



Políticas públicas y la nueva situación en los precios internacionales de los alimentos



Fernando Soto Baquero |
Coordinador del Grupo de Políticas de
la Oficina Regional FAO para ALC

INDICE DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

I. INTRODUCCIÓN

II. CONTEXTO: DESAFÍOS QUE ENFRENTAN LOS PAÍSES

III. MEDIDAS DE POLÍTICA PARA ASEGURAR EL ACCESO Y LA DISPONIBILIDAD DE LOS ALIMENTOS BÁSICOS EN EL CORTO PLAZO

III.1 MEDIDAS DE POLÍTICA A NIVEL NACIONAL

A) MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LOS HOGARES REFORZANDO LAS REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL

B) MEDIDAS DE POLÍTICA PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LOS HOGARES MEDIANTE LA REDUCCIÓN DE LOS PRECIOS INTERNOS DE LOS ALIMENTOS

C) MEDIDAS PARA AUMENTAR LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS EN EL CORTO PLAZO

III.2 MEDIDAS DE POLÍTICA TOMADAS A NIVEL REGIONAL

IV. HACIA UNA AGENDA DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL LARGO PLAZO: DESARROLLO AGRÍCOLA Y TERRITORIAL RURAL.

IV.1. EL MARCO DE POLÍTICAS ACTUAL

IV.2. ELEMENTOS DE UNA NUEVA ESTRATEGIA

IV.3. PRINCIPALES ÁMBITOS DE POLÍTICAS

A) POLÍTICAS DE GESTIÓN DE MERCADOS.

B) PEQUEÑA AGRICULTURA

C) PROTECCIÓN SOCIAL

D) CAMBIO INSTITUCIONAL

RESUMEN EJECUTIVO

Los países Latinoamericanos han adoptado diversas **medidas de política inmediatas** y movilizado recursos para atenuar los impactos del alza de los precios internacionales de alimentos sobre la disminución de la capacidad de compra de la población y para fomentar una mayor producción interna de alimentos básicos.

Los Gobiernos han reforzado y/o creado nuevos programas que apuntan por una parte a reforzar los sistemas existentes de protección social y por otra a reducir los precios internos de los alimentos. En forma complementaria, se han reforzado y generado nuevas iniciativas de coordinación y cooperación entre países, con el objetivo de facilitar el comercio de alimentos e insumos agrícolas y acceder a nuevas fuentes de financiamiento para aumentar la inversión en la agricultura e impulsar la producción de alimentos.

Si la economía mundial no sufre una desaceleración importante, los precios de los alimentos básicos debieran caer, pero marcando un nuevo piso del cual no descenderán fácilmente, lo que hace que se mantengan los riesgos de inseguridad alimentaria y nutricional, en circunstancias en que la reducción de las vulnerabilidades de los hogares y de los Gobiernos es algo que no se soluciona únicamente con las medidas tomadas en el corto plazo y requiere de una visión y estrategia de largo plazo.

Las **vulnerabilidades** de los hogares, los Gobiernos y del sistema alimentario internacional, puestas en evidencia al aumentar los precios internacionales de los alimentos, han reposicionado en la agenda política de los países el tema de **su seguridad alimentaria y nutricional**. Evidencia de ello, es la prioridad y mayor responsabilidad puesta en la **política pública** para: garantizar la **disponibilidad** interna de alimentos básicos, reduciendo la dependencia de importaciones; mejorar las capacidades de **acceso** de la población a los alimentos, incidiendo en el nivel de sus precios y en los ingresos de la población más vulnerable; asegurar la **estabilidad** en el tiempo y en todo el territorio nacional del abastecimiento de alimentos, y reforzar las medidas para lidiar con la **desnutrición crónica infantil**.

Una **agenda de políticas de seguridad alimentaria en una perspectiva de largo plazo**, debiera poner su atención en el desarrollo de **mercados** agroalimentarios más competitivos, eficientes y equitativos, en un patrón de desarrollo agrícola que busque crecer con inclusión social, apostando en el aumento de la productividad de la **pequeña agricultura** y en el abastecimiento de alimentos de consumo popular y en un sistema de **protección social**, cuya cobertura alcance también al sector rural. Una agenda de este tipo no podrá llevarse sin superar las debilidades que tiene la institucionalidad agrícola y territorial rural, fortaleciendo la eficacia de sector público y reconociendo las representaciones de los productores y habitantes rurales como entidades de interés público con derechos y responsabilidades en la política pública.

I. INTRODUCCIÓN

Los países Latinoamericanos han adoptado diversas medidas de política y movilizado recursos para atenuar los impactos del alza de los precios internacionales de alimentos sobre la disminución de la capacidad de compra de la población y para fomentar aumentos en la producción interna de alimentos básicos. El aumento y volatilidad de los precios ha puesto en evidencia una serie de debilidades en el funcionamiento de los mercados internacionales agrícolas y de alimentos con drásticas consecuencias en los más pobres, provocando una pérdida de confianza en esos mercados. Esto ha puesto prioridad en la agenda política de los países, a la producción interna de alimentos básicos, para reducir la dependencia de importaciones y garantizar la seguridad alimentaria de su población.

En esta nota, se muestran las medidas de política que están tomando los países de la región para lidiar con esta nueva situación de precios y analizar el tipo de políticas que serían indispensables para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en el largo plazo. Más allá de los indispensables planes y programas de acción para aumentar la producción de alimentos básicos en el corto plazo, el énfasis está puesto en subrayar la necesidad de ajustes en la estrategia de desarrollo agrícola y para su implementación en la institucionalidad existente,.

II. CONTEXTO: DESAFÍOS QUE ENFRENTAN LOS PAÍSES

Controlar la dinámica inflacionaria en un contexto externo de gran incertidumbre y tensiones entre la política macroeconómica –monetaria y fiscal- y las políticas redistributivas. Mientras que en el 2007 la tasa de inflación en ALC fue en promedio de un 6.3%, a julio del 2008 alcanzaba el 8.7%, y en varios países superaba los dos dígitos, impulsada en gran medida por el aumento en los precios de los alimentos y de los combustibles. Para la población de menores ingresos¹ se eleva en 3 o 4 puntos por encima de la tasa general debido a la proporción de ingresos destinada a la compra de alimentos².

Los Gobiernos encaran un difícil desafío para controlar la inflación sin descuidar las redes de protección social que auxilian a la población más vulnerable. Este desafío es 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 y aumentan significativamente sus "facturas" de importación de alimentos y petróleo. Desafío que es atenuado en el caso de los países exportadores de alimentos e importadores de petróleo (Brasil, Paraguay, Uruguay) debido a que, en general, poseen saldos positivos en la balanza comercial, superávit fiscal y reservas internacionales. También ese desafío es enfrentado en una situación de menor vulnerabilidad relativa por los países importadores de alimentos, y exportadores de minerales³ o petróleo (México, los países andinos, Venezuela y Chile) en los que las previsiones indican una menor desaceleración económica y espacios para ejercer una política fiscal menos contractiva.

¹ World Bank 2008 "Rising Global Food Prices: The World Bank LAC. Position paper April 2008

² World Bank 2008 "Rising Global Food Prices: The World Bank LAC. Position paper April 2008. La proporción de los ingresos que se gastan en alimentos en los hogares pobres es bastante mayor que lo que indican los índices promedio; en casos como Honduras y Guatemala llegan al 70%, y en los de Bolivia, Paraguay, Nicaragua, Perú y Colombia se sitúa en torno al 60%.

³ "El actual boom de precios es más un boom de los precios minerales que de los precios agrícolas, que solo se han recuperado de niveles muy deprimidos. Podemos entonces haber entrado en una era de significativas oportunidades para los exportadores de minerales". Ocampo, J. A. y Parra M. A. 2008

El aumento en la producción de alimentos enfrenta una elevación en los precios de los insumos aún mayor que la de los alimentos y en general en condiciones de mercados internos, de insumos y productos, oligopólicos. Estas “fallas” de mercado dificultan que los aumentos acaecidos en los precios internacionales se transmitan a los precios internos al productor, siendo absorbidos los diferenciales por las industrias transformadoras y en los márgenes de comercialización de los distribuidores.

Los precios de los fertilizantes han llegado casi a duplicar el de los alimentos. En el período abril del 2007 a abril del 2008, el índice de precios de los alimentos (cereales, aceites, carnes, azúcar y leche) fue del 52%, mientras que el índice de precios de los insumos alcanzó 99%⁴. Esto ha provocado un fuerte aumento en los costos de producción y una reducción en las expectativas de rentabilidad. Los países enfrentan el desafío de aumentar los ingresos de los productores y reducir los precios reales de los alimentos a los consumidores, mediante un crecimiento de la productividad agrícola que debe sortear tendencias todavía alcistas en los precios de los insumos.

La reciente tendencia a la baja en los precios internacionales de algunos alimentos (arroz, maíz, trigo), no han significado hasta ahora, una caída en la misma proporción de los precios al consumidor y sin embargo, están reduciendo las expectativas de aumentos en la producción de alimentos. Al término del primer semestre de 2008 los precios internacionales de algunos productos básicos han experimentado una reducción, aunque parece improbable que retornen a los niveles que alcanzaron meses atrás. Sin embargo, los precios de los insumos se mantienen en sus mismos niveles, a pesar de la caída en los precios del petróleo. Esta situación, señala riesgos en el futuro, inmediato en la mayoría de los países, en la medida que los precios de los alimentos al consumidor no bajen acompañando los precios internacionales y, a la vez las expectativas de aumentos en la producción de alimentos no se verifiquen por una pérdida de rentabilidad en la agricultura.

III. MEDIDAS DE POLÍTICA PARA ASEGURAR EL ACCESO Y LA DISPONIBILIDAD DE LOS ALIMENTOS BÁSICOS EN EL CORTO PLAZO

Todos los países Latinoamericanos, en función de sus capacidades fiscales, han tomado medidas inmediatas para garantizar la seguridad alimentaria en los hogares más vulnerables y estimular el aumento en la producción de alimentos. Tales medidas de política han apuntado por una parte a reforzar los sistemas existentes de protección social y por otra a reducir los precios internos de los alimentos. En lo que respecta específicamente al incremento de la producción de alimentos, se ha buscado movilizar capacidades productivas ociosas existentes en la pequeña agricultura, que sin embargo tienen mayores obstáculos para tomar ventaja de los precios internacionales.

Las diferentes medidas de política en los países forman parte y se complementan en **estrategias, planes y programas** en implementación. En esta nota serán señalados, a título de ejemplo, algunas de las medidas de los países que pudieran ser útiles como referencia para estimular la cooperación horizontal. En forma complementaria, se han reforzado y generado nuevas **iniciativas de coordinación y cooperación entre países**, con el objetivo de facilitar el comercio de alimentos e insumos agrícolas y acceder a nuevas fuentes de financiamiento para aumentar la inversión en la agricultura e impulsar la producción de alimentos.

⁴ Para alimentos: FAO-EST and Commodity Research Bureau; para insumos: FAO_AGP, Yara and Energy Information Administration

III.1 Medidas de Política a nivel nacional

a) Medidas para garantizar la seguridad alimentaria en los hogares reforzando las redes de protección social

Transferencias de ingresos en efectivo a grupos vulnerables. Los países que ya contaban con programas de transferencias de ingresos en efectivo, han buscado ampliar su cobertura y/o ajustar el monto de las transferencias con el objetivo de aumentar la capacidad de compra de grupos vulnerables. Evaluaciones de varios de estos programas han mostrado que las familias que reciben la transferencia utilizan buena parte de ella para la compra de alimentos.

Es una medida de política que aumenta el poder de compra de consumidores sin afectar los incentivos para la producción interna de alimentos. La importancia relativa de esta medida para amortiguar la elevación de los precios de los alimentos difiere mucho entre países en función de su cobertura, eficiencia de su focalización y valor de las transferencias, dados sus altos costos fiscales y la complejidad administrativa de su ejecución. Algunos países están adoptando modalidades de transferencias mediante bonos que pueden utilizarse para la adquisición de alimentos en mercados locales.

RECUADRO NO 1: TRANSFERENCIAS DE INGRESOS

Brasil. “Bolsa Familia” que tiene una cobertura de 11 millones de familias, ha aumentado en 8% el valor de la transferencia. (www.mds.gov.br)

Ecuador. “Bono de Desarrollo Humano” aumenta en 5.3% su cobertura hasta alcanzar 1.3 millones de personas. Se incluye una tarjeta de descuento para la compra de alimentos en el comercio local (www.pps.gov.ec)

El Salvador. “Red Solidaria” aumentará 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, incorporándose a una estrategia más amplia de apoyo alimentaria “Vivir Mejor” (www.oportunidades.gob.mx).

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

Uruguay. “Equidad” se entregarán a 60,000 familias tarjetas electrónicas para la compra de alimentos de primera necesidad (www.presidencia.gub.uy)

Asistencia alimentaria a grupos vulnerables de la población. Varios países han debido tomar medidas temporales de emergencia para proteger las necesidades de consumo de grupos poblacionales en condición de alto riesgo de inseguridad alimentaria. La cobertura, focalización, transparencia en la elegibilidad de los beneficiarios y la temporalidad en la distribución de alimentos en especie, han sido aspectos tomados en cuenta para disminuir los riesgos de que desincentiven la producción de alimentos o creen nuevos hábitos alimentarios. Los mejores resultados han sido obtenidos cuando estos programas compran los alimentos localmente, es decir, en las mismas áreas de distribución, debido a que estimula la producción y los mercados agrícolas.

La mayoría de los países han tomado medidas para reforzar los **programas existentes de alimentación escolar** con el objetivo de complementar la dieta nutricional de la población estudiantil y como incentivo para reducir la deserción escolar. Los casos en los que se han obtenido mayores éxitos nutricionales han sido aquellos en los que la alimentación escolar ha sido parte de programas más amplios de educación alimentaria.

RECUADRO NO 2: DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS

Brasil. El menú de la alimentación escolar será reforzado localmente con alimentos comprados de la agricultura familiar por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB). En gestión proyecto de ley que extendería el derecho a la alimentación escolar a la enseñanza media, ampliando su cobertura de 37 a 45 millones de estudiantes(www.planalto.gov.br/Consea).

El Salvador. El Programa de Alimentación Escolar ha sido ampliado a las escuelas rurales y se ha extendido su cobertura a estudiantes de sexto a noveno grado.

Guatemala. Distribución temporal (3 meses) de bolsas de alimentos en 902 comunidades de 45 municipios rurales priorizados, como parte de la estrategia nacional de la reducción de la desnutrición crónica infantil (www.gob.gt)

Perú. Entrega temporal de bolsas de alimentos a 100 mil familias de Lima Metropolitana en condición de pobreza extrema. (www.mimdes.gob.pe)

b) Medidas de política para garantizar la seguridad alimentaria en los hogares mediante la reducción de los precios internos de los alimentos

Reducción de aranceles a la importación de alimentos y de impuestos a los alimentos

Casi todos los países han tomado medidas para la eliminación o reducción de aranceles a la importación de alimentos básicos en la dieta de los hogares pobres con el objetivo de reducir sus precios internos. Buena parte de los países tenían bajos niveles de aranceles por lo que no pueden esperar que su impacto en la reducción de precios internos sea significativa en cambio, aquellos países en los que los aranceles eran altos, su eliminación podrá tener mayores impactos, siempre y cuando el diferencial de precios sea trasladado al consumidor a través de la cadena de importación y comercialización minorista.

Con el mismo objetivo de reducir precios internos es que varios países han eliminado el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o algunos impuestos específicos al consumo de alimentos de consumo popular y en algunos países se han realizado exoneraciones al impuesto sobre la renta a segmentos de bajos ingresos. Al igual que en el caso de los aranceles la reducción de los precios internos como consecuencia de la eliminación de impuestos, no es necesariamente automática ni proporcional cuando los mercados de esos alimentos no cuentan con el suficiente grado de competencia.

RECUADRO NO 3: REDUCCIÓN ARANCELES E IMPUESTOS

Bolivia. Autoriza la importación, con arancel cero, de arroz, maíz, arroz, aceite de soya y fracciones, trigo y derivados, y carne de res.

Ecuador. Elimina el IVA a productos de la canasta básica; exonera de impuesto a la renta 2008-2009 a empresas agrícolas alimenticias que reinviertan sus utilidades, medidas parte del "Mandato Agrícola" (www.asambleaconstituyente.gov.ec)

México. Elimina aranceles para importar trigo, arroz, maíz blanco y productos forrajeros como sorgo, pasta de soja y maíz amarillo (www.presidencia.gob.mx).

Nicaragua. Elimina aranceles a la importación de frijoles, aceites y autoriza cuota de importación de 1,000 toneladas de partes de pollo. (www.mific.gob.ni).

Uruguay. Habilita temporalmente importación de frutas y hortalizas y elimina temporalmente IVA a la carne ovina, aviar y de cerdo y a las frutas y verduras. (www.presidencia.gub.uy).

Aunque varias de estas medidas han sido tomadas con carácter temporal, sin embargo, la experiencia ha mostrado que resulta muy difícil retornar a los niveles arancelarios anteriores o, peor aún, al restablecimiento de los impuestos al nivel que estaban anteriormente.

Restricciones a las exportaciones de alimentos

Algunos países exportadores de productos alimenticios considerados fundamentales para su consumo interno, han tomado medidas que restringen temporalmente sus exportaciones con el objetivo de garantizar su abastecimiento, buscando frenar las alzas en los precios al consumidor. Aunque en el corto plazo, estas medidas aumentan la oferta doméstica y podrían mantener el nivel de precios, la experiencia ha mostrado, que de mantenerse en el tiempo podrían contraponerse con las medidas de política que apuntan a aumentar la producción interna de estos productos. Así mismo, desde el punto de vista de los países importadores de alimentos, estas medidas reducen la oferta y contribuyen a la volatilidad de los precios internacionales.

Medidas de gestión de mercados que influyen en la formación de precios en los mercados de alimentos básicos.

Algunos gobiernos han tomado medidas temporales con el objetivo de intervenir directa o indirectamente en los procesos de formación de los precios de algunos alimentos de consumo popular en cuyos mercados consideran que la falta de competencia resulta en sobrepuestos o en todo caso manifiesta inflexibilidad a la baja, aún en circunstancias en las que han sido otorgados subsidios con el objetivo de reducir costos de producción y comercialización. Son pocos los países que han tomado medidas de control de precios de algunos alimentos básicos al consumidor subsidiando diferenciales de precios entre productores/procesadores y consumidores en algunos alimentos básicos.

Entre las medidas más utilizadas con el objetivo de influir en la formación de precios, en los mercados destacan: las compras gubernamentales de alimentos básicos, la formación y liberación progresiva de reservas públicas y la facilitación de negociaciones público-privadas en las cadenas agroalimentarias con el propósito de reducir márgenes de comercialización o mantener temporalmente los niveles de algunos precios a los consumidores.

RECUADRO NO 4: GESTIÓN DE MERCADOS

Brasil. Amplia reservas públicas de alimentos básicos (maíz, trigo, arroz) y la subasta periódicamente para influir en formación de precios al consumidor.

Colombia. Incentiva la formación de inventarios privados de arroz con la condición que garanticen un precio mínimo a los productores y lo liberen en determinadas condiciones del mercado. (www.minagricultura.gov.co)

Ecuador: Regula temporalmente los precios máximos de venta al público del litro de leche (www.presidencia.gov.ec).

Honduras. Constituye de una reserva estratégica de granos básicos y reforzamiento del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IMHA).

México. Promueve negociaciones público-privadas buscando atenuar alzas en los precios internos. Arroceros acordaron con la Secretaría de Agricultura (SAGARPA) entregar a la industria 420,000 toneladas a un precio 10% menor al internacional.

Uruguay. Acuerdos entre el Gobierno y la industria de la carne vacuna para entregar a minoristas productos a precios menores..

Venezuela. Mercados de alimentos (MERCAL) comercializa al por mayor y al detalle a precios subvencionados productos básicos a población de menores ingresos www.mercal.gob.ve)

Algunos países además han ajustado y reforzado la aplicación de regulaciones que buscan reducir las prácticas de acaparamiento y especulación con alimentos básicos en los sistemas de comercialización, aplicando leyes de defensa del consumidor.

RECUADRO NO 5: PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

El Salvador. Aumentó las penas a comerciantes de granos básicos que acaparen o alteren las pesas y medidas.

Honduras. Los principales distribuidores de granos básicos deberán brindar información a la Defensoría del Consumidor, sobre inventarios e historial de ventas de los últimos 3 años para desincentivar el acaparamiento.

c) Medidas para aumentar la producción de alimentos en el corto plazo

La reducción de riesgos en el abastecimiento de alimentos, principalmente los importados y la oportunidad que los precios podrían abrir a la producción interna, ha conducido a que los países implementen planes y/o programas para estimular la producción de alimentos básicos. Entre esos programas, que articulan un conjunto de medidas, se puede destacar, la distribución de semilla e insumos agrícolas; reducción de aranceles a la importación y exoneraciones de impuestos internos a insumos y maquinaria agrícola, financiamiento en condiciones a la producción y compras gubernamentales a la pequeña agricultura.

Distribución de semillas e insumos agrícolas.

Un buen número de países han emprendido, como medida de urgencia la distribución de semillas y fertilizantes a pequeños productores y así ocupar capacidades productivas ociosas y lograr aumentos en la producción en las próximas cosechas. Los pequeños productores enfrentan barreras para acceder al financiamiento y adquisición de semillas, fertilizantes y otros insumos agrícolas, por lo que su reacción al alza de los precios no es la que sería deseable en los plazos necesarios.

RECUADRO NO 6: DISTRIBUCIÓN DE INSUMOS AGRÍCOLAS

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Distribución de paquetes de insumos (semillas, fertilizantes, alimento animal) a pequeños productores, acompañados de asesoría técnica y facilidades de comercialización.

Reducción de aranceles a la importación, subsidios y exoneración de impuestos para insumos y maquinaria agrícola.

La mayor parte de los países han incluido como parte de las medidas, el impulso de la producción de alimentos básicos, la eliminación de aranceles de la importación de insumos agrícolas y en algunos casos de maquinaria agrícola con el objetivo de reducir sus precios internos y bajar los costos de producción agrícolas. Esos mercados (importación y distribución) son, en general, controlados por pocas empresas por lo que estos subsidios pueden aumentar la productividad y eficiencia económica.

RECUADRO NO 7: REDUCCIÓN DE ARANCELES E IMPUESTOS

Chile. Entrega de bonos concursables a 60,000 pequeños productores campesinos. para cubrir parcialmente aumento de los costos de los fertilizantes. (www.indap.cl).

Ecuador. Exonera IVA a insumos y bienes de capital agrícolas, subsidia temporalmente la compra de insumos; exonera tributos a utilidades y del impuesto sobre la renta a productores, importadoras de agroquímicos y empresas alimenticias que reinviertan el 100% de sus utilidades. Programa. Programa "Socio Siembra". (www.mcads.gov.es).

Compras gubernamentales de la pequeña producción.

En varios países han sido realizadas compras gubernamentales de alimentos básicos a la pequeña agricultura con el objetivo de ampliar su acceso seguro a mercados a precios competitivos. Así se busca complementar otras medidas que estimulan aumentos en la producción y que pudieran no alcanzar sus objetivos por bajas expectativas de rentabilidad o falta de mercado en la pequeña agricultura. Estas compras gubernamentales han sido acompañadas en algunos casos por la reconstitución o reforzamiento, sobre otras bases, de empresas públicas de comercialización que habían sido desarticuladas por las políticas de ajuste estructural.

RECUADRO NO8: COMPRAS GUBERNAMENTALES

Brasil. Compras públicas de productos a 90,000 agricultores familiares y abastecimiento a grupos poblacionales vulnerables a la inseguridad alimentaria a través de la CONAB (www.conab.gov.br)

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

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)

Financiamiento a la producción.

Una de las medidas más utilizadas en los países ha sido ampliar la disponibilidad y acceso a crédito (corto y largo plazo), en mejores condiciones financieras que las corrientes en el mercado financiero. En la mayoría de los casos, estas nuevas líneas de crédito son intermediadas por la Banca de Desarrollo (pública o mixta) que también ha venido siendo reforzada y/o reestructurada en muchos países para mejorar la disponibilidad y el acceso a financiamiento productivo, de largo plazo en las áreas rurales. En algunos casos, los créditos se están intermediando a través de Cooperativas financieras e instituciones microfinancieras que tienen cobertura rural. Las condiciones de los créditos se han establecido en función de las fuentes de su fondeo y en general han buscado atender a la pequeña agricultura.

RECUADRO NO 9: FINANCIAMIENTO RURAL

Brasil. "Zafra da Agricultura Familiar" 2008/2009 amplía líneas de crédito en condiciones favorables (10 años plazo y 2% de tasa de interés). El crédito es parte del Programa "Mais Alimentos" con difusión de tecnologías, capacitación y compras públicas.

Costa Rica. Amplia créditos en condiciones favorables, garantías y fondos de avales para la producción de alimentos a través del Sistema de Banca Pública, como parte de su Plan Nacional de Alimentos (www.infoagro.go.cr)

Honduras. Amplia crédito a la producción de granos básicos e inversiones en riego, en condiciones favorables, con cobertura de un Fondo de Garantías complementarias, a través de su Banco Nacional de Desarrollo Agrícola. (www.gob.hn)

Perú. Amplia financiamiento con asistencia técnica y fomento de asociatividad, como parte del Programa "Agro Rural", (www.tvperu.gob.pe)

Fomento del aprovechamiento de tierras ociosas.

Algunos países han tomado medidas para aumentar el acceso de los pequeños productores a la tierra y otros activos y servicios productivos para ocupar capacidades ociosas para aumentar la producción de alimentos.

RECUADRO NO 10: ACCESO A TIERRAS

Cuba. Legislación que pone a disposición tierras agrícolas en usufructo por más de 25 años renovables a agricultores con potencial para hacerlas producir alimentos.

Guatemala. Ampliación del "Programa de Arrendamiento de Tierras" de 28,000 a 120,000 familias por valores que en un 30% son reembolsables y el resto financiable a 6 meses sin interés.

Paraguay. Acceso a tierra productiva y servicios complementario a agricultores familiares como parte prioritaria de su Estrategia de reducción de la pobreza.

Monitoreo y evaluación de las medidas de política.

La mayoría de las medidas han sido tomadas con carácter de urgencia y de vigencia temporal, haciéndose necesario monitorear y evaluar su coherencia y su efectividad en el logro de sus objetivos. Estas medidas tienen en general enormes repercusiones fiscales que en varios países se suman a presiones por subsidios a los combustibles, el transporte o el aumentar los salarios de los empleados públicos, y no todos tienen las posibilidades de sostener ese ritmo de gasto fiscal, menos aún, en un período de inflación.

Una evaluación de las medidas debiera considerar su **costo-efectividad** en el logro de sus objetivos, precisar quienes se benefician más de ellas, es decir, quienes acceden a los subsidios y la coherencia entre las medidas de corto y largo plazo en el impulso a la producción nacional de alimentos. Un análisis de costo efectividad debiera mostrar si los esfuerzos fiscales que se hacen alcanzan sus resultados en términos de: reducir los precios de los alimentos, mejorar la capacidad de compra de los más pobres y en aumentar la productividad y la producción interna de alimentos básicos. Debiera así mismo, considerar las **capacidades institucionales** para administrar el conjunto de medidas tomadas, teniendo en cuenta la disminución en las capacidades del Estado.

Una valoración desde el punto de vista de la **economía política**, debiera mostrar si los beneficios han alcanzado realmente a quienes se ha pretendido beneficiar y quiénes y cómo han sido capturados los subsidios. Existen amplias evidencias, de que, dada la muy desigual distribución del ingreso y del acceso a oportunidades, los subsidios son generalmente capturados por los sectores de mayor ingreso, en sentido contrario a los propósitos enunciados en las políticas.

En otra valoración importante debiera constatar la **coherencia entre medidas** de corto plazo y los objetivos propuestos para el largo plazo. Siempre existe el riesgo que medidas tomadas de urgencia para favorecer a los consumidores interfiera en la transmisión de los precios a los productores y terminen afectando la producción interna de alimentos y aumentando la dependencia de importaciones. Finalmente, sería útil valorar cómo medidas de políticas que atienden necesidades nacionales, pueden causar dificultades en el abastecimiento de alimentos en otros países y/o en debilitar procesos de integración regional.

III.2 Medidas de Política tomadas a nivel regional

Muchos de los desafíos que enfrentan los países requieren acciones colectivas a nivel internacional que favorecerían procesos de integración regional. Con el objetivo de asegurar la disponibilidad de alimentos, en especial en los países importadores netos de alimentos y de petróleo que son a su vez, más vulnerables en la situación actual de precios, han surgido acciones coordinadas entre países en el marco de los procesos de integración regional en curso, así como nuevas iniciativas de cooperación regional.

RECUADRO NO 11: MEDIDAS DE ÁMBITO REGIONAL SISTEMA CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN (SICA):

- (1) Medidas con el objetivo de permitir la libre movilidad de alimentos en el contexto de su proceso de Unión Aduanera. Han acordado en conjunto eliminar temporalmente los impuestos a la importación de harina de trigo.
- (2) 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. Recientemente acordaron elaborar una estrategia regional de desarrollo rural territorial.
- (3) Creación de un Fondo para el Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria en Centroamérica (US\$ 300 millones), con financiamiento en condiciones blandas del Banco Centroamericano de Integración Económica, con el objetivo de contribuir a la ejecución del Plan Regional de Emergencia de producción de granos básicos.
- (4) Exploración de oportunidades de intercambios horizontales entre Centroamérica y Brasil en las áreas de tecnología agrícola y abastecimiento de alimentos..

Fondo PETROALIMENTOS (US\$ 450 Millones) parte de la Iniciativa de integración energética PETROCARIBE, liderada por Venezuela y suscrita por 18 países del Caribe y Centroamérica (Guatemala, Honduras y Nicaragua) cuyos recursos provendrían de aportes de las exportaciones de petróleo de Venezuela a países distintos de los de la Iniciativa. Este Fondo, que ha adelantado US\$ 2 millones a cada país integrante para acciones inmediatas en apoyo a la producción de alimentos y compras conjuntas de fertilizantes.

Países del MERCOSUR ampliado (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay) acordaron recientemente en su Consejo Agropecuario (CAS) ampliar su intercambio de información sobre implementación de políticas para lograr la seguridad alimentaria y adoptar posiciones concertadas Foros internacionales sobre asuntos Económicos, Sociales y Ambientales, además de reforzar sus intercambios de semillas, fertilizantes y recursos genéticos.

Estas iniciativas regionales integran un conjunto de medidas cuyos objetivos son, entre otros, mejorar y facilitar el comercio regional de alimentos; realizar compras conjuntas principalmente 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 y en condiciones blandas para la realización de inversiones en la agricultura.

IV. HACIA UNA AGENDA DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL LARGO PLAZO: DESARROLLO AGRÍCOLA Y TERRITORIAL RURAL

Las **vulnerabilidades** de los hogares, los Gobiernos y del sistema alimentario internacional, puestas en evidencia al aumentar los precios internacionales de los alimentos, han reposicionado en la agenda política de los países el tema de **su seguridad alimentaria y nutricional**. Evidencia de ello, es la prioridad y mayor responsabilidad puesta en la **política pública** para: garantizar la **disponibilidad** interna de alimentos básicos, reduciendo la dependencia de importaciones; mejorar las capacidades de **acceso** de la población a los alimentos, incidiendo en el nivel de sus precios y en los ingresos de la población más vulnerable; asegurar la **estabilidad** en el tiempo y en todo el territorio nacional del abastecimiento de alimentos, y reforzar las medidas para lidiar con la **desnutrición crónica infantil**.

La estrechez e la disponibilidad de **espacios fiscales**, tomando en cuenta que la carga tributaria en la región representa apenas el 18% del PIB (60% de la cual proveniente de impuestos indirectos) limita sensiblemente sostener en el tiempo el conjunto de medidas que han sido tomadas en el corto plazo. Lo anterior, es particularmente evidente al constatarse que los países más vulnerables y con mayores demandas sociales, coinciden con los que menos recaudación de impuestos y menos gasto social tienen⁵.

Si la economía mundial no sufre una desaceleración importante, los precios de los alimentos básicos debieran caer, pero marcando un nuevo piso del cual no descenderán fácilmente, lo que hace que se mantengan los riesgos de inseguridad alimentaria y nutricional, en circunstancias en que la reducción de las vulnerabilidades de los hogares y de los Gobiernos es algo que no se soluciona únicamente con las medidas tomadas en el corto plazo y requiere de una **visión y estrategia de largo plazo**.

Una **agenda de políticas de seguridad alimentaria en una perspectiva de largo plazo**, debiera poner su atención en el desarrollo de **mercados** agroalimentarios más competitivos, eficientes y equitativos, en un patrón de desarrollo agrícola que busque crecer con inclusión social, apostando en el aumento de la productividad de la **pequeña agricultura** y en el abastecimiento de alimentos de consumo popular y en un sistema de **protección social**, cuya cobertura alcance también al sector rural. Una agenda de este tipo no podrá llevarse sin superar los vacíos y debilidades que tiene la **institucionalidad agrícola y territorial rural**, fortaleciendo la eficacia de sector público e incorporando las representaciones de los productores y habitantes rurales en el diseño e implementación de la política pública.

IV.1 El marco de políticas actual

El patrón de desarrollo agrícola está en la base de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. A pesar de que la agricultura latinoamericana ha crecido sostenidamente entre el 2003 y el 2007, al

⁵ América Latina en 2003 poseía una carga tributaria promedio de 17,5% (3% seguridad social, 9,7% indirecta y 4,7% directa), la Unión Europea el 40,6% (11,4% seguridad social, 12,7% indirecta y 16,5% directa). La regresividad proviene del alto peso que tienen los impuestos indirectos sobre el consumo (IVA), en relación a los impuestos directos sobre el ingreso y la propiedad (CEPAL 2006)

igual que la economía en su conjunto⁶, la pobreza y la desigualdad, especialmente la rural, no se han reducido en proporciones similares⁷. Tales problemas tienen sus raíces en la histórica persistencia una estructura de distribución del ingreso regresiva, la que se reproduce en todos los niveles de la sociedad, particularmente a nivel local⁸

El dinamismo de la agricultura se ha concentrado en la expansión de algunos productos, de alto contenido tecnológico, producidos por empresas modernas asociadas a proveedores de servicios técnicos especializados, insertados en complejas cadenas de producción y distribución, que se orientan fundamentalmente al mercado externo y a los segmentos de mayores ingresos de los mercados internos⁹. El alto grado de integración a los mercados de "commodities" ha significado que muchos países hayan aumentado su dependencia de importaciones de alimentos básicos. De ese modo, la oferta y la demanda interna pierden relevancia en la formación de los precios domésticos, los cuales pasan a estar determinados fundamentalmente por los mercados internacionales y transmitidos a los precios internos a través de las tasas de cambio, lo que explica en parte las dificultades que tiene la política monetaria para el control de la inflación¹⁰.

La política agrícola, en consecuencia, ha privilegiado el fomento de un sector empresarial moderno exportador¹¹ y ha desatendido la producción de alimentos de consumo popular, que no son transables en los mercados internacionales de commodities y que son producidos en gran medida por la pequeña agricultura o agricultura familiar¹². Las políticas en relación a este último sector han estado centradas en la búsqueda de su articulación a sectores dinámicos de exportación, lo que se ha logrado sólo con una pequeña proporción de ellos, la que corresponde precisamente a los productores más afectados por la caída de sus ingresos netos, por el aumento de los costos de producción, y por las fuertes alzas del costo de vida¹³.

Los abordajes y las políticas para el desarrollo rural en general, también han sido insuficientes para reducir la pobreza y estabilizar a las poblaciones rurales. En este caso la prioridad había sido puesta en un enfoque de desarrollo "orientado por las comunidades" que mostró ser relativamente efectivo en la provisión de bienes públicos locales pero débil en la generación de ingresos¹⁴.

6 Entre 2003 y 2007 la economía en la región creció casi 5% en promedio. Para encontrar un período en el que el PIB por habitante en la región muestre un crecimiento sostenido superior al 3%, habría que remontarse 40 años atrás, hasta fines de los años sesenta. J. Graziano Da Silva, S. Gómez, R. Castañeda 2008 "Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural en América Latina" Santiago Chile.

7 En todos los países de la región la gran mayoría de las personas cuyo ingreso los ubica en el decil más pobre, son habitantes rurales, particularmente indígenas y afrodescendientes. (Berdegú y Schejtman 2007).

8 De Janvry, Sadoulet 2004

9 CEPAL Panorama 2005 "El Nuevo Patrón de Desarrollo de la Agricultura en América Latina y el Caribe.

10 Delfín Neto 2008. Artículo en el "Jornal Valor Sao Paulo" 22 julio 2008 Después de constatar que Brasil ha tenido una excelente cosecha en el 2007/2008 (crecimiento del 8.1% en los granos) pero la presión de los precios agrícolas no ha disminuido (2/3 del aumento en la tasa de inflación viene del alza en los precios de los alimentos) concluye que eso demuestra como los precios son formados fuera.

11 Ha habido una revolución tecnológica en la producción primaria de commodities de clima templado con un paquete tecnológico construido alrededor del mejoramiento genético de algunas especies agrícolas (soya, maíz, trigo y carne) complementada con el desarrollo de la mecanización agrícola y la aplicación de las tecnologías de la información y las comunidades. M. Piñero 2008

12 Se trata de los agricultores que utilizan preferentemente la fuerza de trabajo familiar, distinguiéndose de la agricultura empresarial que emplea en forma mayoritaria a fuerza de trabajo asalariada. Jorge Echenique, 2006

13 A. Valdés y W. Foster 2008

14 De Janvry y Sadoulet, 2004

IV.2 Elementos de una nueva estrategia

Más allá de planes para la producción de alimentos, se hacen indispensables ajustes en las estrategias, políticas e institucionalidad para el desarrollo agrícola, rural y territorial. Para que desarrollo agrícola pueda reducir las vulnerabilidades a la inseguridad alimentaria y promover un crecimiento con inclusión social y sostenibilidad ambiental, se requiere una combinación de políticas redistributivas (gasto público social y en infraestructura en las áreas rurales y transferencia de ingresos entre ganadores y perdedores, entre otras) focalizadas en el apoyo a los pobres urbanos y rurales, y políticas que fomenten el aumento en la productividad en la pequeña agricultura, que produce la mayoría de los alimentos de consumo popular y que además es fundamental en la generación de empleo e ingresos en el sector rural. Los sectores empresariales modernos más integrados a los mercados y al mercado internacional están en mejores condiciones para responder al estímulo de los precios internacionales, si es que cuentan con un ambiente propicio.

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, lo que 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 de los precios reales de los alimentos a los consumidores.

En la situación actual, una estrategia de crecimiento con inclusión social es coherente con los cambios que están habiendo en la estructura de precios relativos y en los patrones de consumo de alimentos, que están generando un nuevo marco de incentivos para los productores. Así, comienza a emerger una tendencia en que los productos que compiten con las importaciones se hacen más atractivos que los exportables¹⁵, y los alimentos no transables superan en demanda a los transables, que son los que en general más han aumentado sus precios domésticos¹⁶.

Una estrategia que además de agrícola sea rural, y que adopte un enfoque más amplio regional-territorial, que permita aprovechar las oportunidades que resultan de los crecientes vínculos entre áreas rurales y urbanas. Ello se corresponde con la diversidad de unidades productivas existentes y de estrategias de los hogares para salir de la pobreza, en las que además de las actividades agrícolas, los ingresos provenientes de actividades no agrícolas, del empleo y de las remesas (migración), adquieren creciente importancia.

Un aspecto clave está en la necesidad de **generar una renovada institucionalidad para el agro,** evitando los riesgos de resucitar la misma que existía antes de las reformas estructurales. Cabe subrayar que, como lo hace el Banco Mundial en su reciente Informe sobre el Desarrollo Mundial "Agricultura para el Desarrollo": "los ajustes estructurales de los años ochenta dismantelaron el sistema de agencias públicas que proporcionaba a los agricultores acceso a la tierra, el crédito, seguros, insumos y organizaciones cooperativas". Según el mismo Informe, "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 "impusieron elevados costos en crecimiento perdido y en disminuciones de bienestar para los pequeños agricultores, amenazaron su competitividad y en muchos casos su

¹⁵ A. Valdés y W. Foster 2008

¹⁶ A raíz de un aumento en el precio promedio de la caloría, las familias de menores ingresos están adoptando estrategias de sustitución que aumentan su demanda por alimentos no transables en los mercados de commodities.

supervivencia¹⁷.

El desafío actual es no solamente superar las debilidades de los sectores públicos agrícolas y los efectos de procesos de descentralización incompletos, sino el de crear capacidades para coordinar la acción descentralizada de diversos agentes públicos y privados, de modo que se muevan en la misma dirección. Esto significa en concreto la articulación de políticas públicas en los territorios (sociales, de fomento productivo, de gestión de mercados) y la facilitación de alianzas público-privadas, que impulsen la asociatividad, promuevan cadenas de valor con beneficios para todos sus participantes y amplíen la provisión de servicios financieros y no financieros.

IV.3 Principales ámbitos de políticas

Se plantean a continuación tres de los principales ámbitos de políticas requeridos para ligar la producción de alimentos, el funcionamiento de los mercados agroalimentarios y el mejoramiento de la productividad y las condiciones sociales de la pequeña agricultura.

a) Políticas de gestión de mercados

Mercados de producción, procesamiento o distribución, poco desarrollados, con altos grados de concentración y baja competencia, son factores decisivos tanto en una deficiente transmisión de los precios internacionales a precios internos, - a consumidores y a productores - como en la captura de altos márgenes de comercialización¹⁸ y en el acaparamiento especulativo de alimentos, todo lo cual influye en el ritmo de la inflación. Los mercados son construcciones institucionales que requieren intervenciones deliberadas del Gobierno para crearlos, sobre todo en ámbitos caracterizados por la segmentación y las asimetrías de información. El dilema social que enfrenta América Latina, con sus enormes grados de desigualdad, es cómo desarrollar mercados competitivos a partir no sólo de mercados segmentados, imperfectos e incompletos, sino de actores monopólicos, cultura autoritaria y desigualdad social.¹⁹

Dentro de las intervenciones públicas que contribuyen al desarrollo de mercados, cuya oportunidad y riesgos debe valorarse en el contexto de cada uno de los productos o servicios, y en las condiciones de cada país, pueden citarse:

1. Facilitación del comercio internacional de alimentos. En especial, para los países importadores de alimentos, son indispensables medidas que contribuyan a recuperar la confianza en los mercados internacionales y a facilitar las importaciones de alimentos, que garanticen su abastecimiento interno.
2. 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 a consumidores y productores.
3. Alianzas o acuerdos público-privados, para la promoción de cadenas de valor que incluyan a los

¹⁷ Banco Mundial, 2008 (pag. 138)

¹⁸ Oxfam Internacional documenta un caso en un país Centroamericano, en el que los cinco mayores importadores de arroz controlan el 60% del comercio. Después de una reducción de los aranceles al arroz, el precio de importación cayó un 40% entre 1994 y 2000; sin embargo, el precio de venta real al consumidor subió un 12%. Mientras que los importadores y los molineros recibieron los beneficios derivados de la importación de arroz a menor precio, la situación de consumidores y productores empeoró. Oxfam 2008

¹⁹ Gordillo 2007

pequeños agricultores, negociaciones de márgenes de comercialización o facilitación de acuerdos de precios entre productores y procesadores de alimentos.

4. Instrumentos financieros para el manejo de riesgos, como seguros agrícolas, bolsas de futuro e incluso sistemas informales de aseguramiento mutuo a nivel de comunidades, que amplíen las oportunidades del manejo de riesgos de los hogares rurales²⁰.

5. Desarrollo de mercados estratégicos: semillas, financieros y laboral.

6. Los de semillas, con demanda muy estacional y localizada, son mercados en general débiles e inestables, con asimetrías de información, restricciones de liquidez, riesgosos e inciertos. El desarrollo de mercados de insumos requiere de estrechos vínculos entre los sectores público y privado de semillas, además de control fitosanitario, bioseguridad, propiedad intelectual y otros.²¹

7. Los mercados financieros rurales requieren apoyos para la transferencia de tecnología financiera y aprendizaje de reducción de costos de transacción – en el manejo de créditos y ahorros- de parte de instituciones financieras, ya sean públicas o privadas, así como instrumentos de garantías y avales, son aspectos esenciales para la extensión de sus servicios en forma sostenible a las áreas rurales.

8. El mercado laboral, en muchos casos es el canal más importante para conectar crecimiento agrícola con reducción de pobreza rural. Incentivos para la generación de empleos, capacitación y formación profesional de mano de obra, y normas y regulaciones que tiendan a mejorar la calidad del empleo, particularmente de los trabajadores temporales, son el tipo de medidas que pueden contribuir al desarrollo de esos mercados.

9. Calidad e inocuidad de alimentos. Las preocupaciones de los consumidores por adquirir alimentos inocuos y de calidad, junto con el aumento en el comercio internacional de productos agropecuarios, han resultado en una demanda creciente en apoyo técnico e institucional susceptible de mejorar los sistemas de producción y empaque, de manera de distribuir alimentos que cumplan con aquellas características.

10. Abastecimiento social. En ciertas condiciones, la disponibilidad de reservas públicas de alimentos básicos, y cuando se requiera, su liberación oportuna, se ha mostrado un mecanismo eficaz en la formación de los precios, 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 de manejo necesarias. Así mismo, existen circunstancias que ameritan el abastecimiento de grupos poblacionales vulnerables, que están excluidos de los circuitos normales de la distribución comercial.

b) Pequeña agricultura.

Los países en la región tienen la enorme oportunidad de transformar uno de los que se considera como gran “problema social” – los pequeños productores agrícolas en condiciones de pobreza, vistos en general como sujetos sólo de políticas sociales – en parte de la solución, es decir en quienes aportan una oferta de alimentos de consumo popular, a la vez que mejoran sus ingresos y reducen su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

²⁰ Informe del Desarrollo Mundial. Banco Mundial (2008:207).

²¹ Informe del Desarrollo Mundial. Banco Mundial (2008:210-214).

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 agrícola²², y da empleo a aproximadamente dos de cada tres agricultores²³. Estos productores, que concentran los mayores índices de pobreza²⁴, son los que producen la mayor parte de los alimentos de consumo popular, los que representan hasta el 80% del consumo de energía y proteínas de los hogares de menores ingresos²⁵.

Se trata, lógicamente, de un sector muy heterogéneo, tanto en escala y acceso a recursos productivos, como en su vinculación con los mercados; la diferencia entre sus aportes a la generación de empleo y del producto, hace evidente la existencia de una importante brecha de productividad, si bien para algunos productos y zonas geográficas específicas se muestra muy competitivo..

Existe un amplio consenso en que esta 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 “no transables” y/o que compiten con alimentos que se importan, y un gran potencial en el abastecimiento de mercados locales y regionales.

En efecto, sus capacidades productivas ociosas pueden ocuparse rápidamente, logrando aumentos sensibles en su productividad, en un contexto en el que todo hace prever que los precios de los fertilizantes y agroquímicos se mantendrán elevados. Experiencias prácticas sugieren que existen oportunidades para incluso duplicar los rendimientos de la pequeña agricultura en la mayoría de los países, usando tecnologías disponibles, ahorradoras de insumos derivados del petróleo, y sistemas productivos de manejo sostenibles de suelos, agua y bosques. Inclusive en regiones ecológicamente frágiles, es posible actualmente elevar la producción, con tecnologías que se adapten al medio natural y que sean capaces de preservar la biodiversidad, lo que debiera ser una de las bases de la propia expansión productiva²⁶.

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 al consumidor y con ello en el control de la inflación, que en gran medida es de alimentos. 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 claves de los costos de los alimentos en los países de la región.

En síntesis, una política cuyo objetivo sea fomentar el aumento en la productividad y producción de alimentos por parte de la pequeña agricultura, debe contar con:

²² Con las excepciones de Argentina -19%- y Chile -27%- IICA 2007

²³ FAO-BID 2007 y IICA 2007

²⁴ El ingreso agrícola es muy importante en los primeros deciles de la pobreza, como muestran diversos análisis realizados por la CEPAL a partir de de las encuestas de ingresos y gastos de países Latinoamericanos.

²⁵ 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. FAO-BID 2007

²⁶ Ricardo Abramovay 2008. Citando a M S, Swaminathan precursor de la llamada “revolución siempre verde” (“evergreen revolution”). Lo que se logrará siempre y cuando sean superadas las técnicas de la “revolución verde” cuya esencia esta en moldar el ambiente natural según las exigencias de las semillas de alto potencial productivo y al uso de fertilizantes químicos a gran escala.

1. Acceso a recursos productivos (tierra, agua). Una buena proporción de agricultores con cultura y experiencia en la producción de alimentos, podría ser "económicamente viable" si tuviera la oportunidad de acceder a más tierra o a infraestructura de riego en zonas secas. Cabe considerar, sin embargo, que la experiencia ha mostrado que el solo acceso a tierra es insuficiente si no se tiene acceso simultáneamente a servicios financieros y no financieros y a mercados finales.
2. Financiamiento rural. Más que crédito agrícola, los pequeños agricultores requieren de productos financieros que respondan a las estrategias económicas de los hogares rurales, lo que involucra financiar también actividades no agrícolas. Las tecnologías financieras, además, debieran superar la generalizada carencia de garantías inmobiliarias y a la vez reducir los altos costos de transacción que involucran los pequeños préstamos en áreas rurales.
3. Producción y distribución de semillas. La producción, comercialización y uso de semillas (básica, registrada, mejorada y común) es considerado un factor estratégico para el aumento en la productividad en la pequeña agricultura. La participación de empresas o asociaciones de pequeños productores con experiencia empresarial son un eslabón importante de la cadena de producción y distribución.
4. Investigación agrícola e innovación. Buena parte de las más recientes innovaciones tecnológicas vienen incorporadas en insumos o bienes de capital, por lo que constituyen "bienes privados", cuya utilización requiere capacidades y conocimientos con los que normalmente no cuenta la pequeña agricultura. Para mejorar la productividad de este sector, en consecuencia se requiere un tipo de investigación científico tecnológica de carácter público que sea capaz de valorizar los recursos y las condiciones locales.
5. Extensión agrícola. Tanto la efectividad de las medidas gubernamentales de distribución de semillas o insumos, para aumentar la producción de alimentos en el corto plazo, como el acceso a la tecnología de los pequeños agricultores, depende esencialmente, en el medio y largo plazo, de un eficiente sistema de extensión agrícola. Sistema que debe integrar múltiples modalidades, públicas y privadas, que respondan a las demandas de una amplia diversidad de productores y de niveles en la adopción de innovaciones²⁷.
6. Asociatividad y cooperación. La adopción de innovaciones tecnológicas, el mejoramiento en la calidad de los productos y el acceso a mercados depende en gran medida de lograr escalas mínimas de producción, disminuir las asimetrías de información y aumentar las capacidades de negociación en las cadenas agroalimentarias.
7. Compras públicas de la pequeña agricultura. En muchas ocasiones la falta de una demanda efectiva a precios atractivos constituye un factor que reduce las expectativas de siembra, más allá del autoconsumo, de los pequeños agricultores. Esto es particularmente válido en lugares donde los mercados de productos no funcionan adecuadamente, sea por deficiencias en la infraestructura o por una concentración en el poder comprador a nivel de los sistemas de comercialización. Las experiencias de compras de parte de empresas públicas o mixtas en la región, en algunos casos destinados a reservas estratégicas de granos y en otros a abastecer la demanda de alimentos del sistema de protección social, se han mostrado efectivas como estímulo a la producción de los pequeños agricultores.
8. Mejoramiento de la infraestructura rural, como caminos rurales, irrigación, almacenamiento de granos, etc., para facilitar la comercialización y el abastecimiento, reducir los costos de transacción e impulsar la productividad agrícola.

²⁷ En la región, por ejemplo, se cuenta con muy buenas experiencias en sistemas de extensión horizontal y participativa, es decir entre pequeños productores, que se han mostrado eficientes en el mejoramiento de la productividad y en un manejo sostenible de los recursos naturales.

c) Protección social

Reforzamiento de los sistemas de protección social con programas de transferencias de ingresos, alimentación escolar y de erradicación de la desnutrición crónica infantil. Su objetivo es asegurar a la población que está en condiciones de inseguridad alimentaria el acceso a una canasta básica de alimentos, de modo de cortar la cadena hereditaria de la desnutrición crónica infantil, con todas sus secuelas en la disminución de capacidades y oportunidades para los más pobres.

La principal ventaja que ofrecen los programas de **transferencias de ingresos** –ya sea en efectivo o bonos para la adquisición de alimentos- es aumentar el poder de compra de los consumidores de menores ingresos, con efectos multiplicadores en las economías locales, sin afectar los incentivos para la producción interna de alimentos. Adicionalmente, estos programas contribuyen a la mejoría de los servicios de salud y educación, por todo lo cual debieran aumentar su cobertura en las áreas rurales, donde han habido cambios demográficos que implican una mayor presencia de población infantil y una mayor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo.

Los programas de **alimentación escolar**, al menos de nivel primario, se han mostrado eficientes en mejorar la nutrición infantil y en reducir los niveles de deserción escolar, los que se refuerzan al combinarse con transferencias de ingresos a las familias. La efectividad de estos programas será mayor si se integran en acciones más amplias de educación alimentaria y nutricional, en que se promueven huertos escolares y mejores hábitos alimenticios. También podrán tener efectos económicos multiplicadores si se incorpora en la dieta alimentos producidos localmente por la pequeña agricultura, contribuyendo adicionalmente de esa forma 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 menores de dos años y madres gestantes, incluyendo medidas tales como la atención de salud para madres y niños, la distribución de micronutrientes y alimentos reforzados y la alimentación terapéutica, entre otras.

IV.4 Cambio Institucional

Implementar una nueva agenda para la agricultura exige una estrategia de reconstrucción institucional a niveles sectoriales y territoriales. La institucionalidad agrícola/rural/territorial adolece de múltiples debilidades, entre las cuales cabe destacar: intervenciones gubernamentales sectoriales poco coordinadas; Ministerios de Agricultura débiles; procesos de descentralización incompletos; sesgos en las políticas y el gasto público, con subsidios, en bienes privados, que son captados por segmentos de mayores ingresos; sector privado poco desarrollado; y amplios segmentos de familias pobres poco organizadas y subrepresentadas en las instancias de decisiones. La implementación de una estrategia de desarrollo agrícola, en la perspectiva de impulsar un crecimiento con reducción de la pobreza y la desigualdad, pasa necesariamente por una reconstrucción institucional que involucra no solamente a las agencias públicas, sino también a las organizaciones y representaciones de los productores y pobladores rurales; y no únicamente en el nivel sectorial, sino que fundamentalmente a niveles territoriales, en el que áreas rurales se integran económicamente en forma creciente a las urbanas.

Un sector público fortalecido y eficaz es indispensable para llenar los vacíos institucionales en el apoyo a la competitividad de la pequeña agricultura y, en una perspectiva a largo plazo, el desarrollo de mercados inclusivos. En otros términos, un marco institucional que de cuenta de la diversidad productiva, ecológica y social de los habitantes rurales, y que responda con eficacia a las demandas sociales. Esto no será posible sin reconocer a las **representaciones de los productores y habitantes rurales como entidades de interés público**, con derechos y responsabilidades en el manejo y diseño de las políticas públicas. Lo importante es incorporar las diversas formas de estrategias diferenciadas y actores sociales en una deliberación más amplia, que traiga como resultado la inclusión.²⁸

Los vacíos institucionales son evidentes, entre otros, en la provisión de servicios financieros, en la investigación y extensión, y en la comercialización agrícola, en la que un ambiente adecuado y la provisión de bienes públicos son condición necesaria pero no suficiente. En el último tiempo en la región han surgido iniciativas que buscan reconstruir las capacidades públicas para intervenir. Ejemplos de ello son el debate existente sobre el reforzamiento de una Banca de Desarrollo, que llene los vacíos existentes en el financiamiento productivo, especialmente rural y de largo plazo, y la reconstitución de empresas y capacidades públicas en la comercialización de alimentos básicos.

Este tipo de iniciativas, que comienzan a debatirse,, debieran tener en cuenta las lecciones derivadas de la intervención que tuvo el Estado en la provisión de esos servicios en el pasado²⁹. En el caso de la innovación tecnológica en la agricultura, por ejemplo, la actividad científica de los institutos nacionales de investigación agropecuaria, financiados íntegramente con recursos fiscales, ha perdido vigencia, porque ya no resulta factible la producción de conocimientos “desde la oferta”, desligada de la demanda. La innovación es concebida actualmente como un proceso de carácter asociativo, o más bien sistémico, donde el Estado, las empresas, el sector científico tecnológico y otros actores requieren articularse y complementarse. En casi todos los países de América Latina se repitieron los mismos modelos institucionales para la investigación agrícola, los que ahora deben ser repensados, especialmente en el caso de países de economías pequeñas, en los que el énfasis debiera estar en la gerencia del conocimiento internacional y en la transferencia.

Los procesos de **descentralización** han inducido a revisar el papel del Estado en los países de la región, al cambiar las relaciones de poder y autoridad, como resultado de la transferencia de autoridad política, administrativa y fiscal a niveles intermedios y locales de gobierno. De esta manera se han multiplicado las instancias de intervención, debate y decisiones políticas, en la gestión de la política pública.

Es por ello que, para poder articular una acción pública con visión sectorial, cobran cada vez mayor importancia los arreglos institucionales en los territorios, como parte esencial de un sistema de gobernabilidad rural más eficaz y equitativa. El territorio ha dejado de ser concebido como un espacio objetivamente delimitable y fijo en el tiempo, para transformarse en una construcción social, donde coexisten numerosas relaciones sociales, que tienden a generar una identidad común entre agentes públicos y privados³⁰.

²⁸ G. Gordillo 2007

²⁹ Están ampliamente documentados los casos de Bancos públicos agrícolas que llegaron a ser mecanismos de transferencia de subsidios a quienes menos los necesitaban mediante sucesivas condonaciones de deudas morosas y que influyeron negativamente en una cultura de compromiso que es indispensable para emprender iniciativas sostenibles de desarrollo.

³⁰ Sumpsi, J.M. 2007. Desarrollo territorial rural. Relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas. Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina. Santiago de Chile.

El enfoque de desarrollo territorial³¹ permite valorizar y explorar las ventajas comparativas de los territorios rurales, fomentando los vínculos inter-sectoriales y la indispensable articulación entre políticas públicas, especialmente entre las sociales y las de fomento productivo. También permite el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales, reconociendo que de ello depende identificar y explorar una gran parte de las oportunidades económicas.

³¹ Ver J. Berdegúe y A. Schejtman, 2007 y A. Schejtman y Berdegúe 2004

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovay, R. 2008.** "Uma maior abertura commercial ajuda no combate a fome? Alimentacao e desenvolvimento. Tendencias/Denates Folha de Sao Paulo, 7/06/2008
- Barril A; Almada, F. 2007** (editores). La Agricultura Familiar en los Países del Cono Sur. Alex Barril G y Fátima Almada. Instituto Interamericano de Cooperación en Agricultura, IICA. Asunción. 189 p. Disponible en Internet: www.iica.int/eng/regiones/sur/chile/documents/agriculturafamiliarregional.pdf
- Berdegú, J.; Schejtman, A. 2007** "La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural". Ponencia presentada en el Seminario sobre "Crecimiento Agrícola y persistencia de la Pobreza Rural". Oficina Regional de la FAO, Santiago de Chile, 29 y 30 de Noviembre de 2007.
- CEPAL, 2005.** Panorama Social de América Latina 2005. Disponible en Internet: <http://www.eclac.org/publicaciones>.
- CEPAL, 2006.** "Protección Social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad" Santiago de Chile (síntesis). Documento presentado para el trigésimo primer período de sesiones de la Comisión (Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo del 2006). Disponible en Internet en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/24083/lcg2295e.pdf>
- CEPAL, 2007.** Balance preliminar de las Economías de América Latina y El Caribe. CEPAL, Santiago. Chile. Disponible en Internet en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/31993/LCG_2355_Documento.pdf
- CEPAL, 2008.** Notas de la CEPAL No. 56. Santiago de Chile, enero de 2008.
- Da Silva, G; Gómez, S; Castañeda, R. 2008.** Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural en América Latina. Revista Española de Estudios Agro-sociales y Pesqueros. Madrid (Por publicarse).
- De Janvry, A.; Sadoulet. E. 2005.** "Fitting the Facts and Capitalizing on New Opportunities to Redesign Rural Development in Latin America". Presentación realizada XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Cuiabá, MT, 25/07/2005.
- Delfín, N. 2008.** Artículo de opinión en el "Jornal Valor Sao Paulo", 22 julio 2008.
- Echenique, J. 2007.** Contextualización de la agricultura familiar frente a los tratados de libre comercio" En Fernando Soto, Marcos Rodríguez y Cesar Falconi (Eds). 2007. Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la FAO para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago. Chile. 154 p.
- FAO, 2008.** Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos: Guía para medidas inmediatas a nivel nacional. Roma, Mayo 2008.
- FAO-RLC 2008.** "Aumento en los precios de los alimentos en América Latina y el Caribe". Oficina de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Agosto 2008. Disponible en Internet <http://www.rlc.fao.org/es/temas/precios/pdf/precios.pdf>

- Ferranti, D., Valdés, A., Perry, G. 2005.** "Beyond the City: The Rural Contribution to Development". World Bank.
- Gordillo, G. 2007.** "La reconstrucción de las instituciones rurales... (¿y también de nuestras certidumbres?). Ponencia presentada en el Seminario sobre "Crecimiento agrícola y pobreza rural". Oficina Regional de la FAO en Santiago de Chile, diciembre 29 y 30 de Noviembre de 2007
- High-Level task Force on The Global Food Crisis. 2008.** Comprehensive Framework for Action. Disponible en Internet en <http://www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/ECOSOC/>
- Ocampo, J.A.; Parra, M. A; Marzo, 2008.** "This is a Boom of Mineral, not Agricultural Prices"
- Oxfam Internacional. 2007** ¿Cuál es la nueva agenda para la agricultura? Una respuesta al informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Nota informativa de Oxfam Internacional. 19 de octubre de 2007.
- Piñero, M. 2008.** El Nuevo Contexto para el Diseño de las Políticas de Investigación, Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria en América Latina. Presentación del autor en Taller de Expertos FODEPAL, FAO-RLC, junio del 2008.
- Schejtman A. y Berdegú J. 2004.** "Desarrollo Territorial Rural". Centro Latinoamericano para el Desarrollo, RIMISP. Debates y Temas Rurales N°1. Disponible en Internet en: <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870>
- Soto, F; Rodríguez, M; Falconi, C (Eds). 2007.** Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la FAO para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago. Chile. 154 p.
- Sumpsi, J.M. 2006.** Desarrollo territorial rural. Relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas. En Seminario Internacional Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina, Santiago de Chile, 23 a 26 de abril de 2006. RIMISP. IDRC. Disponible en Internet en: <http://www.rimisp.org/seminariotrm/doc/JOSE-MARIA-SUMPSI.pdf>
- Valdes, A; Foster, W., 2008.** High World Commodity Prices Hurt or Help Family Farms? A simulation case study for Chile". Prepared for FAO Expert Workshop on Policies for the Effective Management of Sustained Food Prices Increases. Rome - July 2008.
- World Bank, 2008.** World Development Report 2008. Agriculture for Development. Washington DC. 384 p.