuarios y hacer recomendaciones de políticas que permitan aumentar los grados de transparencia y competencia en la participación de los diversos actores (productores, procesadores, distribuidores) y en la formación de precios a productores y consumidores.</p> <p>Reforzar la legislación y la institucionalidad en materia de competencia y de protección al consumidor.</p> <p>Aprovechar como región los tratados comerciales internacionales.</p> <p>Analizar las oportunidades de realizar compras conjuntas regionales de insumos agropecuarios.</p>	<p>Mejorar el comercio extrarregional e intrarregional por medio de la armonización de etiquetas y estándares de calidad.</p> <p>Fomentar la creación de aglomeraciones productivas (<i>clusters</i>) para reducir los costos de producción y comercialización y, como consecuencia, el costo para el consumidor.</p>	<p>En el marco del SIMA (Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas), se respalda el foro de respuesta rápida. Esto implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - que los países exportadores refuercen su compromiso de comunicar en forma oportuna y fidedigna problemas previsibles de producción; - que los países importadores comuniquen sus expectativas de requerimientos, y - cuidar que en ambos casos se evite la utilización de esta información con fines especulativos.

Temas	Cono Sur	Centroamérica	Caribe	México
Consumidor				
Apoyo a redes sociales y programas de alimentación	<p>Reforzar el desarrollo de redes de protección social, apoyándose en las valiosas experiencias ya acumuladas en la región (por ejemplo, en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, México, el Paraguay, el Perú y el Uruguay).</p> <p>Evaluar la creación de reservas de alimentos para la población más vulnerable.</p>	<p>Apoyar la agenda e iniciativas de trabajo de la SISCA (Secretaría de la Integración Social Centroamericana) en su estrategia de integración social regional, incluyendo la diseminación de métodos para el monitoreo y la evaluación de los programas sociales.</p> <p>Incorporar un enfoque productivo en los programas de protección social que incluya apoyo a las actividades agrícolas para el autoconsumo.</p>	Fortalecer las redes de seguridad social y los programas de alimentación que sean respaldados por acuerdos de compra con los productores nacionales para estimular aún más el desarrollo de las empresas agrícolas rentables.	Reconocer el potencial de la pequeña agricultura para favorecer incrementos de la oferta de alimentos y para mejorar el acceso a ellos.
Creación de bancos de alimentos y programas para evitar las pérdidas de postcosecha	Crear bancos de alimentos mediante los cuales sea posible aprovechar alimentos no utilizados por grandes y medianas empresas urbanas y rurales.	Invertir para reducir las pérdidas de postcosecha que tienen los pequeños productores.	Disminuir las pérdidas de postcosecha a través de la promoción de la inversión en infraestructura de almacenamiento y procesamiento, y en sistemas de transporte eficaces y eficientes.	Establecer medidas para reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos, mejorando las técnicas de cosecha, la logística de postcosecha y los procesos de selección, transformación y empaque.
Modificación de hábitos de consumo y promoción de la diversificación productiva	Impulsar un cambio en los hábitos de consumo de la población. Promover el consumo de productos más sanos, así como de productos originarios y tradicionales de la región.		Promover los cultivos tradicionales como estrategia de reducción de la importación de alimentos y de diversificación productiva.	Incorporar los aspectos de diversificación y racionalización de la dieta en las discusiones internacionales sobre medidas para incrementar la producción.
Mejora de las condiciones del trabajo rural	Monitorear el funcionamiento de los mercados de trabajo y asegurar el cumplimiento y el perfeccionamiento de la legislación laboral.	Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo agrícola y rural como parte de los sistemas de protección social en los países de la región.		

Temas	Cono Sur	Centroamérica	Caribe	México
Productor				
Promoción y apoyo de la agricultura familiar	Incentivar y mejorar los sistemas de compras públicas a los pequeños productores.	Impulsar acuerdos regionales para una mayor coordinación de la investigación y la transferencia de tecnología con énfasis en los sistemas de producción de la agricultura familiar.	Promover la agricultura familiar a través de una mayor oferta de acceso a insumos agrícolas, acuerdos colectivos en la compra, promoción de la agricultura urbana y periurbana; mejorar los servicios de asistencia técnica y extensión, y fomentar las ferias libres.	Enfatizar el desarrollo de la agricultura familiar y la instrumentación de programas diferenciales focalizados a través de: <ul style="list-style-type: none"> - sistemas financieros rurales, incluidos ahorro, crédito, seguros (clima y precios) y servicios bancarios; - extensión rural y asistencia técnica, y - acceso del pequeño productor a mercados (en algunos casos, mediante programas de compras públicas).
Inversión y desarrollo de innovaciones tecnológicas	Reformar los dispositivos de investigación y desarrollo y de asistencia técnica ya instalados en la región, de modo de desarrollar nuevas innovaciones tecnológicas y de acelerar su masificación, especialmente entre los pequeños productores.	Promover el intercambio de experiencias en cuanto a la modernización de la banca de desarrollo (marco legal, institucional, políticas públicas de desarrollo financiero) dentro y fuera de la región.		Fortalecer las acciones y los programas de extensión rural y de transferencia tecnológica agroalimentaria.
Promoción de instrumentos de cobertura de riesgos	Promover nuevos tipos de encadenamientos productivos: programas de proveedores y negocios inclusivos entre agroindustrias y productores (como componente del observatorio de precios mencionado antes). Incentivar la creación de un sistema de seguros climáticos que opere a nivel subregional, de modo de reducir el costo de las primas.	Impulsar el desarrollo de instrumentos de cobertura de riesgos: garantías de precios o ingresos agrícolas y seguros de cosechas.		

El boletín CEPAL/FAO/IICA es un complemento del documento “Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe”, que anualmente publican las tres instituciones. En la elaboración del presente número participaron, en orden alfabético, los siguientes profesionales: Joaquin Arias (IICA), Hugo Chavarria (IICA), Byron Jara (FAO), Mônica Rodrigues (CEPAL), Adrián Rodríguez (CEPAL), Salomón Salcedo (FAO), Octavio Sotomayor (CEPAL) y Rafael Trejos (IICA).

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la CEPAL, la FAO y el IICA, 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 patentadas no implica que se aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

El presente documento no ha pasado por un proceso de edición e impresión editorial, por lo tanto no existe un número de ejemplares por tiraje. Esta publicación está disponible en formato electrónico (PDF) en las direcciones electrónicas de las tres instituciones participantes.



<http://www.cepal.org/>



<http://www.rlc.fao.org/>



<http://www.iica.int>

Santiago de Chile
Febrero 2012