

POLITICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS ALIMENTARIA



Oficina Regional para la FAO en América Latina y el Caribe
Septiembre 2009

Fernando Soto Baquero
Coordinador del Grupo de Políticas

CAPITULO III – POLITICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS ALIMENTARIA

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

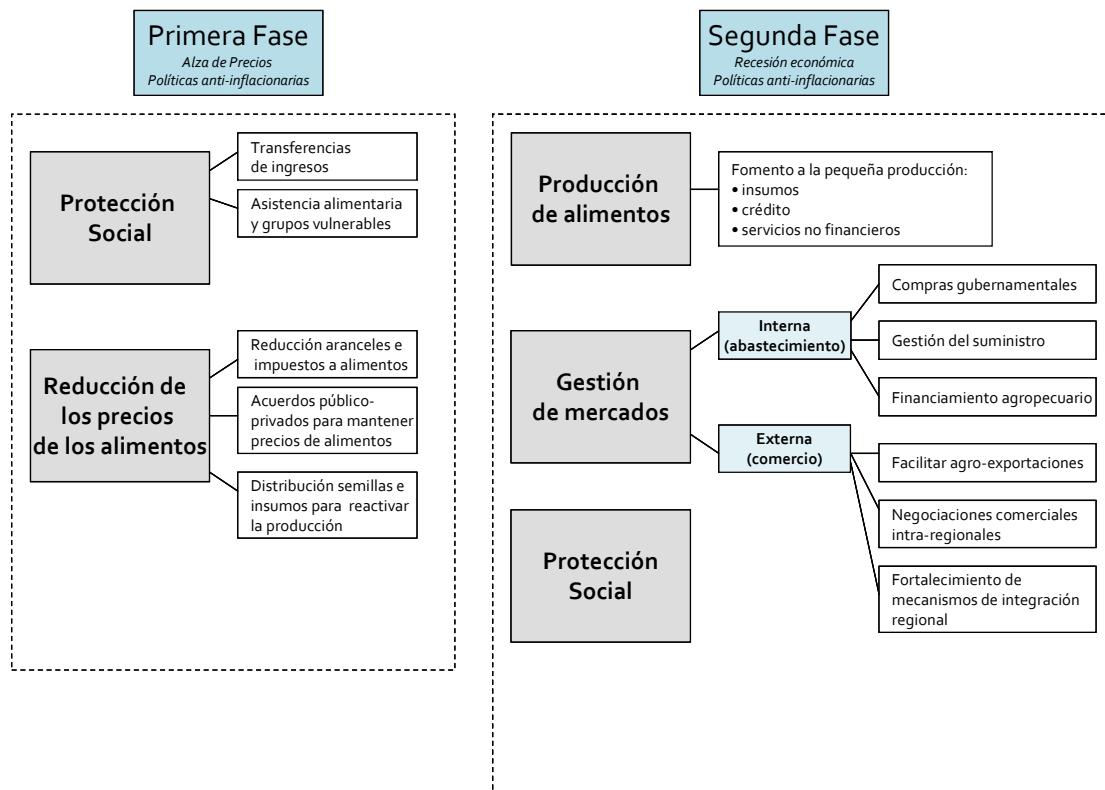
En este capítulo se analizará la evolución de las prioridades y de las políticas públicas desarrolladas por los países de la región para enfrentar la crisis alimentaria. También se pone en perspectiva cuáles son las tendencias y las áreas prioritarias de la política agrícola hacia el futuro, así como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

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

Si la crisis alimentaria se relacionó, en un primer momento, con la subida de los precios internacionales de los *commodities* y el principal desafío de la política pública fue el control antiinflacionario, en un segundo momento, tras la recesión económica, hubo una caída generalizada de los ingresos, que tardarán muchos años en recuperarse (ver Capítulo II), por lo que la reactivación productiva pasó a ser prioritaria (Figura 3.1). En este segundo momento se profundizan las restricciones en el acceso a los alimentos y aumentan los riesgos a la inseguridad alimentaria de la población de menores ingresos.

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

Figura 3.1 Fases de las medidas de política tomadas por los países para enfrentar la crisis alimentaria



Desde el inicio de la crisis, las políticas agrícolas han puesto prioridad y han canalizado recursos públicos para lograr aumentos en la producción de cereales. Sin embargo, la producción esperada para el ciclo 2009-2010 disminuirá ligeramente (ver cuadros 2.2 y 2.3 del capítulo I) debido a la ocurrencia de fenómenos naturales adversos, como sequías pronunciadas en algunos países del cono sur (Argentina, sur del Brasil) y de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras).

El aumento de la producción de alimentos básicos en la región, de la cual una buena parte descansa en la agricultura familiar, enfrenta obstáculos estructurales que difícilmente pueden ser removidos con medidas de política de corto plazo (ver la estrategia de FAO en el capítulo 4). A los obstáculos tradicionales -- el escaso acceso de este segmento de productores a recursos productivos y a los mercados de productos y financieros-, se han agregado mayores presiones competitivas en una agricultura cada vez más capitalizada y cada vez más basada en economías de escala, con una deficiente transmisión interna de los precios internacionales. Esto último se debe a imperfecciones en los mercados agroalimentarios y a una reciente contracción del financiamiento, tanto bancario como comercial.

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

Una agenda de políticas en revisión

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

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

Cabe subrayar que los ajustes estructurales de los años ochenta desmantelaron el sistema de agencias públicas que proporcionaba a los agricultores acceso a tierra, crédito, seguros, insumos y apoyo a organizaciones cooperativas. La expectativa era que remover el Estado liberaría al mercado para que los actores privados tomaran a su cargo estas funciones – reduciendo sus costos, mejorando su calidad y eliminando su sesgo regresivo. Eso en general no ocurrió, debido fundamentalmente a la existencia de mercados incompletos y a brechas institucionales que afectaron tanto el crecimiento como el bienestar de los pequeños agricultores, amenazando de esta forma su competitividad y en muchos casos su supervivencia (World Bank, 2008).

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

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

Este desafío fue mucho mayor para los países importadores netos de alimentos y de petróleo (Centroamérica y República Dominicana), dado que los precios internacionales se transmiten con mayor intensidad a sus precios internos. En el caso de los países exportadores de alimentos e importadores de petróleo (Brasil, Paraguay, Uruguay) y en los países importadores de alimentos, y exportadores de minerales o petróleo (México, los países andinos, Venezuela y Chile) la situación fue en general mucho más llevadera debido a que, en general, poseen saldos positivos en la balanza comercial, superávit fiscal y reservas internacionales.

Como sea, todos los países tomaron medidas de corto plazo para garantizar la seguridad alimentaria en los hogares más vulnerables y promover el aumento en la producción de alimentos. Tales medidas apuntaban, por una parte, a reforzar los sistemas existentes de

protección social y, por otra, a reducir los precios internos de los alimentos. Los países que más dependen de la importación de alimentos se propusieron sustituir parte de ellos y buscar acuerdos comerciales intra-regionales que les garantizaran un abastecimiento estable.

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

Recuadro 3.1 Programas de Transferencias de Ingresos

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

www.mds.gov.br

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

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

www.redsolidaria.gob.sv

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

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

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

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

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

Adicionalmente, los países tomaron una serie de medidas de corto plazo para estimular la producción interna de alimentos básicos y reducir la dependencia de importaciones. Entre esas medidas caben mencionar la distribución de semillas e insumos agrícolas¹; la reducción de aranceles a la importación y exoneraciones de impuestos internos a insumos y a maquinaria agrícola.

¹ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, distribuyeron paquetes de insumos (semillas, fertilizantes) a pequeños productores de granos básicos.

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

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

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

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

Producción de alimentos

El impulso esperado en la producción interna de alimentos básicos, que descansa esencialmente en la pequeña producción, debió enfrentar la debilidad de la institucionalidad pública agropecuaria y la fuerte contracción crediticia que, a partir de finales del 2008, afectó a toda la actividad agropecuaria², a lo que se sumó la falta de financiamiento comercial y para la agroindustria, lo que ha terminado por afectar a todos los eslabones de la cadena agropecuaria.

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

Recuadro 3.2 Ejemplos de Programas en apoyo a la producción de alimentos básicos

Argentina mejora las condiciones de financiamiento para los ganaderos y tamberos. www.sagpya.mecion.gov.ar

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

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

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

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

² Los flujos de financiamiento privado a América Latina, que en el 2007 fueron de 184 mil millones de USD, se redujeron a 89 mil millones de USD en el 2008, y las previsiones para el 2009 son que solamente alcancen 43 mil millones de USD, un 23% de lo recibido en 2007 (Pineda, R., et.al., 2009)

Colombia ha creado incentivos para la producción de granos básicos en las principales zonas cafetaleras del país, con el objetivo de garantizar su abastecimiento en la época de cosecha.
Costa Rica está ejecutando un ambicioso Plan Nacional de Alimentos con el objetivo de conciliar el desarrollo del sector productor de alimentos con la garantía del abastecimiento nacional y la reducción de la pobreza. www.casapres.gob.cr
México implementa un Programa Nacional de Maíz y Frijol. Así mismo, reajusta y actualiza PROCAMPO ampliando y anticipando las transferencias a productores de menos de 5 hectáreas cuyas siembras se realizan en el ciclo agrícola primavera-verano 2009. www.sagarpa.gob.mx
Perú crea el Programa Munitractor para facilitar el acceso al crédito a pequeños agricultores para adquirir maquinaria. www.minag.gob.pe
Venezuela reactiva la producción a través del programa “Todas las Manos Siembran” y reparte insumos a través del Fondo de Desarrollo Agrario Socialista FONDAS, que financió en 2008 la producción en 450 000 mil hectáreas. www.mat.gob.ve

Gestión de mercados

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

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

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

Recuadro 3.3 Algunos ejemplos de cómo se ha extendido el mecanismo de compras públicas

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

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

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

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

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

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

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

Con el objetivo de contrarrestar el alza de precios al consumidor, unos pocos países en la región han recurrido a medidas de fijación de precios de algunos alimentos básicos. La mayoría de los países han utilizado el mecanismo de vender en el mercado parte de sus

reservas para estabilizar los precios en períodos de escasez. Si bien las reservas de alimentos básicos generalmente son públicas, en algunos países como Colombia se incentiva la formación de reservas privadas, las que son liberadas en el mercado cuando el gobierno lo estima necesario, a cambio de incentivos financieros.

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

(b) Financiamiento agropecuario

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

La mayoría de los países han movilizado a sus instituciones financieras públicas para canalizar créditos hacia actividades agrícolas específicas, como los productores de trigo en Argentina, de leche en Chile, de maíz y frijol en México y países de Centroamérica, y de diversos alimentos de consumo básico en Venezuela. Otra de las medidas que están tomando algunos países es la de mitigar y transferir riesgos agrícolas mediante la ampliación de la cobertura de diversos instrumentos de garantías públicas y de seguros. Como ejemplos: Chile ha ampliado y aumentado los subsidios al seguro agrícola y, al igual que Brasil, ha aumentado el patrimonio y la cobertura de sus fondos de garantía para créditos agrícolas y para la exportación; México, por su parte, ha fortalecido su sistema nacional de aseguramiento; en Costa Rica se han extendido las coberturas tanto de sus garantías como del seguro agrícola público; y en Perú, finalmente, ha sido creado Agro-Perú, un Fondo para otorgar garantías públicas a los agricultores.

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

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

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

(c) Comercio de alimentos

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

La mayoría de los países han intervenido para canalizar financiamiento público a sus exportaciones de alimentos y aquéllos pocos que habían colocado restricciones a las exportaciones las han aminorado o levantado.

Recuadro 3.4. Facilitación a las exportaciones agrícolas

Brasil, a través del BNDES, ha ampliado significativamente sus líneas de financiamiento a las exportaciones agrícolas.

Bolivia ha eliminado sus restricciones a la exportación de maíz.

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

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

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

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

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

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

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

Recuadro 3.5 Iniciativas coordinadas entre países

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

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

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

Sistema de protección social

No cabe duda que las medidas que fueron tomadas para reforzar los sistemas de protección social (transferencias de ingresos y distribución de alimentos a poblaciones vulnerables) han evitado que el aumento de la pobreza fuese mayor al que ha habido. Buena parte de los excedentes fiscales con que contaban varios países de la Región han sido destinados a implantar o a ampliar programas sociales. Los países que ya tenían amplios sistemas de protección social han logrado tener un mayor éxito al respecto (Chile, Costa Rica, Brasil, México y Uruguay). Actualmente, destaca la tendencia a reforzar los programas integrales de atención a la **malnutrición** infantil y los programas de alimentación escolar, en varios casos vinculándolos a programas gubernamentales que realizan compras de alimentos de la agricultura familiar.

Recuadro 3.6. Ejemplos en sistemas de protección social

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

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

En perspectiva: apuntando hacia una agenda de políticas de mediano y largo plazo

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

A pesar de haber vivido un período de precios internacionales al alza y de que han sido canalizados importantes flujos de subsidios (distribución de insumos, crédito subsidiado, condonación de deudas agrarias, reducciones impositivas, eliminación de aranceles para importación de insumos y maquinaria, etc.), la producción de alimentos básicos, en general, no ha aumentado como se esperaba. Podría preverse inclusive que, sin todos esos subsidios, deberían haberse logrado los volúmenes de producción de años anteriores, si bien con un aumento de la pobreza mayor que el que ha habido.

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

La continuidad de las medidas de política basadas en una masiva canalización de subsidios, con una perspectiva de corto plazo, tiene límites muy estrechos en la mayoría de los países

de la región. Esto se está haciendo palpable en la creciente amenaza a la estabilidad macroeconómica, que algunos de ellos empiezan a sufrir, debido a la ampliación de su déficit fiscal. Lo anterior se explica porque la carga tributaria en la región representa apenas el 18% del PIB (60% de la cual proveniente de impuestos indirectos) y porque son precisamente los países más vulnerables y con mayores demandas sociales los que menos recaudan impuestos y menos gasto social tienen.

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

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

Dinamización del mercado interno de alimentos básicos

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

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

Son tres las áreas de política centrales para impulsar la dinamización del mercado interno de alimentos: el estímulo productivo a la pequeña agricultura, la atención en el desarrollo de mercados agroalimentarios más competitivos, eficientes y equitativos, y el mejoramiento en las condiciones laborales en el campo.

Estímulo productivo a la pequeña producción

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

consumo de energía y proteínas de los hogares de menores ingresos (Soto-Baquero, Rodríguez y Falconi, 2007; IICA, 2007)³.

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

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

Una política para estimular a la pequeña producción tiene que centrar sus esfuerzos en la innovación tecnológica para aumentar la productividad y en asegurar mercados para sus aumentos de producción. Para lograr aumentos en la productividad hay una primera fase de corto plazo que incluye a la tecnología tradicional disponible; sin embargo, para sostener esos aumentos en el tiempo, se requiere introducir cambios sustantivos en el sistema institucional responsable del desarrollo tecnológico agropecuario.

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

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

³ La pequeña agricultura produce en Brasil el 70% del frijol, el 84% de la yuca, el 50% del maíz y el 52% de la leche; en Colombia, más del 30% de la producción de maíz y frijol; en Ecuador, el 64% de las papas y el 70% del maíz; en los países de Centroamérica, prácticamente la totalidad del maíz para consumo humano, el frijol, el sorgo para alimento animal, las raíces y tubérculos y buena parte de la ganadería que es de doble propósito.

Recuadro 3.8. Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA)

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

El Programa permite la adquisición gubernamental de alimentos de la agricultura familiar sin licitación, hasta un valor máximo de 5 000 reales al año. Los productos comprados deben ser donados para la alimentación escolar, para poblaciones que estén en riesgos nutricionales y para entidades públicas como guarderías, hospitales y otros. En junio del 2009 el programa había invertido aproximadamente US\$ 20,5 millones para la compra a 97 000 productores (Vaz, 2009). www.fomezero.gov.br

Mercados agroalimentarios más competitivos, eficientes y equitativos

Hay en la región una creciente importancia de los agronegocios en el conjunto de la actividad agropecuaria. Se estima que la producción primaria representa, en la actualidad, sólo el 20% del valor de la producción de alimentos. El restante 80% está vinculado al procesamiento agroindustrial, a los insumos agropecuarios y al comercio, especialmente al detalle (supermercados). Todos estos eslabones de la cadena productiva agroalimentaria tienen un alto grado de concentración económica y una creciente estructura trasnacional. Esto sugiere que los problemas asociados a la competencia, tales como la transparencia de los mercados, las reglas de competencia y de entrada a la industria, la capacidad de negociación de los distintos eslabones de las cadenas agroalimentarias y la integración de empresas nacionales en cadenas agroalimentarias mundiales, son temas de creciente importancia.

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

Las políticas a este respecto deben apuntar hacia: a) fomentar y promover el desarrollo y la competitividad de las cadenas agroalimentarias para lograr un mayor valor agregado y una mayor capacidad de empleo a partir de la producción primaria; b) fortalecer y desarrollar los eslabones locales de las cadenas para captar un mayor valor agregado a nivel local; c) vigilar la transparencia de los mercados y los equilibrios necesarios al interior de la cadena de valor. Tres ejemplos de medidas de política son:

- **Perfeccionar los sistemas públicos de información de mercados**, con el objetivo de reducir las asimetrías de información que están en la base de la segmentación de los mercados, abriendo así oportunidades de selección y negociación para los consumidores y productores.
- **Facilitar las alianzas o acuerdos público-privados** para la promoción de cadenas de valor que incluyan a los pequeños agricultores, así como la facilitación de negociaciones de márgenes de comercialización o de acuerdos de precios entre productores y procesadores de alimentos.
- **Estimular la formación de reservas de granos**. En ciertas condiciones, la disponibilidad de reservas públicas de alimentos básicos y su liberación oportuna, ha mostrado ser un mecanismo eficaz en la formación de precios, particularmente en mercados muy concentrados. La constitución de reservas de alimentos básicos podría extenderse a organizaciones de productores en zonas muy alejadas o de difícil acceso,

siempre y cuando se cuente con la infraestructura de almacenamiento y la capacidad gerencial necesaria.

Mejoramiento de las condiciones laborales en el campo

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

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

Las políticas de empleo y de mercado de trabajo, en consecuencia, no pueden estar ausentes de las estrategias de superación de la pobreza rural (OIT, 2008; Klein, 2009). Las políticas de empleo abarcan un amplio rango de instrumentos, incluyendo las llamadas políticas pasivas, como los seguros de desempleo y los programas de empleo de emergencia, y también las políticas activas, que se orientan a generar empleo y a brindar apoyo en materia de formación y colocación, entre otros. Respecto al mercado del trabajo, se requiere que las regulaciones y reglamentaciones de los países se ajusten a los estándares definidos por la OIT como trabajo decente, y a la vez se establezcan los mecanismos de fiscalización que hagan efectivo el cumplimiento de esas normativas, de modo que el empleo rural se constituya en una verdadera alternativa para mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los amplios sectores sociales que se encuentran en condiciones de pobreza e indigencia en la región.

Gestión y manejo de riesgos

En un ambiente de incertidumbre y pérdida de confianza, uno de los principales objetivos de las políticas públicas debe ser provocar cambios en la exposición, mitigación y manejo de riesgos, tanto de las empresas, productores y hogares rurales como de las instituciones financieras. Es por ello que el Estado debe tener un rol activo en la implementación de mecanismos para mitigar los riesgos en el corto plazo, así como en su manejo a mediano plazo, con costos privados y sociales razonables. En la gestión de algunos de esos riesgos sistémicos –como la volatilidad de los precios- ni las instituciones financieras, ni las empresas agropecuarias, ni los hogares rurales tienen experiencia o capacidad para lidiar con ellos.

Este apoyo es importante debido a que el manejo de riesgos provenientes de la volatilidad de precios -- que influye directamente en los ingresos de los productores, haciendo variar sus expectativas y finalmente las áreas de cosecha de alimentos -- debe enfrentarse desarrollando instrumentos acordes a las particularidades de cada caso (CEPAL-FAO-IICA, 2009).

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

Recuadro 3.10 Instrumentos de manejo de riesgos

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

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

Reforzamiento de los sistemas de protección social

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

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

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

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

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

Institucionalidad agropecuaria y rural

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

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

A pesar de las distintas acepciones y perspectivas, el derecho a la alimentación de todos los individuos es un valor que comienza a ser ampliamente compartido. Es notable que tanto los marcos normativos como las políticas alimentarias comienzan a establecerse y profundizarse en muchos países de América Latina. En general, los cambios que se están haciendo a los marcos normativos existentes son heterogéneos respecto al énfasis que se le da a los distintos objetivos y a la capacidad instrumental definida en cada legislación. Bolivia, Ecuador y Venezuela tienen legislaciones que hacen referencia expresa sobre el concepto de soberanía alimentaria y de seguridad alimentaria. Guatemala, Brasil, Colombia, México y Perú tienen legislaciones que enfatizan el derecho a la alimentación. Otros países tienen marcos normativos más débiles e indefinidos sobre el tema. Por lo tanto, ésta es un área que requiere una mayor discusión, tanto conceptual como política, sobre las necesidades, posibilidades y alcances de los marcos normativos que cada país quiere y puede instrumentar, y ya se han desarrollado instrumentos supra-nacionales que pueden contribuir a esta necesidad (ver recuadro 4.2).

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

Políticas de desarrollo territorial rural

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

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

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