

PANORAMA

de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2012



**PANORAMA DE LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
2012 EN AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE**

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

ISBN 978-92-5-307357-3

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por correo electrónico a: copyright@fao.org, o por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicaciones, Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia).

© FAO 2012

SIGLAS

ALC	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
AECID	AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
CARICOM	COMUNIDAD DEL CARIBE
CEPAL	COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
CRED	CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA EPIDEMIOLOGÍA DE DESASTRES
FMI	FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
GTA	GLOBAL TRADE ATLAS
FIDA	FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
OCDE	ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS
ODM	OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS
OIT	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
OMA	ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS
OMC	ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
OMS	ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD
PIB	PRODUCTO INTERNO BRUTO
SAN	SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
UE	UNIÓN EUROPEA
UNICEF	FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA
USDA	DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

TABLA DE CONTENIDOS

Prólogo	7
Mensajes principales	9
Introducción	11
Primera sección * Seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe	15
Aumento de los precios internacionales de los alimentos en 2012	17
Estado del hambre y la malnutrición en América Latina y el Caribe	27
Acceso a los alimentos en América Latina y el Caribe	41
Producción y disponibilidad de alimentos	59
Comercio internacional de alimentos	85
Segunda sección * Objetivos estratégicos, agenda de políticas públicas de la seguridad alimentaria y nutricional y rol de la cooperación técnica de la FAO	101
Contexto	103
Objetivos de desarrollo de los países miembros de la fao	107
Agenda de políticas en seguridad alimentaria y nutricional de los países y prioridades de cooperación de la fao en la región	115
Dossier * Pobreza rural en la década de 2000 en América Latina y el Caribe	123
Antecedentes	124
I. Pobreza y desigualdad rural	125
II. Pobreza rural y actividad económica	134
III. Transferencias y remesas: la creciente importancia de los ingresos no laborales para los hogares rurales pobres	138
Síntesis y principales conclusiones	143
Bibliografía	145

PRÓLOGO

Las estimaciones más recientes de la FAO sobre el hambre en el mundo muestran que en las últimas dos décadas, el número de personas subnutridas en América Latina y el Caribe ha disminuido en 16 millones, lo que ha contribuido de forma importante a la tendencia mundial en este mismo sentido, que muestra que, en el período mencionado, el planeta redujo en 132 millones el número de personas afectadas por el hambre. Estos datos dan cuenta de los esfuerzos realizados por la humanidad para avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, se estima que actualmente 868 millones de personas sufren hambre en el mundo. La sola mención de una cifra de tal magnitud revela que todo lo realizado por los gobiernos, la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional es aún insuficiente.

El Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012, publicación de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, parte de ese contexto para analizar lo que ocurre con la problemática del hambre y la pobreza en la región. Como punto principal, **el Panorama 2012 subraya que el impulso al crecimiento que han tenido las economías de los países de la región no se ha traducido en una disminución de la vulnerabilidad a la que está expuesta una parte importante de la población del continente.** La CEPAL estima que en el último año aumentó el número de personas bajo la línea de pobreza extrema, mientras que los cálculos de la FAO indican que en los últimos seis años la reducción del hambre se desaceleró y solo un millón de personas dejaron tal condición.

Entre 2011 y lo que va de 2012 América Latina y el Caribe ha mantenido una cierta autonomía respecto del desempeño de las economías de los países más desarrollados, puesto que **la región mantiene tasas de crecimiento positivas superiores a las de EE.UU. y la Unión Europea**, que han mostrado una mayor desaceleración. Este período también ha estado marcado por alzas en los precios de los alimentos y las materias primas que han mejorado los términos de intercambio para los países de la región.

Aunque el futuro inmediato sigue marcado por la incertidumbre, hasta el momento **la inserción de las economías y de las agriculturas regionales en el mundo ha dado como resultado un crecimiento con saldos comerciales agroalimentarios positivos**, y un mayor peso y preponderancia del sector agrícola y sus



encadenamientos productivos dentro de los propios países. Sin embargo, cada vez que se hace referencia a la región en su conjunto se deben tener en cuenta las enormes diferencias que existen entre los países, según la dotación de recursos productivos y la condición de exportadores o importadores netos de alimentos, y también las diferencias que existen dentro de los propios países, según el tamaño de los productores y la distribución de los ingresos entre los distintos estratos sociales.

El desempeño económico de la región ha significado un aumento de la importancia de los salarios dentro de los ingresos de las familias, aunque en general persisten grandes carencias en relación con las condiciones de empleo, tanto respecto del nivel de los salarios como por la alta informalidad de las relaciones de trabajo. La agricultura familiar, sector clave por su capacidad de proveer alimentos, tampoco ha sido suficientemente reconocida y apoyada por los gobiernos en este período.

De esta manera, los desafíos actuales no se limitan a las amenazas y oportunidades que surgen con el alza de los precios de los alimentos, sino que se ubican en un nivel superior, en el que **se cuestiona hasta dónde las estrategias de desarrollo de los países están efectivamente orientadas a la integración de toda su población en los procesos de crecimiento económico y a la distribución de los frutos del desarrollo.**

Estos objetivos, que trascienden el desafío de la seguridad alimentaria, aunque la incluyen de manera destacada, están en el horizonte de lo posible para la región. **Los avances en la producción y la productividad, así como en el desarrollo comercial, muestran que con políticas adecuadas es posible alcanzar las metas de disminución del hambre.**

Con la publicación de este Panorama, la FAO busca aportar una mirada de conjunto sobre los avances y los desafíos pendientes en los países en materia de seguridad alimentaria y nutricional, así como respecto a los factores que generan condiciones de vulnerabilidad, para lo cual se analizan indicadores socioeconómicos y se describen medidas de políticas adoptadas, a partir del hecho de que cada país desarrolla los instrumentos para monitorear sus propios procesos en materia de superación de la pobreza y disminución del hambre y la malnutrición. Estas temáticas han adquirido especial relevancia en las políticas públicas desde 2008, a partir de las crisis financieras y económicas experimentadas en el mundo, que han implicado grandes desafíos para las estrategias de desarrollo adoptadas por los países.

La FAO también postula que la región como bloque debe hacer valer su peso en la producción y el comercio mundial de alimentos, para incidir en la construcción de mecanismos de gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional a escala mundial. Del mismo modo, es necesario reforzar el apoyo a las instancias de integración política y económica orientadas a la seguridad alimentaria en el ámbito regional. Además, la FAO impulsa la consolidación de legislación e institucionalidad relativa a la seguridad alimentaria y nutricional en los países, así como la mejora de los

niveles de transparencia y competencia en los mercados agroalimentarios domésticos.

Para abordar esta problemática, el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 se estructura en tres secciones: la primera analiza lo ocurrido con el acceso y la disponibilidad de alimentos, consideradas como las principales dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional, en lo que se incluye también el comercio agroalimentario; la segunda describe la acción institucional de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, a partir de nuevos desafíos y orientaciones; y la tercera sección, bajo la forma de un *dossier*, analiza la evolución de la pobreza rural durante la primera década de este siglo.

Cabe señalar finalmente que esta versión 2012 del Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional no solo se presenta bajo la forma de libro, sino también en soporte digital para una edición interactiva que, además de reproducir textualmente los mismos contenidos que el papel, permite navegar por bases de datos, cuadros y gráficos, para ofrecer una gran cantidad de información adicional que habría resultado inmanejable en su versión impresa. Esperamos que sea de utilidad para los lectores e investigadores interesados en profundizar en la seguridad alimentaria y nutricional de la región.

Raúl Benítez

Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

MENSAJES PRINCIPALES

El hambre en América Latina y el Caribe afecta a 49 millones de personas. Esto no se explica por una insuficiente producción o por falta de abastecimiento alimentario –salvo en situaciones de catástrofe–, sino que se debe fundamentalmente a la falta de acceso a los alimentos por parte de un sector importante de la población, que no cuenta con ingresos suficientes para adquirirlos. Esta situación afecta en mayor medida al sector más pobre y vulnerable en cada uno de los países.

El número de personas afectadas por el hambre en la región en 2004-2006 ascendía a 54 millones. Esa cifra bajó hasta los 50 millones en 2007-2009, y luego cayó a 49 millones de personas en 2010-2012. Por esta razón, se puede afirmar que **aunque se mantiene la tendencia a la reducción en el número de personas afectadas por el hambre, ésta disminuyó su ritmo**, lo que es consistente con la desaceleración en el crecimiento económico registrado por los países de la región en este último período.

Durante la última década la región vivió un período dinámico de crecimiento económico y disminución de la pobreza. Esta reducción se debe a una combinación de aumento de los ingresos laborales y ampliación de las transferencias públicas. **No obstante, América Latina y el Caribe aún muestra niveles de desigualdad muy altos** en relación con otras regiones del mundo y la participación de las remuneraciones en el PIB se ha reducido en la mayoría de los países.

En el pasado reciente los gobiernos han ejecutado un mayor gasto público, con un alto componente social; han impulsado inversiones en infraestructura e incluso han incrementado las transferencias de ingresos, que han servido como factor contracíclico cuando la demanda interna se ha visto deprimida, ya sea por menor actividad económica o por mayores precios. Cuando estas políticas se han puesto en práctica con visión estratégica han conseguido efectos estructurales, y han operado como factores de redistribución de los ingresos en sociedades caracterizadas por la desigualdad.

Para lograr una mejora consistente de la calidad de vida en los hogares más vulnerables del medio rural, y por consiguiente una reducción de la pobreza en ese sector, **son necesarias acciones públicas**

en cuatro importantes áreas de políticas: el acceso a recursos productivos, en particular por parte de la agricultura familiar; la **promoción de empleos «decentes»** en el medio rural; una **ampliación de la cobertura de los servicios sociales** (educación, salud, vivienda, etc.) que permita el acceso por parte de los sectores más vulnerables; y el **fortalecimiento de las organizaciones** de productores, trabajadores y en general de la sociedad civil en el medio rural.

El alza de los precios de los alimentos y las oscilaciones que afectan desde 2007-2008 a la economía mundial, y en particular a la región, **constituyen una amenaza a la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares más pobres y vulnerables**, que son los que destinan una mayor proporción de sus ingresos a la alimentación. De hecho, los años de crisis de 2009 a 2011 significaron un retroceso en esta materia, ya que aumentó la proporción de población bajo la línea de indigencia (pobreza extrema).

La sequía en regiones productoras de maíz y soja en Estados Unidos ha generado presiones al alza y volatilidad en los precios de estos productos y sus derivados. Las repercusiones de esta situación en la región son diversas: **efectos positivos para los países exportadores netos** de estos granos, como Argentina, Brasil y Paraguay, que podrían aumentar sus exportaciones en el corto plazo; y **negativos para los importadores netos de estos granos**, en especial si sus importaciones dependen de los Estados Unidos, como ocurre con México y los países centroamericanos y caribeños, que en muchos casos tendrán que cambiar el origen de sus importaciones.

La posición de América Latina y el Caribe en el comercio agroalimentario internacional ha mejorado durante los últimos años, dados los altos precios internacionales de sus productos exportables, que han estimulado la inversión y por lo tanto el crecimiento del producto. Dentro de ese desarrollo comercial durante la última década **ha crecido sistemáticamente el intercambio intrarregional**, al punto de que durante 2011 su peso superó levemente al del comercio con Estados Unidos.

El hambre y la inseguridad alimentaria son completamente evitables, toda vez que se aprecia que la agricultura mundial ha crecido en forma constante

durante los últimos 30 años. En este período ha aumentado la producción de alimentos y de otros productos agrícolas, y el relativo buen desempeño agrícola de la región ha contribuido a responder oportunamente a los incrementos en la demanda mundial por estos productos. Sin embargo, **para lograr seguridad alimentaria se requiere un mayor compromiso y articulación de todos los sectores involucrados, más recursos y políticas** que aborden las principales causas de la pobreza, el hambre y la desnutrición.

La nueva administración de la FAO ha establecido entre sus prioridades impulsar el diálogo social entre los principales actores en los países –legisladores, sociedad civil y sector empresarial– y tener un rol más activo en **la promoción de mecanismos de gobernanza de la seguridad alimentaria a nivel global y regional.**

INTRODUCCIÓN

CRECIMIENTO CON VULNERABILIDAD EN LA REGIÓN

La economía mundial enfrenta un proceso de desaceleración persistente. En 2010, el PIB mundial creció un 5,3 %, durante 2011 el crecimiento fue del 3,9 %, y para 2012 la proyección de crecimiento se sitúa en 1,4 %. En América Latina y el Caribe, pese a que también se experimenta una desaceleración, el PIB creció un 6,2% en 2010, un 4,6 % en 2011 y se estima un crecimiento de 3,4 % para 2012, con lo cual supera el porcentaje de expansión de la economía global y marca diferencias con el escaso crecimiento que experimentaron las economías europeas y los Estados Unidos todos estos años. Esta disparidad entre las dinámicas de crecimiento es un indicador de la capacidad que ha mostrado la región para enfrentar las crisis financieras, económicas y alimentarias.

Si se analiza la última década se observa que el PIB regional ha crecido desde 2000 a 2010 a una tasa promedio anual de 3,2 %. En el mismo período se ha registrado una disminución de la pobreza en la región, aunque a tasas menores. Entre 1999 y 2010 la pobreza de América Latina y el Caribe se redujo a una tasa de 1,8 % anual, mientras que la pobreza extrema disminuyó a una tasa de 2,4 % anual. Sin embargo, a pesar de estos avances la situación sigue siendo preocupante, ya que según los datos de 2011, 174 millones de personas viven en situación de pobreza en la región, y de ellas 73 millones viven en extrema pobreza. Asimismo, de acuerdo a la última información publicada por la FAO, durante el trienio 2010-2012 el hambre afectaba a 49 millones de personas.

Como efecto de las crisis, la tendencia positiva de disminución del número de personas extremadamente pobres se detuvo tanto en 2009 como en 2011. Al respecto, la CEPAL (2012) estima que el número de personas que se encuentran bajo la línea de pobreza extrema en la región ha aumentado en 3 millones durante 2011, lo que implicó volver al número estimado en 2009.

El aumento de los precios de los alimentos durante 2011 ha tenido particular impacto sobre la población pobre ya que, como es sabido, las personas que disponen de menores ingresos dedican una mayor proporción de sus recursos a la compra de alimentos. Al subir los precios de los alimentos, los más pobres ven que su poder adquisitivo disminuye más que el

de otros sectores de la población. En consecuencia, lo que ocurre con los ingresos y con su poder adquisitivo está directamente relacionado con la pobreza y con la vulnerabilidad de las familias con relación a padecer o estar en riesgo de sufrir hambre.

Aun en el período en que se registraron alzas en los precios de los alimentos la población que sufre hambre disminuyó en un millón de personas en la región. Lo más destacable es que la tasa de reducción del número de personas afectadas por el hambre en este período es significativamente menor a la del período inmediatamente anterior. En efecto, según las estimaciones de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* (SOFI), entre el año 2000 y el año 2008, la subnutrición se redujo en 2,9 puntos porcentuales, mientras que entre 2008 - 2011, lo hizo en 0,4 puntos, correspondientes a una tasa promedio anual de 2,7% en el primer período mencionado y de 1,2% en los años de crisis. Según esto, el número de personas que sufren hambre en la región ha pasado de 60 millones en el 2000, a 50 millones en 2008 y a 49 millones en 2011.

Como se observa, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado una desaceleración en la tasa de reducción del hambre en la región, lo que es consistente con la menor tasa de crecimiento económico registrada en estos últimos años.

Las expectativas que abre el crecimiento económico en la región

En general, los países que registran tendencias relativamente estables de crecimiento económico, y por lo tanto incrementos continuos en los ingresos, presentan aumentos en la inversión y en el empleo. Con el crecimiento económico se abren dos tipos de expectativas íntimamente relacionadas:

- i. Por una parte, desde una perspectiva estructural, cuando la economía de los países crece cabe esperar avances semejantes en materia de fortalecimiento institucional. Esto implica reglas claras que aporten tanto la seguridad jurídica que reclaman los inversionistas, como una mayor formalización en las relaciones laborales que mejore la posición de los trabajadores. No obstante, esta mayor institucionalización aún no es una realidad generalizable en la economía y en los sectores productivos agroalimentarios de la región.

- ii. Por otra parte, el crecimiento económico también estimula la expectativa de una disminución de la pobreza, al menos en proporciones similares, lo que no se ha cumplido. Esto se verifica particularmente en los años de crisis, que muestran incluso un incremento de la pobreza extrema.

El hecho que no se cumplan ambas expectativas sugiere que la inercia de los procesos de crecimiento económico es insuficiente para enfrentar los desafíos de tipo estructural, que emergen con mayor fuerza en situaciones cruciales como las antes señaladas: crisis financiera e incertidumbre en los mercados internacionales.

De lo anterior se concluye que para no agudizar los procesos de exclusión de importantes grupos de la población es necesaria una activa participación de los gobiernos en los procesos de diseño y aplicación de sus políticas en los períodos críticos. Como ejemplo, vale la pena resaltar que en el pasado reciente los gobiernos han ejecutado un mayor gasto público con un alto componente social; han impulsado inversiones en infraestructura e incluso han incrementado transferencias de ingresos que han servido como factor contracíclico, cuando la demanda interna se ha visto deprimida ya sea por menor actividad económica o por mayores precios.

Cuando estas políticas se han puesto en práctica con visión estratégica han conseguido efectos estructurales, y han operado como factores de redistribución de los ingresos en sociedades caracterizadas por la desigualdad.

Compatibilizar el crecimiento económico con la disminución de la vulnerabilidad es el principal desafío de los gobiernos de la región

De este análisis surge el principal cuestionamiento al desempeño económico de la región, puesto que aun con crecimiento económico y saldos positivos en su comercio internacional, dada la coyuntura de mayores precios internacionales de los alimentos y las materias primas, América Latina y el Caribe presenta alarmantes cifras de pobreza y déficits en materia de institucionalidad. Esto indica que la acción de los gobiernos ha sido insuficiente para lograr una mejor distribución de los mayores ingresos resultantes del crecimiento productivo. Por ello es necesario fijar la atención en lo que ocurre con la pobreza como realidad social presente en la región y con las acciones que los gobiernos pueden realizar para atenuarla en los plazos establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La pobreza es un fenómeno complejo que se refiere a muchos tipos de privaciones, y la explicación de sus causas está sujeta a diversas interpretaciones¹. Sin embargo, desde el punto de vista de su erradicación, y en particular de las carencias en materia de alimentación y su manifestación como hambre en los hogares, es indispensable que se enfrenten y resuelvan sus causas².

Así entendida, la pobreza es una manifestación de un conjunto de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que experimentan las sociedades, que no logran integrar a toda la población en sus procesos de producción y reproducción social. En una región tan heterogénea como América Latina y el Caribe, que incluye países con distintas dimensiones y diversa dotación de recursos, y por las condiciones históricas en que cada uno de ellos se ha desarrollado, el análisis sobre cómo se manifiesta y se enfrenta la pobreza también será diferente³.

También es necesario tener en cuenta que, como efecto de la aplicación de diversas políticas públicas, la subnutrición o la desnutrición crónica en niños menores de cinco años muestran resultados distintos a los observados en materia de pobreza. Son varios los casos en que políticas de salud acompañadas de acciones y transferencias de nutrientes focalizadas en grupos de población definidos como vulnerables han dado resultados positivos, aun cuando, en esos mismos períodos, la economía de esos países haya sufrido crisis o retrocesos en materia de crecimiento.

Por lo tanto, para lograr una apreciación más completa de lo que ocurre en la región en materia de seguridad alimentaria, no basta con disponer de mediciones de los ingresos para dimensionar la condición de pobreza en los últimos años, sino que es necesaria también información referida a políticas de salud pública y programas de superación de la subnutrición aplicados por los gobiernos durante períodos más largos, puesto que las familias experimentan procesos de acumulación positiva tanto en lo referido a capital social y

1 Pobreza, en el origen del término, se refiere a la condición de poca o escasa producción; con el uso se ha asociado más directamente a las carencias que sufren determinadas personas o grupos sociales.

2 La XXII Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe hizo explícito que la principal causa del hambre es la pobreza.

3 En la primera sección se actualiza la situación de seguridad alimentaria y nutricional en la región. En cada capítulo dedicado a las dimensiones del fenómeno se describen las medidas de política adoptadas por los gobiernos.

cultural, como en relación con las condiciones de infraestructura habitacional y de servicios, lo que les permite a sus miembros un mejor aprovechamiento de las oportunidades que se abren por el aumento de los ingresos.

ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DEL PANORAMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL 2012

El Panorama es una publicación que ofrece la visión de la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe respecto de la evolución de la seguridad alimentaria y nutricional en la región, y cuyo objetivo es informar y entregar puntos de vista que contribuyan a que los lectores se enteren tanto de lo que ocurre con todas las dimensiones de la seguridad alimentaria, como de las actividades con que la FAO se ha propuesto contribuir a la superación del problema del hambre. Esta versión del Panorama se compone de tres secciones:

- i. Evolución de la seguridad alimentaria y nutricional;
- ii. Perspectiva de acción de la FAO y de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe en materia de agenda y prioridades políticas;
- iii. Pobreza rural y su impacto de la dimensión de acceso a los alimentos, principal problema de la población rural en el período.

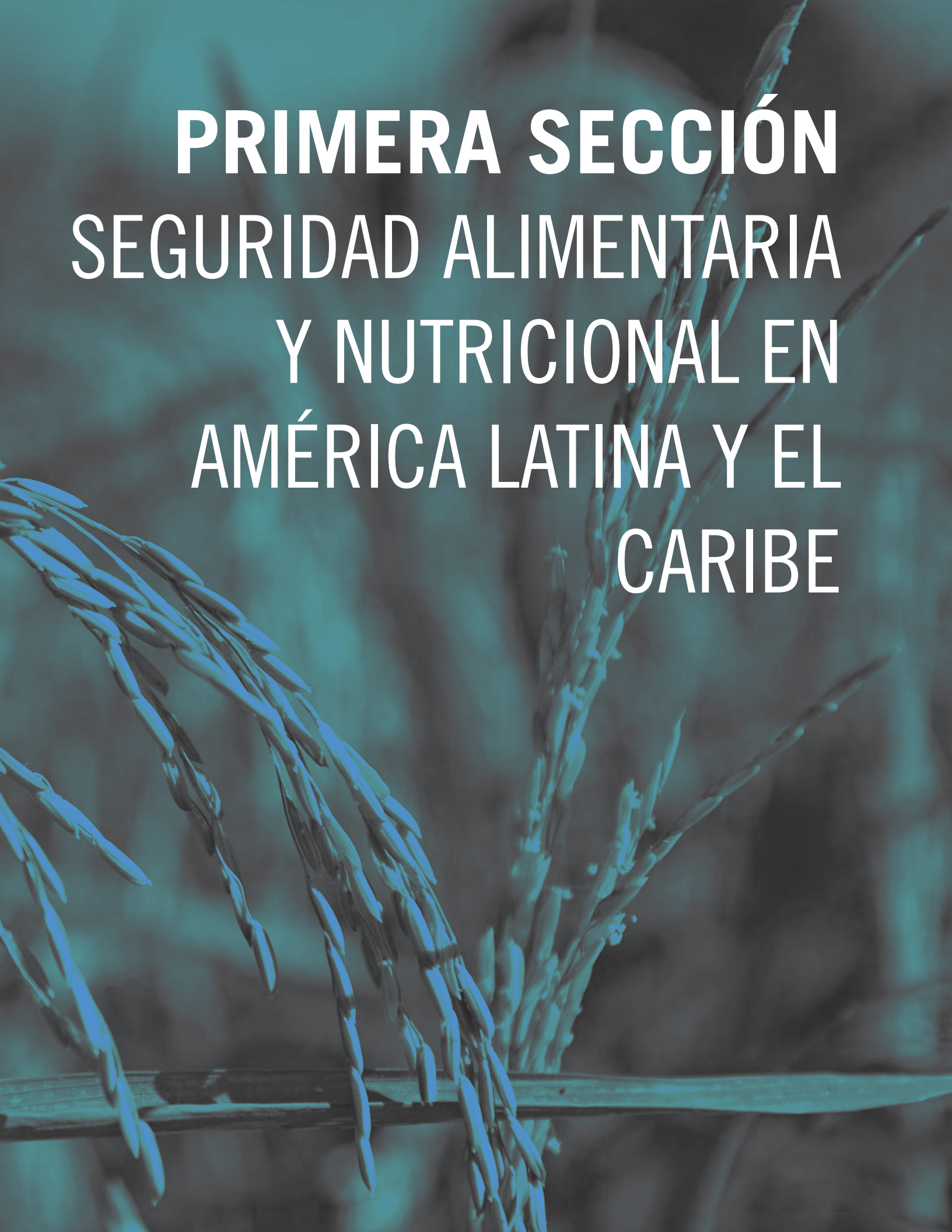
La primera sección actualiza la información del Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y presenta antecedentes que permiten sostener que el aumento de los precios de los alimentos agudizó en 2011 los riesgos económicos y sociales de la población más vulnerable, lo que se manifestó en sus dificultades de acceso a la alimentación. El análisis considera que las condiciones de incertidumbre respecto al desempeño de la economía global dan contexto a esta visión sobre la seguridad alimentaria y nutricional en la región: se destaca el impacto que puede tener en los precios internacionales de los alimentos la actual sequía que experimentan algunos países exportadores de alimentos; se plantea la evolución que han tenido las principales variables asociadas con hambre y desnutrición; se describe la

dimensión de acceso a los alimentos; se registra lo ocurrido con la producción y disponibilidad de alimentos, y se incorpora una reseña de los sucesos que han amenazado la estabilidad en el acceso a los alimentos; también se expone la dinámica comercial agroalimentaria, entendida como la forma en que los países acuden progresivamente al intercambio de excedentes de producción en la región y hacia el mundo, incorporando para todas estas dimensiones las medidas de política que los gobiernos han informado por medios oficiales.

La segunda sección de este Panorama explica el esfuerzo institucional orientado a armonizar la acción de la FAO en su misión de contribuir a la erradicación del hambre en el mundo, y particularmente en América Latina y el Caribe. En 2012, con el inicio de la gestión de un nuevo Director General, la FAO ha avanzado tanto en precisar sus objetivos estratégicos a escala mundial como en definir una agenda de políticas que orientan la acción institucional para el bienio 2012-2013, de acuerdo a las resoluciones adoptadas en la XXII Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe realizada en Buenos Aires, que contó con participación de los ministros de agricultura de la región y representantes de la sociedad civil. Estos lineamientos constituyen un mandato para que la FAO renueve su compromiso con el logro de una serie de objetivos orientados a superar los problemas de subnutrición y pobreza presentes en la región, y dan lugar a una propuesta de prioridades que deberá aplicarse en la cooperación técnica de la FAO en América Latina y el Caribe.

La tercera sección, incorporada como un *dossier*, profundiza el análisis de la pobreza rural en América Latina, lo que constituye uno de los desafíos más complejos para enfrentar la inseguridad alimentaria en el continente. El texto aporta información y análisis acerca de las dimensiones de la pobreza y la desigualdad rural en la región, sus vínculos con la seguridad alimentaria, la discriminación que afecta a algunos sectores sociales, el empleo y las transferencias (públicas y remesas), cuya importancia para la subsistencia de los hogares rurales más pobres y vulnerables es cada vez mayor.



A close-up photograph of rice stalks, showing the grains and the sheaves. The image is overlaid with a semi-transparent teal color, creating a monochromatic effect. The text is centered and written in a bold, white, sans-serif font.

PRIMERA SECCIÓN
SEGURIDAD ALIMENTARIA
Y NUTRICIONAL EN
AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE



AUMENTO DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS ALIMENTOS EN 2012

Durante junio de 2012 se conoció la noticia que Estados Unidos experimentaba una gran sequía en el medio oeste del país, que tendría impacto en sus cosechas de granos de maíz, soja y trigo, que se cultivan en una alta proporción en esas áreas.

Estos episodios climáticos se suceden año a año en el mundo y afectan los resultados de la agricultura en distintos países, así como también al comercio internacional, con impactos que en general dependen de la magnitud de los eventos. En este caso, la sequía en Estados Unidos es significativa porque cubre una gran superficie destinada a la producción de granos, y además porque este país es determinante en el comercio internacional de alimentos.

Adicionalmente, en el contexto actual de extrema sensibilidad de los agentes de los mercados, después de cinco años de alta volatilidad de los precios internacionales de los alimentos, se amplifica el efecto de corto plazo sobre los precios de aquellos productos sobre los que se tiene información de probables disminuciones importantes en la producción.

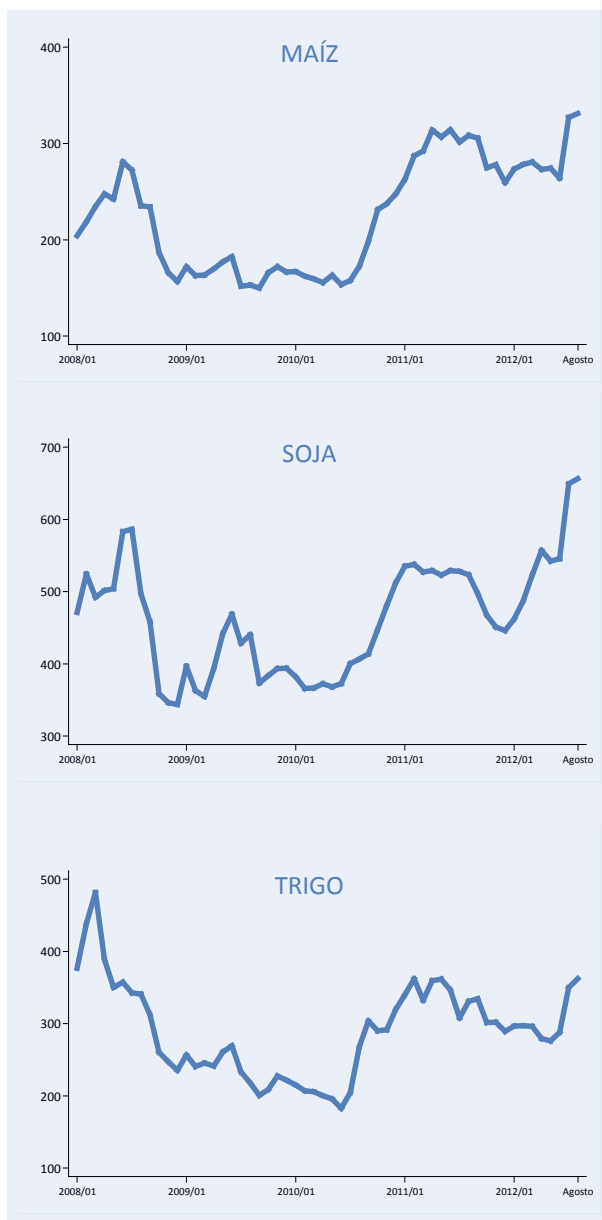
La preponderancia de Estados Unidos en las exportaciones globales se manifiesta en que este país aporta el 44 % de los granos de soja, el 50 % del maíz, y un tercio del total del trigo que se transa en el mercado internacional.

En el período de junio a agosto de 2012 los promedios de los precios del maíz aumentaron en un 25 %, el grano de soja en un 20 % y el trigo en un 26 %. En la Figura 1 se observa la evolución de los precios desde 2008. Cabe destacar el salto de los últimos meses, aunque durante agosto, a diferencia de julio, se percibe una tendencia a ofrecer menores variaciones. Vale resaltar que tanto el maíz como la soja alcanzan precios superiores a los de la crisis de 2008.

Estos aumentos han tenido un impacto en el índice de la FAO para los precios de los alimentos, que en julio presentó un quiebre en la tendencia a la baja que se había verificado durante el año, hasta alcanzar un nuevo nivel en agosto.

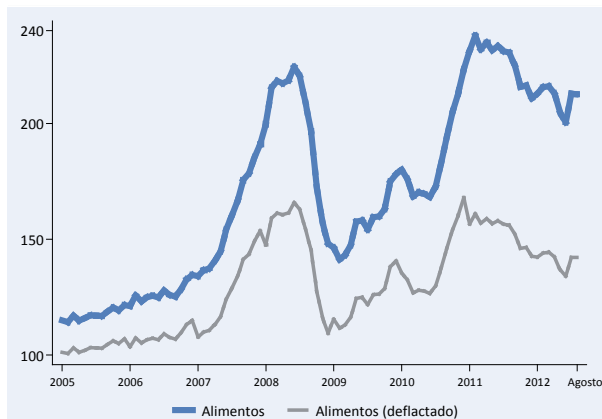
Al respecto, cabe observar que desde fines de 2011 los precios internacionales de algunos cereales ya mostraban una tendencia a la baja.

Figura 1. Precios internacionales de maíz, soja y trigo en dólares de 2008 a agosto de 2012

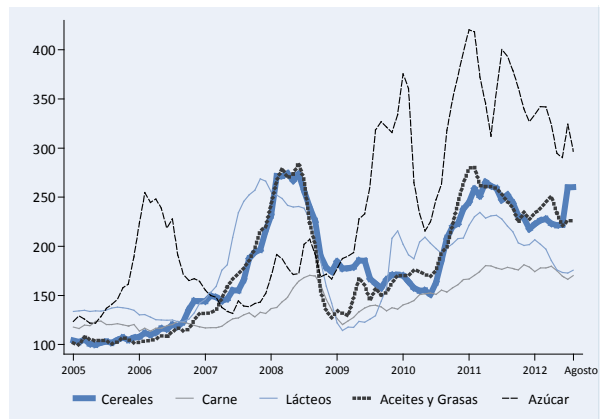


Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO.

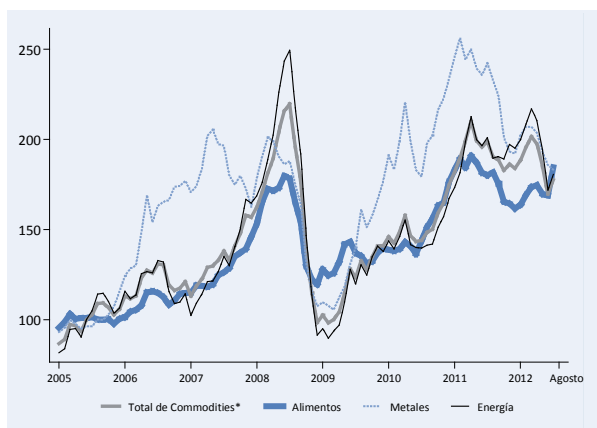
El índice de la FAO para los precios internacionales de los alimentos se situó en un promedio de 213 puntos en julio de 2012, lo que equivale a un 6 % de aumento con respecto al mes anterior. Por su parte, en agosto se mantuvo en este mismo nivel, lo que refuerza la idea de un impulso coyuntural que eleva por una vez el índice y que luego es absorbido por los mercados.

Figura 2. Índice mensual de la FAO para los precios de los alimentos

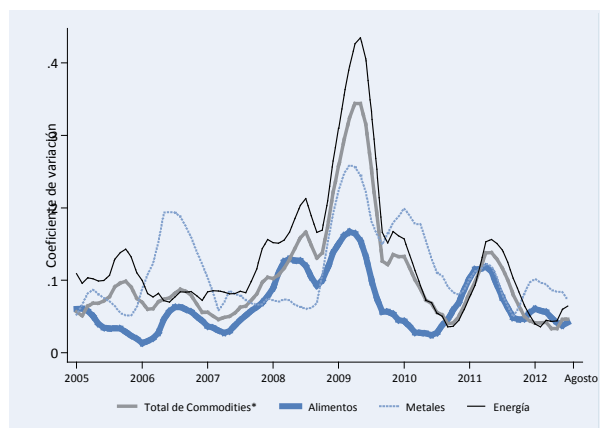
Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO.

Figura 3. Índice mensual de la FAO para los precios de los alimentos, según grandes grupos

Fuente: FAO.

Figura 4. Evolución mensual de los precios de los bienes básicos, 2005-2012

Fuente: Elaboración propia con información del Fondo Monetario Internacional.

Figura 5. Volatilidad de los precios internacionales de los bienes básicos, 2006-2012

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Esto repercutió en el índice de precios internacionales de los alimentos de la FAO, con un quiebre en la tendencia a la baja que se había verificado desde el segundo semestre de 2011. El fuerte repunte registrado entre junio y julio de 2012 fue impulsado principalmente por un alza en los precios de los cereales y el azúcar, y aumentos más moderados de los aceites y las grasas, mientras que los precios internacionales de la carne y de los productos lácteos apenas sufrieron cambios. Durante agosto, los precios del azúcar muestran una leve baja, en tanto los precios de los cereales se mantienen estables.

Al analizar el comportamiento de los precios de los alimentos en relación con los precios de otras materias primas se puede observar que los alimentos mantienen la tendencia general de los bienes básicos,

e incluso que, si se considera un período de cinco años, presentan menor variabilidad que la energía y los metales. No obstante, en los últimos dos meses se observa un repunte de los precios de los alimentos que es acompañado en menor intensidad con alzas en los precios de la energía, mientras que los metales muestran un cierto desacoplamiento en este último período, como se observa también en la Figura 5, que muestra la volatilidad de los precios de estos grupos de productos.

CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS

El mercado internacional de alimentos es un mercado de excedentes, ya que solo un 18 % del trigo, un 8 % del arroz y un 11 % del maíz producidos en el mundo

se transan en el mercado internacional. La soja, en cambio, tiene una mayor participación, ya que un 36 % se vende en el mercado internacional.

Esta condición explica que las caídas en la producción de Estados Unidos, un importante proveedor para el mercado internacional de trigo, maíz y soja, se amplifiquen en los precios, a pesar de que la disponibilidad mundial de esos granos muestre una cierta holgura.

Por ello, las cifras proporcionadas por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) pueden resultar alarmantes si se las considera fuera del contexto mundial. Según las estimaciones para agosto de 2012 se observa que la producción de maíz disminuye en un 12,8 % con respecto a la temporada 2011/12, y en un 13,4 % con respecto a la temporada 2010/11. Estas caídas implican una disminución de

36,4 % y 42,4 % respectivamente de los stocks finales de ese país, e incluso se anuncia una disminución de las exportaciones equivalentes a un 14,1 % con relación a la temporada anterior, y de un 26 % en comparación con 2010/11.

Con respecto al trigo, las caídas más notorias en EE.UU. se registran en stocks y comercio, aunque existe la expectativa de que la producción aumente respecto de años anteriores.

Por su parte, en la soja el impacto es mucho más considerable, dada la mayor participación de EE.UU. en el comercio mundial y la evidente condición de bien transable internacional que ha ganado este producto. Respecto de 2010, la caída en los stocks finales de soja dentro de Estados Unidos alcanza un 46,5 % y las exportaciones se estima que caerán en un 27 %.

Tabla 1. Producción, stocks y comercio de maíz, trigo y soja en EE.UU., 2010-2012

Productos	2010/11	2011/12	2012/13 agosto		
	millones de toneladas	millones de toneladas	millones de toneladas	% respecto 11/12	% respecto 10/11
Maíz					
Producción	316,2	313,9	273,8	-12,8	-13,4
Stocks finales	28,6	25,9	16,5	-36,4	-42,4
Comercio (exportaciones)	45,2	39,0	33,5	-14,1	-26,0
Trigo					
Producción	60,1	54,4	61,7	13,5	2,8
Stocks finales	23,5	20,1	19,0	-5,6	-19,1
Comercio (exportaciones)	36,0	28,1	32,5	15,7	-9,7
Soja					
Producción	90,6	83,2	73,3	-11,9	-19,1
Stocks finales	5,9	3,9	3,1	-20,5	-46,5
Comercio (exportaciones)	40,8	36,7	30,2	-17,8	-26,0

Fuente: USDA, Agosto 2012.

Estas bajas de producción pierden dramatismo una vez contextualizadas, pues como se observa en la tabla siguiente, la disponibilidad global no se verá amenazada en ninguno de los tres productos analizados. En la producción de maíz se espera una caída de 3,2 % con respecto al año anterior, e incluso se prevé un aumento del 2,2 % en relación a la temporada 2010/11, puesto que el resto de la producción mundial sí muestra un crecimiento de 12 millones de toneladas que atenúan, en parte, los 40 millones de toneladas correspondientes a la caída de producción en los Estados Unidos. En stocks, la caída respecto

a la temporada 2011/12 es más significativa, pues alcanza a 9,3 %. De esta manera, la disponibilidad de maíz cae en 4 % respecto de 2011/12 y aumenta en 1,5 % respecto de 2010/11.

Con relación al trigo, la caída más significativa de producción se atribuye a las dificultades climáticas de Ucrania, Kazajstán y Rusia, que provocarían una caída global del 5 % con respecto a la producción mundial del año anterior, pero un crecimiento de 2 % en comparación con la temporada 2010/11.

Tabla 2. Producción, stocks y comercio de maíz, trigo y soja en el mundo, 2010-2012

Productos	2010/11	2011/12	2012/13 agosto		
	millones de toneladas	millones de toneladas	millones de toneladas	% respecto 11/12	% respecto 10/11
Maíz					
Producción	830,8	876,8	849,0	-3,2	2,2
Stocks finales	127,5	136,0	123,3	-9,3	-3,2
Comercio (exportaciones)	91,9	98,5	90,9	-7,8	-1,1
Trigo					
Producción	591,8	640,8	601,1	-6,2	1,6
Stocks finales	198,0	197,6	177,2	-10,3	-10,5
Comercio (exportaciones)	133,7	151,6	136,7	-9,8	2,2
Soja					
Producción	264,7	236,0	260,5	10,4	-1,6
Stocks finales	70,2	51,9	53,4	2,8	-23,9
Comercio (exportaciones)	92,6	90,5	94,0	3,8	1,4

Fuente: USDA, agosto 2012.

En cuanto a la soja, la estimación mundial apunta a un incremento de la producción respecto de la temporada anterior, principalmente por el crecimiento del Brasil, que aporta 16 millones de toneladas adicionales, que compensan y permiten superar la caída de 10 millones de toneladas de Estados Unidos. Los stocks finales también aumentan levemente, aunque por debajo de los valores informados para la temporada 2010/11. El mercado de la soja es más fluido, pues el comercio es más dinámico, lo que refleja incluso una disminución de stocks finales en China. Esto puede ser interpretado como una señal de que las autoridades de ese país consideran poco justificable financiar los costos asociados al almacenamiento cuando se trata de productos tan líquidos en el comercio internacional, comercio que además sigue incrementándose año a año.

Una característica adicional de los productos mencionados es su condición de sustitutos, ya que se destinan directamente al consumo humano y también son insumos para la industria de la producción de carne o para la producción de biocombustibles. La primera sustitución se observa en el momento de las decisiones de siembra, en la medida en que se utilizan suelos que tienen usos alternativos entre estos cultivos. También se verifica sustitución entre maíz, trigo y otros cereales secundarios en su uso como materia prima para la producción animal, y en el ámbito de los biocombustibles existe sustitución entre maíz y caña de azúcar para la producción de

etanol. De este modo, lo que ocurre con los precios de algunos de estos productos influye finalmente en la formación de los precios de los otros.

La coyuntura alcista en los precios de cereales y soja

Los precios del maíz, del trigo y la soja aumentaron significativamente entre junio y julio de 2012. Esto indica que, más allá de los datos globales y agregados antes mencionados, los mercados de estos productos muestran una alta sensibilidad a las noticias sobre la producción en los países proveedores más importantes.

Las expectativas alcistas también están relacionadas con la difusión, a través de medios de comunicación masivos, de las preocupaciones que expresan tanto agentes de los mercados como países, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales: todos contribuyen a la formación de opinión pública e inciden, a su vez, en las decisiones de los mismos agentes de los mercados.

En particular, las declaraciones de este tipo en la actual coyuntura han impulsado a algunos bancos europeos a retirar del mercado instrumentos financieros del tipo *Exchange Trade Fund* (ETF), que permiten a los inversores un fácil acceso a materias primas o alimentos. Con esta decisión se busca atenuar el impacto sobre la demanda, lo que durante la crisis de precios de 2008-2009 fue denominado factor de

especulación. Las instituciones bancarias declaran que adoptan esta decisión con el objetivo de proteger su reputación.

Parte de la extrema sensibilidad con que operan los agentes de los mercados de *commodities* está asociada al clima de incertidumbre que se ha generado con respecto al abastecimiento de materias primas en general, y de alimentos en particular. Como estos procesos tienen raíces profundas, que muchas veces escapan al análisis coyuntural, la idea de escasez relativa de las materias primas seguirá dando lugar a respuestas amplificadas sobre los precios, con variaciones que superan lo que podría atribuirse a lo que habitualmente se conoce como fundamentos del mercado, es decir el movimiento exclusivo de la oferta y demanda.

Durante 2012 la demanda agregada global, que es uno de los indicadores más claros de la demanda por alimentos, sigue con problemas para recuperarse. En el caso de la Unión Europea y también de Estados Unidos la demanda presenta crecimientos menores a los estimados a comienzos de año, los que ya en ese momento reflejaban una desaceleración con respecto a 2011.

En estas condiciones, y considerando que la sequía en EE.UU. no se transformó en catástrofe, el impacto final de estas bruscas variaciones climáticas en el ámbito productivo será absorbido por la economía mundial, tanto en términos de disponibilidad de producción como en cuanto a los precios del maíz, del trigo o la soja. De esta manera, estos productos no deberían mantener un proceso de alzas sistemáticas, ni tampoco impulsar un alza generalizada en las demás materias primas. No obstante, se trata de un fenómeno en pleno desarrollo, lo que exige mantener la máxima atención.

EFECTO DE LAS ALZAS DE PRECIOS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El alza en los precios de productos sobre los cuales América Latina y el Caribe tiene saldos comerciales positivos significa una nueva oportunidad de crecimiento económico y de impulso a la inversión. No obstante, hay países que no se benefician de esta situación, precisamente por ser importadores netos de estos productos. A continuación se presenta una breve reseña de los principales países exportadores e importadores de maíz, trigo y soja, y de la proporción del comercio exterior de estos productos en sus balanzas agroalimentarias.

Impacto en los países exportadores de maíz, trigo y soja

En la siguiente tabla se presentan los principales países exportadores de maíz, trigo y soja, donde se refleja la importancia del Mercosur en las exportaciones de estos productos. Latinoamérica exportó más de 7 600 millones de dólares de maíz durante 2011, y cinco países concentran casi la totalidad de lo exportado por la región. En efecto, más del 90 % del maíz exportado desde la región tiene origen en Argentina y Brasil. Las exportaciones de este cereal representan el 10 % de las exportaciones agroalimentarias de Argentina, el 7 % de las de Paraguay, y el 3 % de las de Brasil, así como el 4 % del total de las exportaciones agroalimentarias del conjunto de Latinoamérica.

En los tres productos observados, las variaciones del volumen exportado son siempre menores que la tasa de crecimiento del valor de las exportaciones. En el

Tabla 3 Países con mayores exportaciones- 2011
En millones de dólares

País	Millones de dólares	variación (%) valor 2010-11	variación (%) volumen 2010-11
Maíz			
Argentina	4 338,5	38,0	-13,8
Brasil	2 716,4	22,6	-68,6
Paraguay	351,9	46,9	12,3
Chile	147,7	-0,5	-15,3
México	42,0	-73,1	-92,5
Latinoamérica	7 632,0	27,8	-14,0
Trigo			
Argentina	2 443,8	171,0	102,7
Brasil	698,8	208,4	77,5
Uruguay	339,5	5,0	-16,4
México	298,5	238,9	91,3
Paraguay	169,7	-31,0	-41,0
Latinoamérica	3 950,6	121,1	58,7
Soja			
Brasil	16 327,3	47,9	13,5
Argentina	5 256,4	5,5	-23,5
Paraguay	2 294,6	44,2	10,3
Uruguay	856,3	21,4	-7,1
Chile	20,0	-17,4	-15,9
Latinoamérica	24 767,4	34,8	2,1

* Latinoamérica: Corresponde a 17 países de la región
Fuente: A partir de Global Trade Atlas (GTA)

Tabla 4. Participación de las exportaciones de maíz, trigo y soja en el total de las exportaciones agroalimentarias de cada país, 2011
En porcentaje

Maíz		Trigo		Soja	
Argentina	10,02	Uruguay	6,74	Paraguay	48,28
Paraguay	7,40	Argentina	5,65	Brasil	20,50
Brasil	3,41	Paraguay	3,57	Uruguay	17,00
Latinoamérica	3,71	Latinoamérica	1,92	Argentina	12,14
				Latinoamérica	12,04

Fuente: A partir de Global Trade Atlas (GTA).

caso del maíz, el valor de las exportaciones creció 28 % durante 2011 mientras que la cantidad exportada se redujo en 14 %.

En el caso del trigo, las exportaciones durante 2011 superaron los 3 900 millones de dólares. Argentina y Brasil representan casi el 80 % del total del volumen exportado por la región. Aunque las exportaciones crecieron tanto en términos de valor como de volumen, el crecimiento del valor prácticamente duplicó el aumento del volumen de las exportaciones.

Por último, la soja es el principal producto agroalimentario de exportación de los países del Mercosur, que exportan casi la totalidad de la soja producida en la región. En 2011 las exportaciones superaron los 24 700 millones de dólares, un 35 % más que el desempeño del año anterior, lo que fue particularmente importante en los casos de Brasil y Paraguay, que aumentaron sus exportaciones tanto en volumen como en valor.

Por otro lado, es conveniente establecer la importancia de cada producto en función de su participación dentro del total del comercio exterior, o específicamente de las exportaciones agroalimentarias de cada país, pues el distinto tamaño de los países hace que un análisis elaborado a partir de los valores totales excluya a países en los cuales el comercio de estos productos tiene mayor importancia relativa. En el caso de las exportaciones no se observan cambios significativos entre una y otra medición, puesto que reflejan la especialización alcanzada por el Mercosur en materia agroalimentaria, aunque como se puede observar, varía el orden de los países, de manera que los más pequeños como Uruguay y Paraguay suben en el orden de la tabla.

Tabla 5 Países con mayores importaciones de maíz, trigo y soja
En millones de dólares

País	Millones de dólares	variación (%) valor 2010-11	variación (%) volumen 2010-11
Maíz			
México	2 989,3	88,8	20,7
Colombia	926,9	15,0	-22,0
Perú	628,7	39,8	-0,4
Venezuela	308,9	12,0	8,1
Guatemala	234,8	57,2	13,3
Latinoamérica	6 494,7	55,9	8,3
Trigo			
Brasil	1 832,3	19,9	-9,2
México	1 321,8	56,0	15,8
Perú	591,8	37,8	-0,3
Colombia	539,8	47,8	8,0
Venezuela	432,2	7,5	-14,6
Latinoamérica	5 744,7	33,4	-0,2
Soja			
México	1 762,1	10,7	-11,4
Colombia	152,0	-2,6	-21,9
Costa Rica	120,4	5,8	-11,6
Venezuela	82,5	98,4	93,2
Chile	75,5	171,2	137,4
Latinoamérica	2 310,6	12,8	-8,9

Fuente: A partir de Global Trade Atlas (GTA)

Tabla 6. Participación de las importaciones de maíz, trigo y soja en el total de las importaciones agroalimentarias de cada país, 2011
En porcentaje

Maíz		Trigo		Soja	
Colombia	17,76	Brasil	15,98	Costa Rica	7,44
Peru	15,91	Perú	14,98	México	6,93
El Salvador	12,04	Colombia	10,34	Latinoamérica	3,17
Costa Rica	11,92	Ecuador	10,24		
México	11,76	Venezuela	8,41		
Honduras	10,52	Guatemala	8,30		
Guatemala	10,43	Latinoamérica	7,89		
Latinoamérica	8,92				

* Latinoamérica: corresponde a 17 países de la región.
Fuente: A partir de Global Trade Atlas (GTA).

Impacto en los países importadores de maíz, trigo y soja

Las importaciones de soja, trigo y maíz tienen una participación relevante en el total de las importaciones agroalimentarias en América Latina. Las importaciones de maíz representan un 9 %, las de trigo un 8 % y las de soja un 3 % de las importaciones agroalimentarias de la región.

Latinoamérica importa casi 6 500 millones de dólares en maíz, con México como el principal actor de la región, ya que concentra casi la mitad de esas importaciones. Cabe señalar que los tres países que más importan maíz en la región concentran cerca del 70 % del total.

Sin embargo, si el análisis se elabora de acuerdo con la participación de estas importaciones sobre el total de las importaciones agroalimentarias de cada país, cambian los países para los cuales el maíz es importante. En efecto, además de México, Colombia o Perú, aparecen países de tamaño relativo más pequeño como El Salvador, Costa Rica, Honduras y Guatemala, para los cuales las importaciones de maíz son más significativas en su comercio agroalimentario.

En cuanto al consumo, Costa Rica, Panamá y República Dominicana muestran una altísima dependencia de las importaciones, y con cifras significativas, aunque menores, se ubican Colombia y Perú. Respecto del consumo per cápita se destaca México con 144 kg/año, y son relevantes los datos de El Salvador con

116 kg/año por persona y también Guatemala y Honduras. En Sudamérica con promedios menores se encuentran Venezuela y Colombia.

Las importaciones de trigo en la región alcanzan casi 6 000 millones de dólares, un 33 % más que en 2010, aun cuando la cantidad importada se mantuvo sin variación. Brasil es el principal importador de trigo, ya que concentra casi un tercio de las importaciones, y este producto corresponde a un 16 % de sus importaciones agroalimentarias. Si se analiza la participación dentro de las importaciones agroalimentarias en la región, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela y Guatemala también están por encima del promedio latinoamericano.

Desde el punto de vista del consumo, complementariamente se observa que la dependencia de importaciones para abastecer la demanda interna es de 100% para Centroamérica y el Caribe y casi de la misma proporción para los países andinos. Por su parte el consumo más alto per cápita lo tiene Chile con 114 Kg al año.

Por último, las importaciones de soja en 2011 alcanzaron los 2 300 millones de dólares. México concentra cerca del 75 % de lo que importa la región, aunque como sucede en el caso de Costa Rica, las importaciones de soja representan apenas un 7 % de los productos agroalimentarios importados por estos países, de lo cual se deduce que este producto tiene mayor impacto en las exportaciones para el resto del mundo que en el comercio intrarregional.

Tabla 7. Dependencia de trigo y maíz en países de América Latina y el Caribe, promedios 2007/08 y 2011/12

	Trigo		Maíz	
	Razón Importación Utilización Doméstica (%)	Consumo por persona (Kg/Año)	Razón Importación Utilización Doméstica (%)	Consumo por persona (Kg/Año)
México, Centro América y el Caribe				
Costa Rica	100	50		
República Dominicana	99	29		
El Salvador	100	31	38	116
Guatemala	99	34	28	85
Haití	100	25		
Honduras	98	32	40	79
México	54	50	28	144
Nicaragua	100	21	19	57
Panamá	100	43	83	24
Sudamérica				
Bolivia	70	55		
Brasil	61	52		
Chile	35	114	52	17
Colombia	100	27	68	41
Ecuador	99	35	37	17
Perú	91	57	54	19
Venezuela	96	56	39	49
Uruguay			26	32

Nota: Utilización Doméstica refiere a alimentación doméstica y animal, y otros usos.

Fuente: FAO, 2012.

En síntesis, los mayores precios que muestran los mercados internacionales luego de la sequía en EE.UU., Rusia, Ucrania y Kazajstán, tendrán un impacto diferenciado según las necesidades de importación o capacidades de exportación de los distintos países. También es oportuno considerar que se producen efectos de sustitución, tanto en cuanto a productos como de selección de país de origen para esas importaciones. En efecto, muchos países productores en el mundo disponen de stocks suficientes, pues no han sufrido el problema climático antes señalado, y por lo tanto respaldan la estimación de que la disponibilidad continúa por encima de la demanda global, aun frente a estas bajas en la producción.

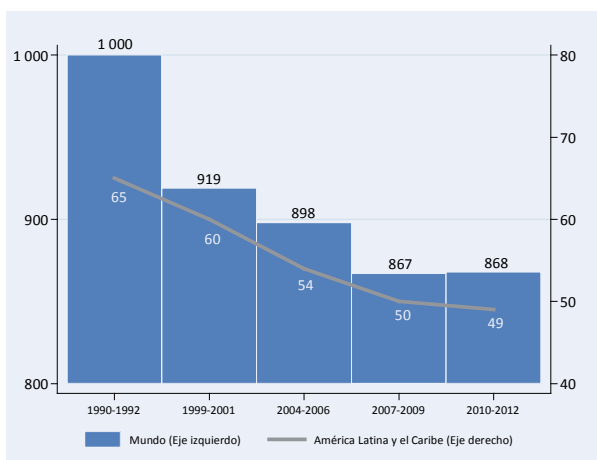


ESTADO DEL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El hambre afecta a 868 millones de personas en el mundo, 49 millones de las cuales se encuentran en América Latina y el Caribe. Esto implica que un 8,3 % de la población de la región no ingiere las calorías diarias necesarias para llevar una vida sana⁴.

A escala mundial, en un período de veinte años, 132 millones de personas han dejado de sufrir este flagelo en el mundo, puesto que se ha pasado de 1.000 millones de personas en 1990-1992 a 868 millones en 2010-2012, lo que representa un importante avance en la reducción del hambre. Sin embargo, la comparación entre los últimos dos trienios revela un leve incremento de este número, puesto que entre 2007-2009 y 2010-2012 se han sumado un millón de personas a aquellas que pasan hambre, como consecuencia de la crisis mundial.

Figura 6. Evolución del hambre en el mundo y en América Latina y el Caribe entre 1990-1992 y 2010-2012. Millones de personas



Fuente: FAO.

En América Latina y el Caribe, en tanto, los progresos se han observado con mayor nitidez. Entre 1990-1992 y 2010-2012 se produjo una reducción de 24,9 % en el número total de personas con hambre. Esto implica que 16 millones de personas en la región

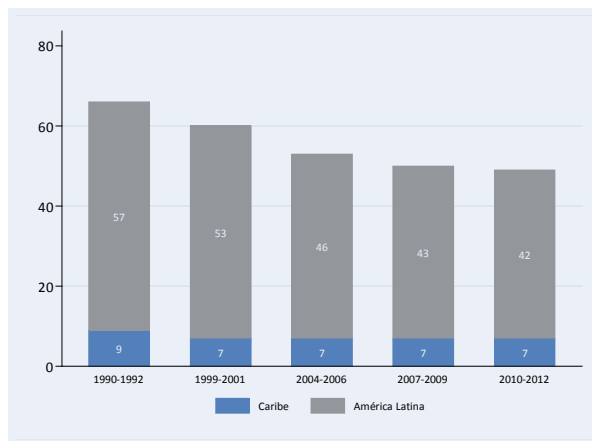
4 En 2011 la FAO inició un proceso de revisión de su metodología para la estimación del número de personas subnutridas. Este proceso implicó no solo la revisión de la metodología que estuvo vigente hasta 2010, sino la incorporación de información reciente y de mejor calidad para dicho cálculo. Por lo tanto, las cifras de subnutrición o hambre contenidas en este documento no son comparables con las publicadas por la FAO en años anteriores.

dejaron la condición de subnutrición entre 1990-1992 y 2010-2012.

Resulta pertinente mencionar que en el último período la tendencia en la reducción del número de personas con hambre se desaceleró. Así, entre 1990-1992 y 2007-2009 la tasa promedio de reducción fue de 8,4 %, en tanto que para 2010-2012 el descenso fue de solo 2 %. Esto podría reflejar principalmente el impacto de la crisis económica mundial y de la desaceleración en el crecimiento de las economías de la región.

Si la información de América Latina y el Caribe se separa según las dos principales subregiones, es posible notar un estancamiento en las cifras de hambre para el Caribe en toda la última década y una constante reducción en los niveles de hambre de América Latina, que pasa de 57 millones en 1990-1992 a 42 millones en 2010-2012. Al igual que lo que sucede a nivel agregado (mundo y América Latina y el Caribe), la tasa de reducción del hambre en la subregión América Latina se desacelera en el último período, siendo la menor de toda la serie.

Figura 7. Evolución del hambre en América Latina y el Caribe entre 1990-1992 y 2010-2012. Millones de personas



Nota: Los valores de Caribe y América Latina no necesariamente suman el total debido al redondeo de las cifras.

Fuente: FAO.

De acuerdo a las mediciones de la FAO, la ingesta calórica es un indicador de la condición de hambre que afecta a las personas. No obstante, entre los individuos que se contabilizan con un consumo suficiente

de calorías, existen algunos que igualmente enfrentan problemas de nutrición derivados del consumo insuficiente de vitaminas y de otros micronutrientes imprescindibles.

Por esta condición, el problema de la región no es solo de hambre en el sentido estricto de consumo energético, sino también de malnutrición por el consumo de dietas inadecuadas, que además de generar problemas de salud por déficit de nutrientes, en algunos casos puede significar sobrepeso y obesidad. La falta o ingesta excesiva de calorías y los desbalances en el consumo de macro y/o de micronutrientes⁵ pueden originar malnutrición.

Adicionalmente, cabe destacar que la malnutrición puede ser también el resultado de factores no alimentarios, relacionados con prácticas inadecuadas de cuidado infantil o malas condiciones de vida de las familias, en lo que influye a su vez la carencia de servicios de salud o la poca salubridad de los ambientes de vida, todos factores inherentes a la pobreza.

5 Los macronutrientes corresponden a grasas, carbohidratos y proteínas, mientras que los micronutrientes se refieren a vitaminas y minerales.

Por consiguiente, el desafío de la seguridad alimentaria se refiere no solo a la necesidad de disponer de alimentos suficientes para asegurar el consumo de la población, sino también a la exigencia de acceder a una alimentación saludable y adecuada, en condiciones ambientales apropiadas. Por esta razón, es necesario establecer cuántas personas se encuentran en condiciones de pobreza, puesto que las carencias, tanto de ingresos como de ambientes propicios para el desarrollo, incidirán en las dietas y en el cuidado de la salud, y a su vez esto puede ser un buen indicador para anticipar problemas asociados a la malnutrición.

EL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN EN LA REGIÓN. LA DIMENSIÓN DEL PROBLEMA

Los países más afectados por el hambre en la región son Haití (con prevalencia de 44,5 %), Guatemala (30,4 %), Paraguay (25,5 %) Bolivia (24,1 %), y Nicaragua (20,1 %). En estos mismos países, la prevalencia de la desnutrición crónica –esto es, baja talla para la edad– en niños menores de 5 años es de 29,7 % (año 2006), 48 % (2009), 17,5 % (2005), 27,2 % (2008) y 23 % (2007) respectivamente. La importancia de este último dato está en que describe una situación de desnutrición permanente en niños, lo que trae como consecuencia menores capacidades cognitivas e intelectuales, que a

Figura 8.
Mapa de la desnutrición crónica en América Latina y el Caribe



Mapa del Hambre en América Latina y el Caribe



Nota: La información sobre desnutrición crónica corresponde al promedio de la información disponible entre los años 2000 y 2011 para cada país.

Fuente: FAO y OMS.

Ver Mapa Interactivo del Hambre en: <http://www.fao.org/hunger/hunger-home/es/>

su vez se asocian a menores posibilidades de acceder a ingresos suficientes en la adultez. La Figura 8 muestra la distribución espacial de estos indicadores en los países de América Latina y el Caribe.

Estas imágenes son indicativas del déficit en el consumo de alimentos por parte de la población vulnerable. En ambos casos, se observa que los países con peores resultados se encuentran en Centroamérica y el Caribe. Adicionalmente, en el caso del indicador de desnutrición crónica para niños menores de cinco años, se agregan en una condición similar algunos

países de Sudamérica: Bolivia y Paraguay, principalmente, pero también Perú, Ecuador y Colombia. Estas imágenes dan cuenta de que se trata de fenómenos complejos y extendidos en toda la región.

Cuba, Argentina, Chile, México, Uruguay y Venezuela han logrado erradicar el flagelo del hambre, mientras que países del Caribe como República Dominicana y Haití, y otros de Centroamérica como Guatemala, se han estancado o han desacelerado la reducción del hambre. Gran parte de los países han reducido la proporción de población con hambre, entre los que se destaca Brasil, donde el hambre disminuyó fuertemente en términos absolutos y relativos. Finalmente, llaman la atención los datos consignados para Costa Rica, Guatemala y Paraguay.

Tabla 8. Evolución del hambre en América Latina y el Caribe

Proporción respecto al total de la población			
País	1990-92	2007-09	2010-12
América Latina y el Caribe	14,6	8,7	8,3
El Caribe	28,5	18,6	17,8
Cuba	11,5	< 5	< 5
República Dominicana	30,4	15,9	15,4
Haití	63,5	46,8	44,5
América Latina	13,6	8,1	7,7
Argentina	< 5	< 5	< 5
Bolivia	34,6	27,5	24,1
Brasil	14,9	7,8	6,9
Chile	8,1	< 5	< 5
Colombia	19,1	12,5	12,6
Costa Rica	< 5	< 5	6,5
Ecuador	24,5	19,6	18,3
El Salvador	15,6	11,3	12,3
Guatemala	16,2	30,2	30,4
Honduras	21,4	11,6	9,6
México	< 5	< 5	< 5
Nicaragua	55,1	23,9	20,1
Panamá	22,8	13,1	10,2
Paraguay	19,7	16,8	25,5
Perú	32,6	15,9	11,2
Uruguay	7,3	< 5	< 5
Venezuela	13,5	< 5	< 5

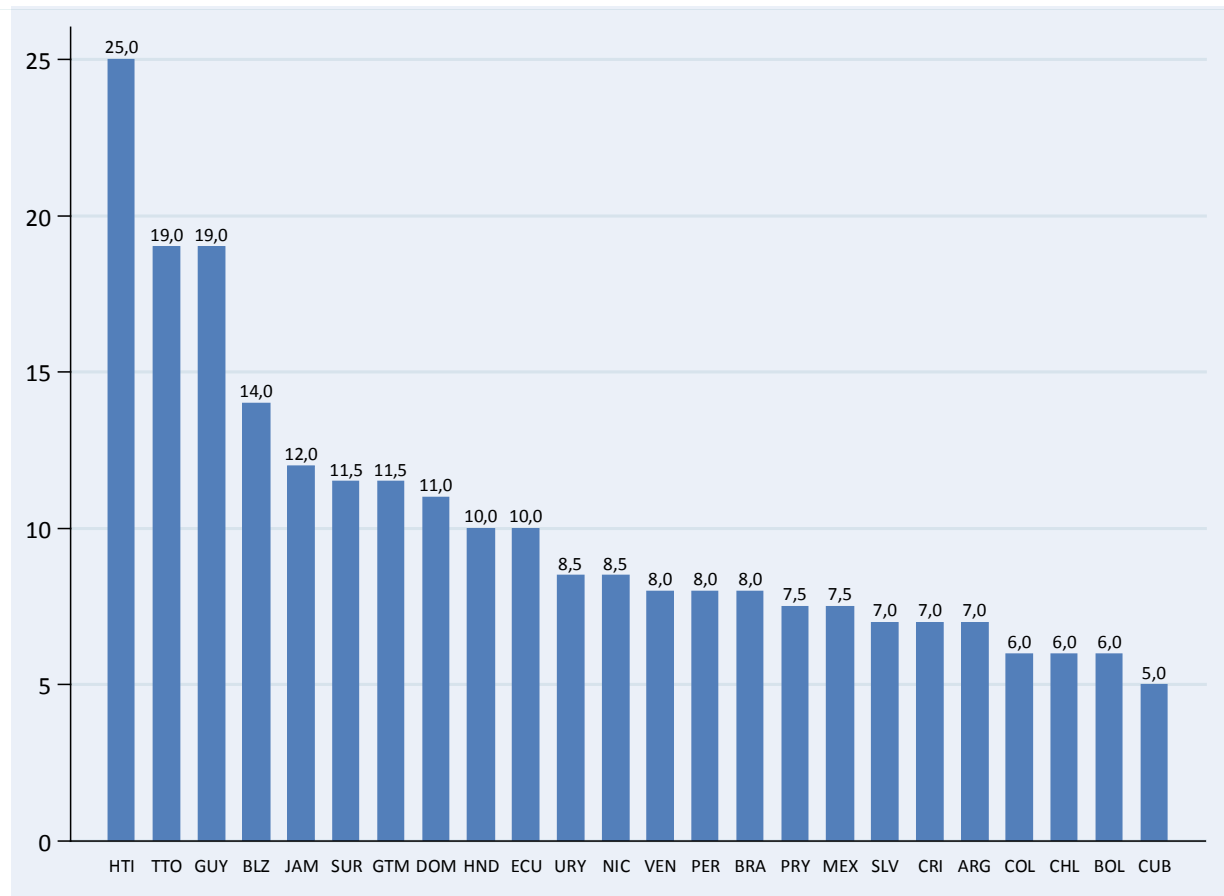
Nota: < 5 indica que la proporción de personas con hambre es inferior a 5 %.
Fuente: FAO.

De igual forma, el indicador de bajo peso al nacer da cuenta de otras dimensiones del mismo problema: la presencia de insuficientes niveles y/o de una mala nutrición infantil; posible desnutrición en la madre; y presencia de enfermedades (Figura 9). Nuevamente, este indicador se corresponde con los anteriores, y muestra una alta prevalencia en Haití (25 %), Guyana (19 %), Trinidad y Tobago (19 %) y Belice (14 %). La importancia de este indicador está en que constituye uno de los factores determinantes de la mortalidad y morbilidad infantil. De hecho, según un estudio de la UNICEF y la OMS (2004), los niños nacidos con bajo peso tienen una probabilidad 20 veces mayor de morir que un niño con peso normal, y el bajo peso al nacer tiene además impactos en la salud durante la vida adulta.

Los impactos de la desnutrición y en general de la malnutrición en Latinoamérica, en términos de salud de la población, pueden ser graves y varían de acuerdo al tipo de desequilibrio de nutrientes. Entre las distintas formas de malnutrición se cuentan: el déficit proteinoenergético que tiene como consecuencia el kwashiorkor y el marasmo⁶; las deficiencias en vita-

6 El kwashiorkor es una de las formas serias de la malnutrición proteinoenergética (MPE). Se observa a menudo en niños de uno a tres años de edad, pero puede aparecer a cualquier edad. Se encuentra en niños que tienen una dieta por lo general baja en energía y proteína y también en otros nutrientes. El nombre de kwashiorkor deriva de una de las lenguas Kwa de la costa de Ghana y significa «la enfermedad del niño desplazado», para referirse a los niños mayores que han sido amamantados y que abandonan la lactancia una vez que ha nacido un nuevo hermano. Marasmo es un tipo más común de MPE, acompañada de emaciación (flaqueza exagerada), resultado de un déficit calórico y energético. Puede suceder a cualquier edad, sobre todo hasta alrededor de tres años y medio,

Figura 9. Prevalencia del bajo peso al nacer en América Latina y el Caribe, 2000-2010



Nota: Considera el valor promedio del período reseñado.

Fuente: FAO RLC con información de la OMS.

minas y minerales que pueden dar lugar a problemas de visión o ceguera (vitamina A), debilidad muscular, parálisis, trastornos nerviosos, problemas digestivos, piel agrietada (vitamina B), inflamación de la glándula tiroides, mal desarrollo cerebral (yodo), y anemia (hierro); las consecuencias de un exceso de nutrición también puede ser perjudiciales, y contribuir al desarrollo de sobrepeso y obesidad, enfermedades cardíacas, diabetes tipo 2 y cáncer.

POBREZA Y HAMBRE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La malnutrición refleja la inseguridad alimentaria, en su acepción más amplia. Esto incluye, además de la desnutrición, el exceso de alimentación, que produce sobrepeso y obesidad, y que forma parte de la agenda de políticas públicas de los países del mundo en general y de la región en particular.

pero en contraste con el kwashiorkor, es más común durante el primer año de vida.

Gran parte de los aspectos de la inseguridad alimentaria y particularmente de la desnutrición (medida antropométrica) y subnutrición (indicador de hambre de la FAO) son consecuencia (y al mismo tiempo causa) de la pobreza de la población. Por esta razón, los indicadores antes mencionados, relacionados con el estado nutricional de la población, se encuentran asociados con el nivel de pobreza de los países, y en tal sentido la pobreza pueda ser indicativa de la existencia de problemas nutricionales.

De esta manera, el comportamiento de la pobreza y en particular de la pobreza extrema puede dar señales sobre la evolución de otras variables relacionadas directamente con el estado nutricional de la población. Tanto la privación o limitación en el acceso a servicios como educación o salud pública, así como las precarias condiciones ambientales inciden en las dietas alimentarias y en las condiciones de desarrollo físico e intelectual de la población.

Finalmente, otra de las razones para utilizar el análisis de la pobreza como aproximación a problemas nutricionales o directamente para el hambre, además de las posibles coincidencias en las formas de medición de ambos indicadores (ver al respecto el Recuadro 2 en el capítulo Acceso), es que el indicador de pobreza se actualiza de forma regular y extendida en los países, lo que no sucede con la información del estado nutricional de la población.

Más aún, el análisis de la información sobre pobreza extrema en los países en la región muestra una clara

correspondencia con lo señalado en variables como hambre o desnutrición crónica. De lo expuesto en la Figura 10 se puede concluir que la pobreza extrema en la región tiene una distribución espacial similar a la observada en los indicadores de subnutrición y desnutrición, y responde a patrones similares. Estos fenómenos se concentran en Centroamérica y en algunos de los países andinos como Perú, Bolivia y Ecuador. Por otro lado, Chile y Costa Rica muestran en general buenos resultados en los tres indicadores considerados.

Figura 10. Mapa de la pobreza extrema en América Latina y el Caribe, 2010



Fuente: FAO RLC con información de la CEPAL.

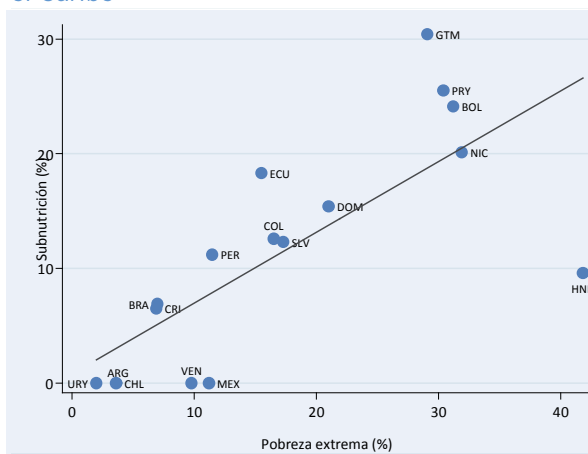
Esta aparente correlación entre la pobreza y las variables asociadas a la nutrición de la población puede observarse de forma más clara en las figuras 11 y 12. La primera de ellas, con información para 17 países de América Latina y el Caribe, muestra que existe una correlación positiva entre la pobreza extrema y la desnutrición crónica. De esta forma, a medida que la pobreza extrema aumenta, la desnutrición crónica presenta mayores prevalencias, por ejemplo en los casos de Honduras, Guatemala, Bolivia y Nicaragua, entre otros. En el otro extremo, con bajos niveles de desnutrición crónica y de pobreza extrema se encuentran países como Chile, Argentina, Uruguay, Brasil y Costa Rica.

Una situación similar se observa al analizar la información de pobreza extrema y subnutrición. Los mayores niveles de pobreza están correlacionados con altas tasas de subnutrición en Bolivia, Guatemala y Nicaragua, mientras que los países con mejores resultados combinados son Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica, entre otros.

Independiente del resultado en términos absolutos, lo que queda de manifiesto en los análisis previos es que existe una correspondencia relativamente alta entre el indicador de pobreza extrema y hambre en los países de América Latina y el Caribe, tanto si se considera el indicador de desnutrición como el de subnutrición. De esta forma, resulta esperable que reducciones en el nivel de pobreza extrema se encuentren acompañadas de una disminución en el número de personas con hambre. A su vez, incrementos en los niveles de pobreza extrema podrían verse asociados con aumentos en los niveles de desnutrición y subnutrición de la población más vulnerable.

Un análisis focalizado en países que tienen altas tasas de pobreza extrema y desnutrición crónica, como Guatemala, Nicaragua y Bolivia, además de uno con resultados intermedios como Perú, evidencia la evolución conjunta de los indicadores de pobreza extrema y de desnutrición crónica en los últimos años. Cabe mencionar que pese a los altos índices que exhiben los tres primeros, todos han mostrado importantes avances en la erradicación de la desnutrición y notables mejoras en los niveles de pobreza extrema. En particular, Guatemala ha reducido su tasa de desnutrición crónica en más de 14 puntos porcentuales entre 1987 y 2009, y en 6,3 puntos porcentuales entre las últimas dos mediciones. En el caso de Nicaragua, la desnutrición crónica se redujo de 30,5 % en 1998, a 23 % en 2007, mientras que en Bolivia y Perú estos avances han sido de más de 21 y 16 puntos porcen-

Figura 11. Pobreza extrema y desnutrición crónica en niños menores de 5 años en América Latina y el Caribe

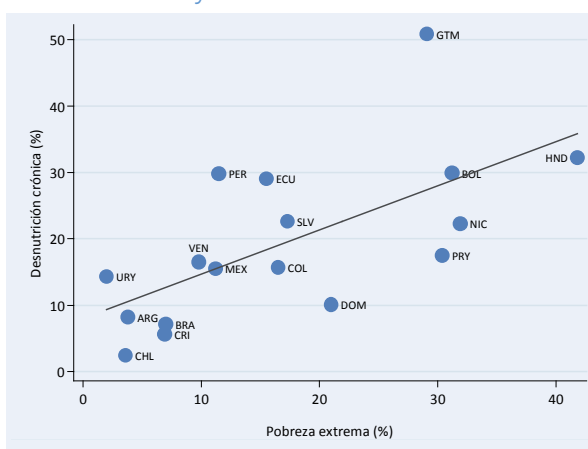


Nota 1: El coeficiente de correlación lineal entre las variables fue de 65 %.

Nota 2: El valor de desnutrición crónica corresponde al valor medio de la década 2000-2010.

Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL y la OMS.

Figura 12. Pobreza extrema y subnutrición en América Latina y el Caribe



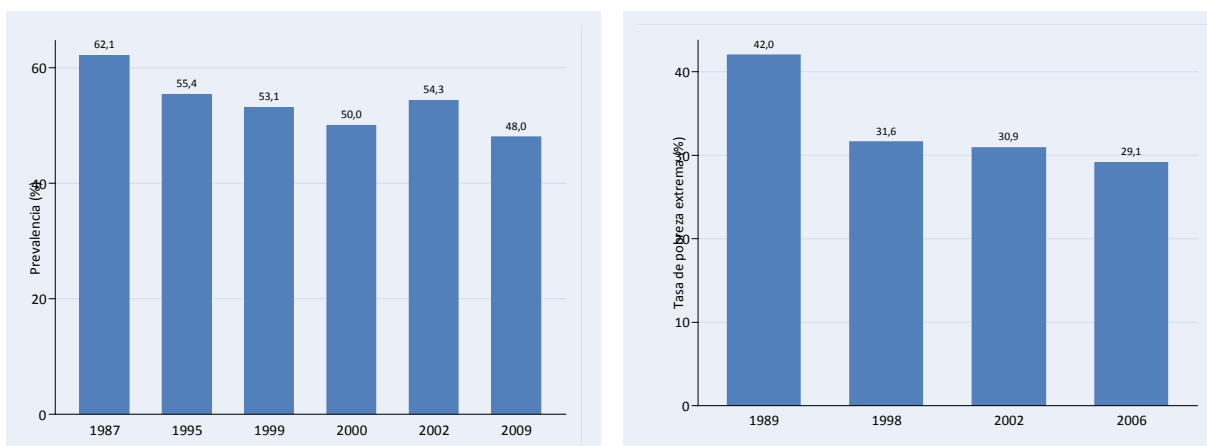
Nota: El coeficiente de correlación lineal entre las variables fue de 75 %.

Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL y la FAO.

tuales respectivamente, lo que les permitió alcanzar niveles inferiores al 30 % en la última medición.

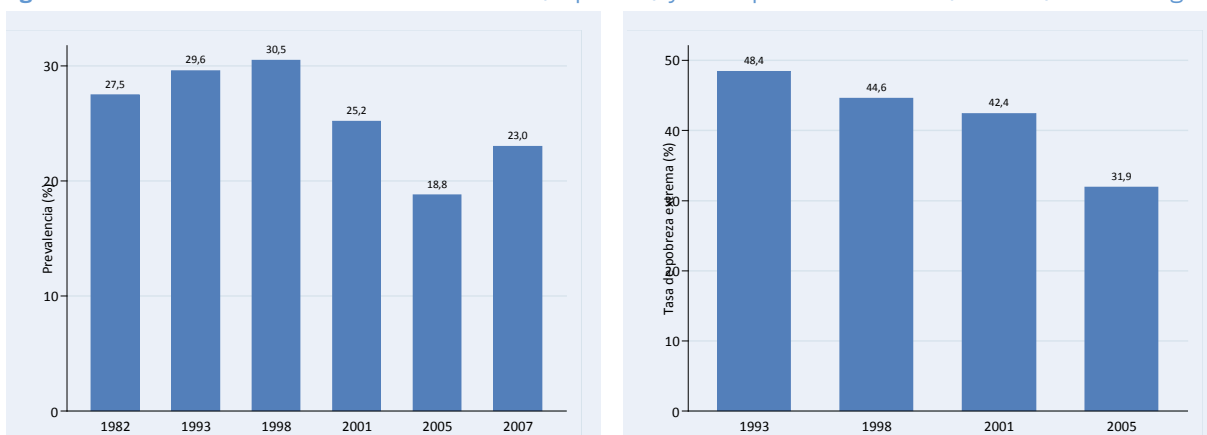
En períodos similares, la pobreza extrema de estos países se redujo de forma importante. En el caso de Guatemala, pasó de 42 % en 1989 a 29 % en 2006. Pese a esto, se observa un estancamiento en la reducción de las cifras de pobreza extrema en la década de 2000, lo que encuentra correspondencia

Figura 13. Evolución de la desnutrición crónica (izquierda) y de la pobreza extrema (derecha) en Guatemala



Fuente: OMS y CEPAL.

Figura 14. Evolución de la desnutrición crónica (izquierda) y de la pobreza extrema (derecha) en Nicaragua



Fuente: OMS y CEPAL.

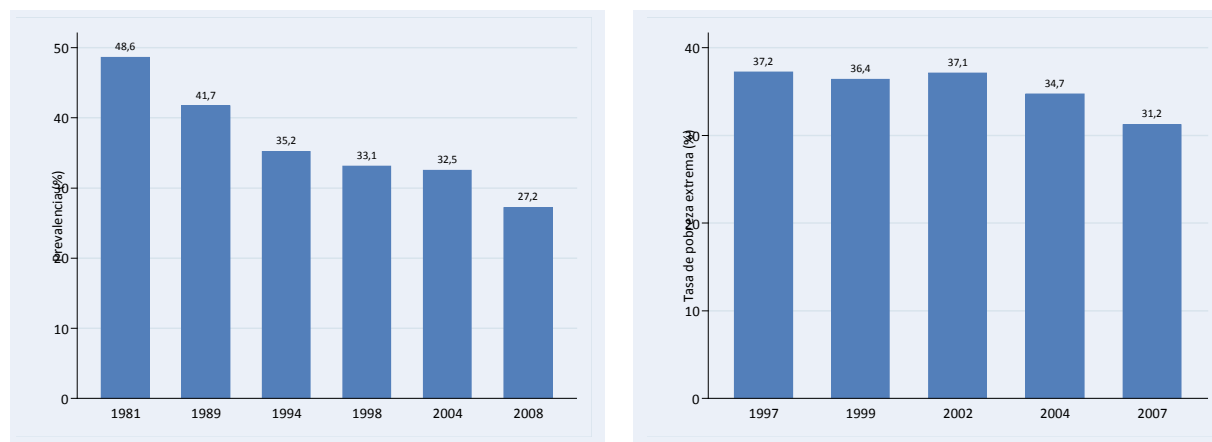
con lo que se observa en el indicador de desnutrición crónica, que se reduce a tasas menores en el mismo período.

Nicaragua, por su parte, experimenta un proceso similar entre 1993 y 2005, con un leve aumento de la desnutrición crónica en el año 1998, seguido de una importante caída a partir de ese momento. La pobreza extrema disminuyó visiblemente en el mismo período, con diferencias de cerca de 13 puntos porcentuales entre el inicio de la serie y el año 2005.

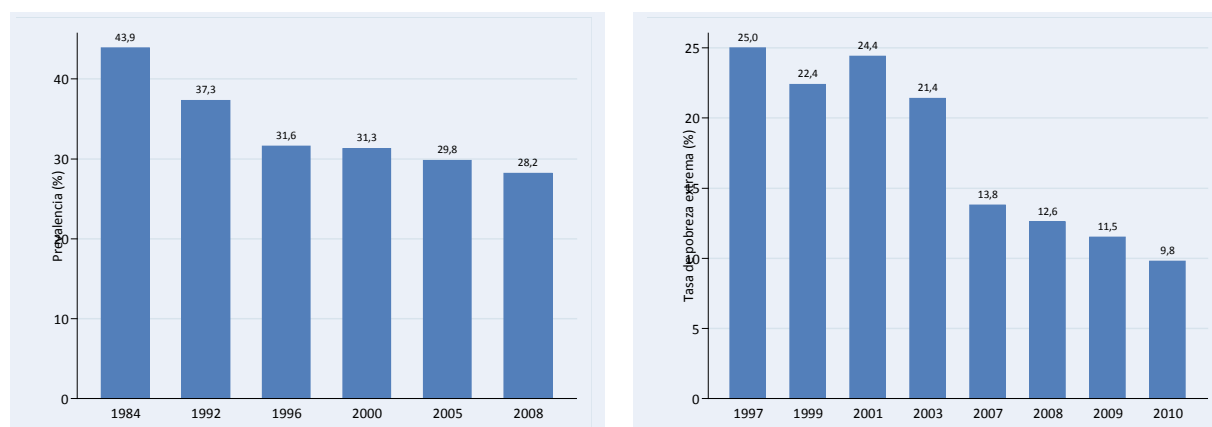
En Bolivia la desnutrición crónica se ha reducido de forma acelerada y constante, pasando de una prevalencia de cerca de 50 % en 1981 a 27,2 % en 2008 (21,4 puntos). Si se toman en cuenta solo los años en que también se tiene información para pobreza extrema, es posible notar una alta correlación entre los niveles y los ritmos de reducción. Entre 1998 y

2008 la desnutrición crónica cayó en 5,9 puntos porcentuales, y entre 1997 y 2007 la pobreza extrema lo hizo en 6 puntos porcentuales. En ambos casos la población afectada es alrededor del 30 %.

Perú, finalmente, es el único de los cuatros países analizados en el que los ritmos de reducción de ambos indicadores no resultan tan coincidentes. Así, la pobreza extrema se reduce de forma mucho más marcada que lo que lo hace la desnutrición crónica. Entre 1997 y 2010 la pobreza extrema cayó en 15,2 puntos porcentuales, mientras que en un período similar (1996-2008) la desnutrición crónica lo hizo en apenas 3,4 puntos. Actualmente, mientras la desnutrición crónica afecta a cerca del 30 % de los niños menores de 5 años, la pobreza extrema alcanza a un décimo de la población. Sin embargo, la cifra global de subnutrición que entrega FAO y que se indicó en la Tabla 8, muestra que la disminución fue muy

Figura 15. Evolución de la desnutrición crónica (izquierda) y de la pobreza extrema (derecha) en Bolivia

Fuente: OMS y CEPAL.

Figura 16. Evolución de la desnutrición crónica (izquierda) y de la pobreza extrema (derecha) en el Perú

Fuente: OMS y CEPAL.

considerable, pues de 32,6 % de la población en situación de hambre en el trienio 1990 – 92 se pasa a 11,2 % en el trienio 2010-12, lo que guarda una mayor correspondencia con las cifras de disminución de la pobreza.

La alta correlación observada entre pobreza extrema e indicadores nutricionales permite deducir que en 2011, cuando el número de personas en extrema pobreza se incrementó de 70 a 73 millones en la región, el acceso a los alimentos de la población más pobre se vio amenazado, lo que pudo provocar problemas de desnutrición y hambre.

Aun así, los datos anteriores permiten señalar que si bien existen dinámicas similares entre las condiciones socioeconómicas, resumidas en el indicador de pobreza extrema, y el estado nutricional de la población,

es posible avanzar en la erradicación del hambre aun en un contexto de avances limitados en el ámbito de la pobreza. Por ejemplo, Honduras muestra altos niveles de pobreza extrema con relativamente bajos niveles de subnutrición.

De esta forma y como se verá más adelante en el análisis de políticas de esta sección, es posible destacar los casos de algunos gobiernos que aplicaron políticas de salud pública, acompañadas de acciones y transferencias de nutrientes focalizadas en grupos de población definidos como vulnerables, y obtuvieron con ello una mayor cobertura social, lo que disminuyó la cantidad de población con carencias en materia de nutrición, a pesar de que sus economías presentaron crisis de crecimiento o retrocesos en materia de pobreza.

SOBREPESO Y OBESIDAD. LA OTRA CARA DE LA MALNUTRICIÓN

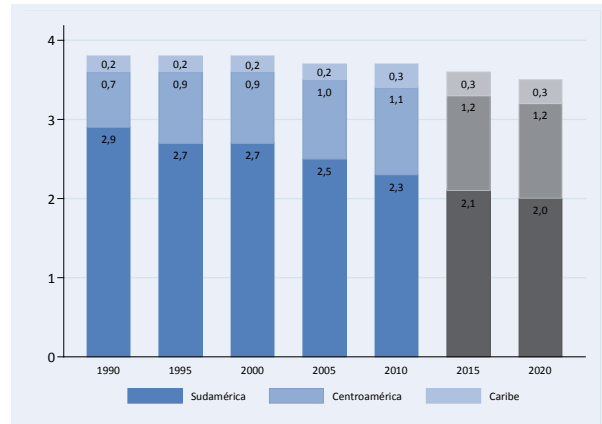
Mientras las consecuencias de la desnutrición son devastadoras y demandan atención, los efectos de la sobrenutrición, con menos resonancia, pueden ser igualmente complejos. La OMS (2012) ha señalado que la obesidad es uno de los problemas de salud más generalizados y, al mismo tiempo, uno de los menos abordados.

El exceso de consumo de calorías, el sedentarismo y otros factores conducen al incremento de la obesidad y de otras enfermedades crónicas. Estos son problemas crecientes en la población, donde no resulta difícil encontrar al mismo tiempo personas con obesidad y otras con desnutrición en el mismo país, comunidad o incluso dentro del mismo hogar. Estimaciones recientes indican que el 10 % de los hombres y el 14 % de las mujeres (adultos mayores de 20 años) son obesos a escala mundial, mientras que más de 40 millones de niños menores de cinco años tienen sobrepeso (OMS, 2012).

La obesidad incide en el desarrollo de enfermedades no transmisibles (ENT), tales como problemas cardiovasculares, enfermedades respiratorias crónicas y diabetes. La OMS estableció que las ENT son la principal causa de mortalidad en todo el mundo, responsables por 36 millones de muertes en 2008. Es importante destacar que las muertes atribuidas a ENT son más frecuentes en países de ingresos bajos y medio-bajos. A modo de ejemplo, la prevalencia de muertes asociadas a ENT es de 41 % en países de ingresos bajos y de solo 13 % en países con altos ingresos. En América Latina y el Caribe la prevalencia de ENT es alta, y ese tipo de enfermedades es responsable por más de la mitad de las muertes en Bolivia (57 %), Ecuador (65 %), El Salvador (67 %), y Chile (más del 80 %) (OMS, 2011).

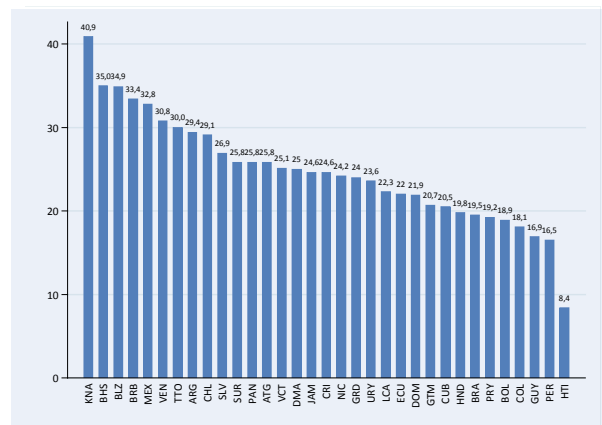
El sobrepeso y la obesidad constituyen problemas generalizados en la región. En 2010, el sobrepeso y la obesidad en menores de 5 años afectaba a más de 2 millones de niños en Sudamérica, a más de 1 millón en Centroamérica y a cerca de 300 000 en el Caribe. Adicionalmente, de acuerdo a estimaciones de la OMS, este flagelo tenderá a acentuarse en las subregiones más pobres, donde la desnutrición aún se encuentra en niveles muy altos. Tal es el caso de Centroamérica, donde se estima que para 2015 el número de niños con sobrepeso y obesidad aumentará en 100 000.

Figura 17. Niños menores de 5 años con sobrepeso y obesidad en subregiones de América Latina y el Caribe
En millones de personas



Fuente: OMS.

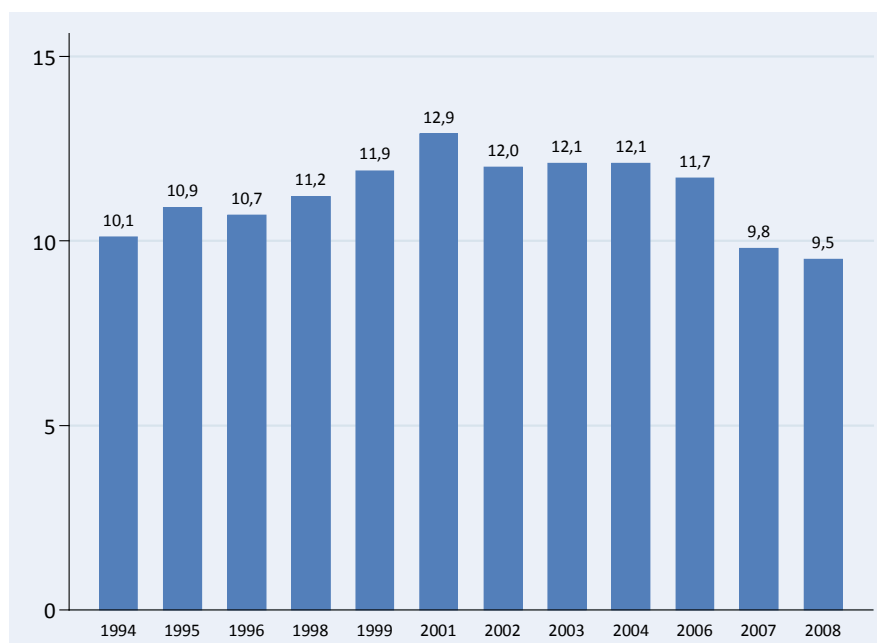
Figura 18. Obesidad en adultos en América Latina y el Caribe, 2008



Fuente: OMS.

Como se puede observar en la Figura 18, el problema de la obesidad se encuentra extendido en toda la región. De hecho, en la mayor parte de los países la obesidad en adultos es superior al 20 %, es decir que una de cada cinco personas adultas es obesa. El país con mayores niveles de obesidad es San Cristóbal y Nieves (Saint Kitts and Nevis) con 40,9 %, en tanto México, Venezuela, Argentina y Chile, con buenos indicadores en desnutrición, enfrentan tasas de 33 %, 31 %, 29 % y 29 % de obesidad adulta, respectivamente.

Figura 19. Sobrepeso en niños menores de 5 años en Chile



Nota: Se considera la población infantil con alto peso para la talla (dos desviaciones estándar por sobre la media de referencia de la OMS).

Fuente: OMS.

Es importante mencionar que incluso en aquellos países con menor prevalencia de obesidad, este problema afecta a un porcentaje elevado de la población. Tal es el caso de Haití, que además de enfrentar la carga de la desnutrición, tiene 10 % de la población adulta en niveles de obesidad.

POLÍTICAS NUTRICIONALES Y DE UTILIZACIÓN DE ALIMENTOS

En la estructura de análisis de la seguridad alimentaria, las políticas nutricionales corresponden a la dimensión de la «utilización», que promueve el consumo de alimentos de la calidad nutricional e inocuidad requeridas para un correcto desarrollo de las personas. Es por ello que dentro de estas medidas se identifican aquellas relacionadas con la *salud nutricional*, la *extensión y vigilancia en nutrición* y la *inocuidad*, además de aquellas relacionadas con la implementación de la *infraestructura sanitaria* necesaria para garantizar la salud de la población.

Gran parte de las políticas referidas a esta dimensión entran en la órbita de acción de los ministerios de salud, encargados de brindar atención sanitaria a embarazadas, madres y niños pequeños. En menor medida, estas políticas también son responsabilidad

de los ministerios de desarrollo social, en el ámbito de la lucha contra la pobreza y la desnutrición. Las medidas referidas a infraestructura sanitaria, en tanto, corresponden a los ministerios de obras públicas, así como a institutos especializados en acueductos e infraestructuras de agua.

En la siguiente matriz (Figura 20) se presentan las medidas de salud, inocuidad y nutrición monitoreadas por la FAO en el período 2011-2012. Como se puede apreciar, la mayoría de los países de la región ha aplicado políticas de desarrollo de obras de infraestructura sanitaria, y también se observa una presencia importante de medidas para el fomento de la nutrición y la inocuidad de los alimentos.

Obras de infraestructura sanitaria

Las medidas orientadas a ampliar y mejorar la cobertura de la red sanitaria en las zonas habitadas de cada país están presentes en prácticamente toda la región. Si se considera que muchas veces las localidades rurales apartadas o las zonas periurbanas de alta vulnerabilidad no cuentan con servicios básicos, con las consecuentes repercusiones negativas en la salud de sus habitantes, este tipo de iniciativas se

Figura 20. Matriz de medidas de salud, inocuidad y nutrición (2011-2012)

	América del Sur										América Central y México						Caribe														
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guyana	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Belize	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	México	Panamá	Antigua y Barbuda	Barbados	Cuba	Dominica	Granada	Haití	Jamaica	República Dominicana	Santa Lucía	S. Vicente y las Granadinas	Trinidad y Tobago	
Salud, inocuidad y nutrición																															
Infraestructura sanitaria		■				■										■	■		■				■				■				
Salud nutricional																															
Extensión en nutrición																															
Inocuidad	■																														

Las matrices muestran las medidas monitoreadas en los años 2011 y 2012. Con el color ■ se indican las medidas que han sido implementadas en ambos años, y con el color ■ las que han sido implementadas solo uno de esos años.

Fuente: Sistema de Monitoreo de Políticas de Seguridad Alimentaria de FAO RLC.⁷

transforma en un pilar básico para lograr mejores niveles de seguridad alimentaria.

Al respecto, es posible destacar que muchos de los programas relacionados a este campo cuentan con el apoyo de la cooperación internacional. Por ejemplo Bolivia es apoyada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la puesta en marcha de su «Programa de Agua y Alcantarillado Periurbano», mientras que en Paraguay los mismos organismos de cooperación financian obras sanitarias para localidades rurales y asentamientos indígenas. Algunos países del Caribe, en tanto, se enfocan especialmente en la construcción y reparación de acueductos para garantizar el suministro de agua, como sucede por ejemplo en Cuba, Dominica y República Dominicana.

Medidas de salud y extensión en nutrición

La erradicación de la desnutrición es uno de los objetivos básicos de una política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y prácticamente en todos los países de la región existen iniciativas relacionadas a esta materia. También existen programas orientados a superar la malnutrición a través de la reducción de la ingesta de alimentos altos en grasas saturadas, sal y azúcar, así como estrategias de difusión orientadas a estimular la ingesta de frutas, verduras, legumbres y fibras, entre otros.

Las características de estas intervenciones dependen, en muchas ocasiones, de las singularidades propias de cada país y del tipo de medida que se implementa. Por ejemplo, los países que en general tienen bajos niveles de desnutrición mantienen programas y políticas de larga data, ya institucionalizados dentro de sus distintos aparatos públicos. Por el contrario, en los países más afectados, los programas y políticas tienden a experimentar mayores cambios a través del tiempo; esto se debe a menudo a la urgencia con que se plantea el problema, lo que conlleva que las iniciativas apoyadas por la cooperación internacional se multipliquen, y en algunas situaciones se apliquen sin la necesaria coordinación, lo que puede convertirse incluso en un factor negativo a la hora de alcanzar sus objetivos.

⁷ Los apartados referentes a políticas de seguridad alimentaria tienen como fuente de información el Sistema de monitoreo de políticas de FAORLC. Este sistema, con base en la información entregada por los gobiernos en sus páginas web oficiales, recoge y procesa una cantidad amplia, aunque no exhaustiva, de datos referentes a las medidas de política en seguridad alimentaria que implementan los países de la región. Ello implica que, en algunos casos, ciertos programas que cubren periodos extensos no se reflejan en las tablas que sintetizan la información. El detalle de las medidas de política analizadas en esta publicación está disponible en la base de datos de políticas que mantiene FAO a escala mundial (FAPDA Tool), en <http://www.fao.org/tc/fapda-tool/Main.html>.

En este sentido, entre las políticas más arraigadas en la región se encuentran las iniciativas de fortalecimiento nutricional de alimentos. Entre una gran variedad, se puede mencionar la política de Costa Rica, con más de 50 años de aplicación, para enriquecer alimentos como harina de trigo, harina de maíz o arroz. Dentro de las últimas iniciativas en la materia cabe destacar la producción de harina de maíz fortificada «Súper Tortilla» en Guatemala, dirigida a mujeres en período de gestación y niños de hasta 5 años, y el lanzamiento de la leche fortificada «Más» en el Uruguay, destinada a combatir las deficiencias de hierro.

Por otra parte, muchos países han integrado dentro de sus planes de salud o en sus programas de nutrición la entrega de micronutrientes. Este tipo de iniciativas tiene un importante arraigo en la región: algunos ejemplos son la entrega de micronutrientes por parte del Ministerio de Salud en Panamá a madres y niños de hasta 11 años, o la distribución de «chispaz» (suplementos nutricionales) en el Ecuador, en el marco del programa «Acción Nutrición».

Otro tipo de intervención en este campo lo constituyen las políticas y medidas de salud materno-infantil, enfocadas en la protección sanitaria de embarazadas, madres y niños de edad temprana, integradas en general dentro de los planes de atención sanitaria. Una de las políticas de este tipo que se implementa a nivel universal es el «Programa Materno-Infantil» en Argentina, que garantiza el seguimiento médico a embarazadas y niños de hasta 6 años de edad, y entrega apoyo a quienes estén en riesgo de caer en desnutrición.

En cuanto a las iniciativas de educación y extensión nutricional, estas han sido implementadas tanto a través de guías alimentarias como de iniciativas que promueven hábitos alimenticios sanos. En varios países del Caribe, como Barbados y Trinidad y Tobago, se han lanzado guías alimentarias y campañas que promueven la alimentación saludable; lo mismo sucede en el caso de Belice.

Medidas de inocuidad alimentaria

Las medidas enfocadas en la inocuidad de los alimentos responden en su gran mayoría a dos tipos de iniciativas: por una parte las acciones de asistencia técnica y las capacitaciones en materia de inocuidad, tanto para productores como consumidores; y por otra el establecimiento de políticas o lineamientos generales en materia de inocuidad alimentaria.

En el primer grupo de medidas cabe mencionar las capacitaciones orientadas a productores que se realizan en El Salvador en el marco del «Plan de Agricultura Familiar», la puesta en marcha del «Programa Nacional de Capacitación de la Inocuidad de los Alimentos Agropecuarios Primarios y Piensos» en Perú, o las certificaciones en «Buenas Prácticas Agrícolas» que se realiza a los predios de pequeños productores en Nicaragua.

En el segundo grupo de medidas, es posible incluir el establecimiento de la «National Food Safety Policy» en Jamaica, o el fortalecimiento del «Sistema Nacional de Inocuidad» en Chile. En ambos casos se trata de políticas que generan lineamientos normativos o acciones intersectoriales de largo plazo en la materia.

RECUADRO 1: PROGRAMAS PARA ENFRENTAR LA DESNUTRICIÓN

Panorama general de los programas en América Latina y el Caribe

Si se considera la importancia que tiene este problema dentro de la agenda pública, prácticamente la totalidad de los países de la región mantienen programas para mejorar el estado nutricional de los niños y enfrentar la desnutrición crónica.

Una gran cantidad de programas e iniciativas se lleva a cabo en Centroamérica, y le siguen en Sudamérica los países andinos; a ellos se suma Haití. Ello puede explicarse debido a que son las zonas con mayor prevalencia de desnutrición crónica, lo que implica una importante presencia de la cooperación internacional y de organismos supranacionales involucrados en la implementación de políticas, que no siempre se realiza de forma coordinada y armónica.

En los países del Caribe, muchas de las iniciativas se relacionan con la educación y extensión nutricional, a través de guías alimentarias que promueven hábitos alimenticios sanos. En el Cono Sur muchas de estas actividades están institucionalizadas dentro de las políticas sanitarias, como es el caso de los programas de salud materno-infantil y de fortificación de alimentos.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, en Centroamérica y en los países andinos se observa mayor presencia de financiamiento internacional, mientras que en el Cono Sur se verifica una preeminencia de la aplicación de recursos públicos de los países. Al respecto, un estudio del Programa Mundial de Alimentos (2010) indica que de una muestra de 120 programas sociales de Centroamérica que tenían algún componente nutricional dentro de sus objeti-

vos, solo el 21 % se financiaba exclusivamente con fondos públicos, mientras que un 30 % lo hacía con fondos públicos e internacionales, y un 21 % exclusivamente con fondos de la cooperación internacional. El porcentaje restante corresponde a otras fuentes de financiamiento.

Algunos ejemplos de estrategias y programas para enfrentar la desnutrición

En Guatemala fue lanzado recientemente el «Plan Hambre Cero», que beneficiará a 700 000 habitantes de 166 municipios priorizados en el país con entrega de micronutrientes, seguimiento sanitario de madres y niños, y educación nutricional para familias vulnerables.

En Haití, el gobierno lanzó a principios de 2012 el programa «Aba Grangou» para enfrentar el problema de la inseguridad alimentaria en todas sus dimensiones. Dentro de su componente nutricional, se propone beneficiar a 2,2 millones de niños con alimentación escolar y atender la salud nutricional de 1 millón de niños de hasta 5 años.

En Ecuador, la iniciativa «Acción Nutrición» es una estrategia que armoniza las acciones de cuatro ministerios con el fin de disminuir las cifras de desnutrición crónica. Para ello se amplían las acciones de atención sanitaria, se aumenta la cobertura de las entregas de complementos nutricionales y se realiza un seguimiento constante de la situación nutricional de las familias más vulnerables. En 2011, 47 000 mujeres y 74 000 niños se encontraban bajo monitoreo nutricional, mientras que otros 66 000 niños recibían complementos nutricionales.



ACCESO A LOS ALIMENTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La seguridad alimentaria se resume en el objetivo fundamental de lograr que las personas accedan de manera estable a alimentos sanos y nutritivos. En las actuales condiciones de desarrollo de la producción y de la organización social, el acceso a los alimentos en general está mediado por los ingresos de los que debe disponer la población para adquirir esos alimentos, aunque cabe señalar que existen diversas situaciones en las que el acceso depende de otros factores.

Entre estas situaciones están las crisis alimentarias que experimentan algunas poblaciones por razones climáticas o bélicas, en cuyo caso la provisión de alimentos es realizada directamente por los gobiernos u organismos de asistencia internacional. También se cuentan los programas estables de los gobiernos dirigidos a poblaciones específicas o a grupos etarios determinados, a los cuales se les provee de alimentos de manera sistemática para que superen condiciones de malnutrición. Finalmente, existen algunos agricultores que producen para el autoconsumo, por lo cual son menos dependientes del dinero para acceder a alimentos para sus grupos familiares.

A pesar de esta variedad de situaciones posibles, para la mayor parte de la población de América Latina y el Caribe el acceso a los alimentos está determinado de forma medular por los ingresos monetarios y por la evolución de los precios, que definen su poder adquisitivo.

De este modo, el análisis del acceso a la alimentación cubre, por una parte, un ámbito más coyuntural que se relaciona con el impacto de los precios en los ingresos, particularmente con los ingresos de los más pobres, y por otra, un ámbito más estructural relacionado con la evolución de los ingresos, como resultado del crecimiento económico y de la aplicación de políticas que buscan hacer más equitativa su distribución.

En lo estructural, la afirmación clave es que América Latina y el Caribe ha tenido un buen desempeño económico, tanto productivo como comercial, lo que ha representado un crecimiento de 3,4 % del PIB como promedio anual entre 2000 y 2010. En términos de distribución de los ingresos, sin embargo, ese crecimiento no se ha orientado a mejorar los ingresos de los trabajadores, ya que la productividad, medida como producto por hombre ocupado, se incrementó durante el período en 1,5 % (OIT, 2012). Si se observa que el salario medio real ha crecido en 1,1 %, se puede comprobar que

corresponde a una tasa menor que la experimentada por el crecimiento de la productividad.

La mayor actividad económica ha implicado un aumento en el empleo, aunque como se desprende de los estudios de la CEPAL, ese incremento se da en los empleos de más baja calificación; durante este período se ha producido además una disminución de la brecha entre estratos salariales (por quintiles), lo que evidencia una cierta redistribución de los ingresos entre los propios trabajadores.

Las estrategias de desarrollo adoptadas, si bien tendencialmente han mejorado los indicadores de pobreza, coyunturalmente no muestran flexibilidad para reaccionar ante los aumentos de precios, especialmente de los alimentos, que como se ha señalado afectan e incrementan la pobreza extrema. Después de dos períodos de crisis de precios de los alimentos parece claro que estas estrategias de desarrollo no dan suficiente respuesta a la desigualdad que, a pesar de los avances, continúa verificándose en la distribución de la renta de los países de la región.

En la introducción de este Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 se estableció que la pobreza es una manifestación de un conjunto de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que experimentan las sociedades que no logran incluir a toda la población en sus procesos de producción y reproducción social. En consecuencia, todos los esfuerzos realizados por los países orientados a integrar a la población —en términos productivos como trabajadores que perciben ingresos monetarios, o como miembros de una familia que por sus bajos ingresos u otras condiciones acceden a ciertas transferencias públicas— tienen efecto en la disminución de la pobreza.

Dadas las coyunturas de los últimos años, en que los precios de los alimentos han sido centrales para la determinación del acceso a una alimentación adecuada, cabe establecer los vínculos entre precios y pobreza, y específicamente entre precios de los alimentos y pobreza extrema, ya que este segmento corresponde a la población más vulnerable, que se encuentra en riesgo de desnutrición. También se analiza más globalmente la pobreza, que aunque muestra una disminución en la última década, en los últimos años esta reducción ha sido más lenta e irregular en la región. Asimismo, los indicadores de hambre en la región muestran en este período

una atenuación en el ritmo de reducción que venía registrándose en el último decenio.

Debido a que se sostiene que el crecimiento económico está detrás de la mejora de los ingresos de los más pobres, en las páginas siguientes se describe la evolución tanto del producto interno bruto en la región como del ingreso nacional bruto, lo que permite analizar secuencialmente las categorías de pobreza y crecimiento de acuerdo a lo que muestran sus indicadores más característicos. De esta manera es posible analizar la forma en que se distribuyen los ingresos, toda vez que se reconoce que es necesario crecer para distribuir, pero que sin mejoras en la distribución de los ingresos no se logra una respuesta estructural para superar la pobreza.

Bajo esta óptica se analizan las dinámicas de desarrollo de los países y sus rasgos sobresalientes en términos de las magnitudes y el origen de los ingresos, donde se observa la importancia creciente de los salarios como ingresos laborales. El análisis también incorpora como parte del ingreso las transferencias públicas y las remesas, que influyen en la formación de los ingresos de los hogares. Por esta razón, bajo el subtítulo de vulnerabilidad en los ingresos se expone

lo que sucede tanto con la calidad de los empleos como con los salarios mínimos, pues tanto el nivel como las condiciones de formalización del empleo son indicativos de cuánto contribuye el empleo asalariado a que las familias, que cada vez dependen más de este tipo de ingresos, abandonen la pobreza.

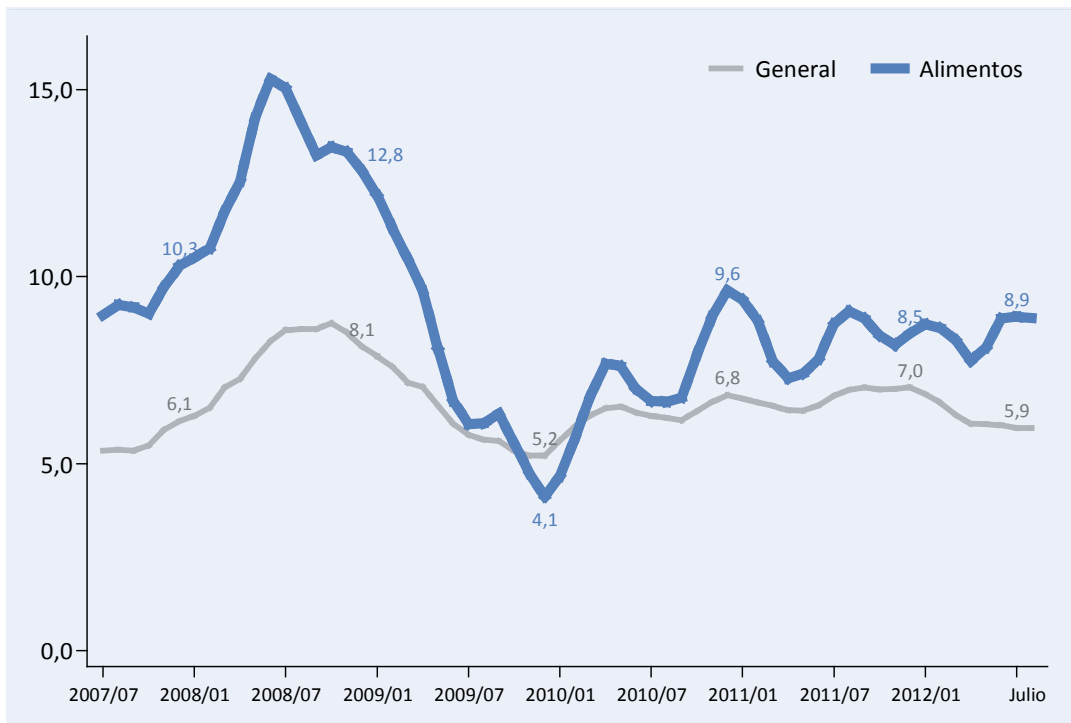
Finalmente se indican los diversos tipos de medidas de política que han adoptado los países de la región durante 2011 y comienzos de 2012.

El análisis de los ingresos y la pobreza rural se presenta con mayor detalle en el *dossier* de este Panorama 2012.

ALZAS DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y AUMENTO DE LA POBREZA EXTREMA EN 2011

Un elemento clave para que la población de la región no pierda capacidad adquisitiva es que los niveles de precios no suban más que los ingresos de las personas. De este modo, no se producirían pérdidas en los ingresos reales. Más relevante todavía es la evolución de los precios de los alimentos, puesto que define la cantidad y calidad de los alimentos a los que puede acceder la población en situación de pobreza.

Figura 21. Inflación anual en América Latina y el Caribe, 2007-2012



Fuente: FAO RLC.

En sociedades con alta desigualdad, como es el caso de América Latina y el Caribe, los *shocks* en los precios de los alimentos tienen efectos severos en la pobreza extrema. De hecho, la CEPAL (2011:46) recientemente enfatizó que «la tasa de indigencia podría aumentar, ya que el alza del precio de los alimentos contrarrestaría el incremento previsto en los ingresos de los hogares».

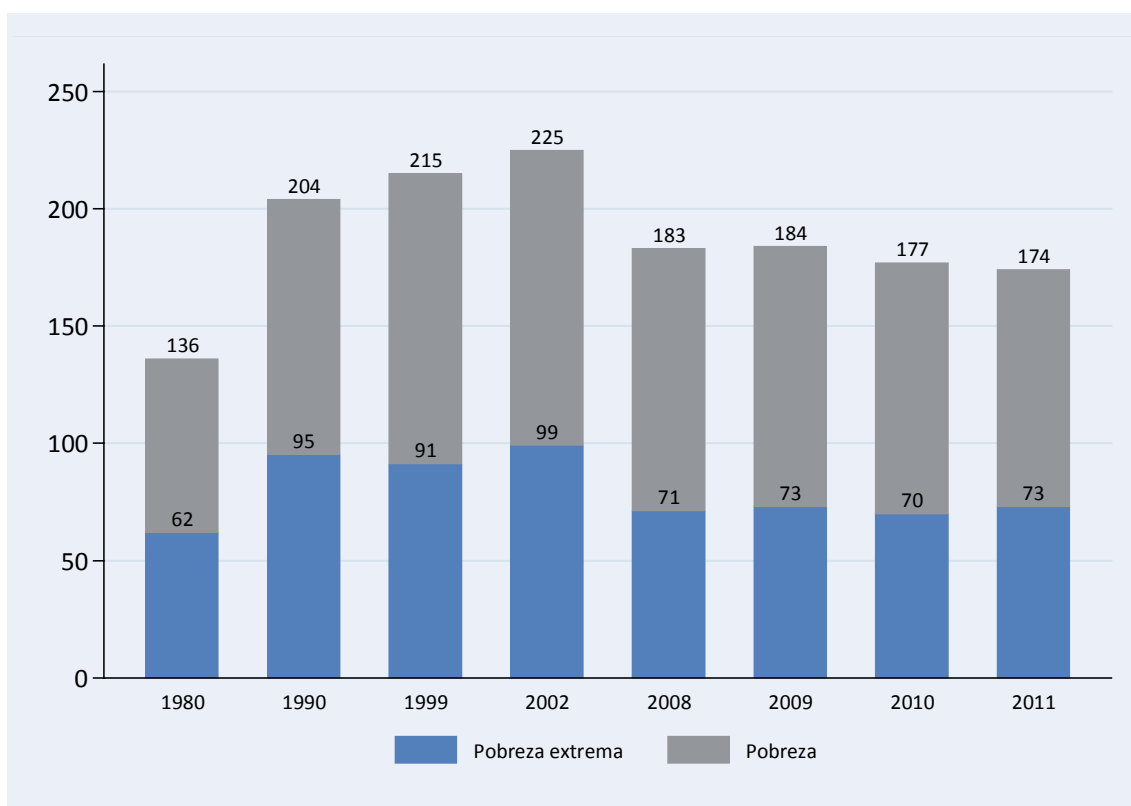
En lo que va de 2012 la inflación general ha mostrado signos de desaceleración, pero los precios de los alimentos continúan creciendo a un ritmo mayor que el nivel general de precios (Figura 21). Mientras la brecha entre precios generales y precios de los alimentos se ubicaba en 1,5 puntos porcentuales al cierre de 2011, esta brecha se incrementó en junio de 2012 a 3 puntos, producto de las diferencias en los ritmos de desaceleración de ambas tasas.

SITUACIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La década pasada representó un período positivo en cuanto a los avances en el combate a la pobreza en América Latina. Entre 2002 y 2010 la región redujo la tasa de pobreza en 12,5 puntos porcentuales, mientras que la pobreza extrema se redujo en 7 puntos. Esto significó que 51 millones de personas dejaran la pobreza, y 29 millones de personas salieran de la indigencia.

En la Figura 22 llama la atención que la cantidad de personas pobres aún mantenga un nivel absoluto alto, y que en una mirada sobre el conjunto del período, a partir de 2008 el proceso de disminución tanto de la pobreza total como de la indigencia aparezca prácticamente detenido o con variaciones menores.

Figura 22: Pobreza e indigencia en América Latina 1980-2011 (en millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

RECUADRO 2: POBREZA Y PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

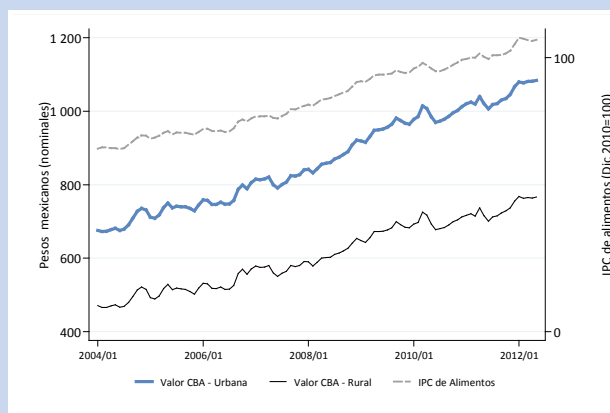
El criterio más utilizado para la medición de la pobreza es definir un valor monetario para una canasta básica de alimentos (CBA) referencial que satisface las necesidades mínimas de kilocalorías necesarias para desarrollar una vida sana y activa. A este método se le conoce como el de la «línea de pobreza», y es ampliamente usado en América Latina.

En países como Chile y México, debido a la disponibilidad de información, es posible seguir el cambio del valor que tendría dicha línea de pobreza mes a

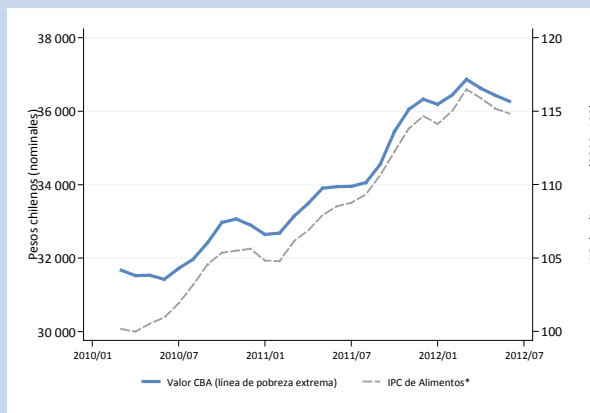
mes. Los gráficos a y b comparan la evolución del valor de las líneas de pobreza con el Índice de Precios al Consumidor de los Alimentos (IPC-A) en los últimos años. En ambos casos, no solo es evidente la trayectoria ascendente que siguen en el tiempo, sino también la estrecha relación entre ambas variables, a pesar de que las canastas difieren tanto en el contenido de los alimentos que la componen como en la población a la que hacen referencia.

Evolución de la línea de pobreza y del Índice de Precios al Consumidor de los Alimentos (IPC-A)

a) Chile



b) México



Fuente: Elaboración propia basada en información de los países.

En los dos casos presentados se estima que por cada punto porcentual de aumento del IPC-A, el valor de la línea de bienestar mínimo aumenta en la misma proporción. Este hecho muestra que los precios de los alimentos son un factor fundamental en la lucha contra la pobreza y especialmente contra la pobreza extrema. Esto se debe a la importancia que tienen ciertos grupos de alimentos clave en la composición de la canasta básica. Por ejemplo, para estos dos países, más del 50 % del gasto de los hogares pobres

en alimentos se destina a cuatro grupos de alimentos: cereales y derivados, carnes, productos lácteos y huevos, y hortalizas. En el actual contexto de incertidumbre económica, además de observar el nivel de los precios de los alimentos es necesario considerar su volatilidad, puesto que fluctuaciones excesivas en períodos cortos pueden dar como resultado que una parte importante de la población se ubique bajo la línea de pobreza.

Composición del costo de la CBA, según grupo de alimentos

Porcentajes

Grupo de alimentos	Chile	México	
		Urbano	Rural
Pan y cereales	30,6	13,6	18
Carnes	18,3	17,7	22,9
Pescados	2,3	0,4	0,9
Productos lácteos y huevos	10,9	10,2	10,6
Aceites	6,1	0,7	1,6
Frutas	4,5	3,9	4,6
Verduras, legumbres y tubérculos	14,4	10,1	14,7
Azúcar y otros productos relacionados	6	0,8	1,4
Bebidas	5	8	5
Otros	1,8	34,7	20,3

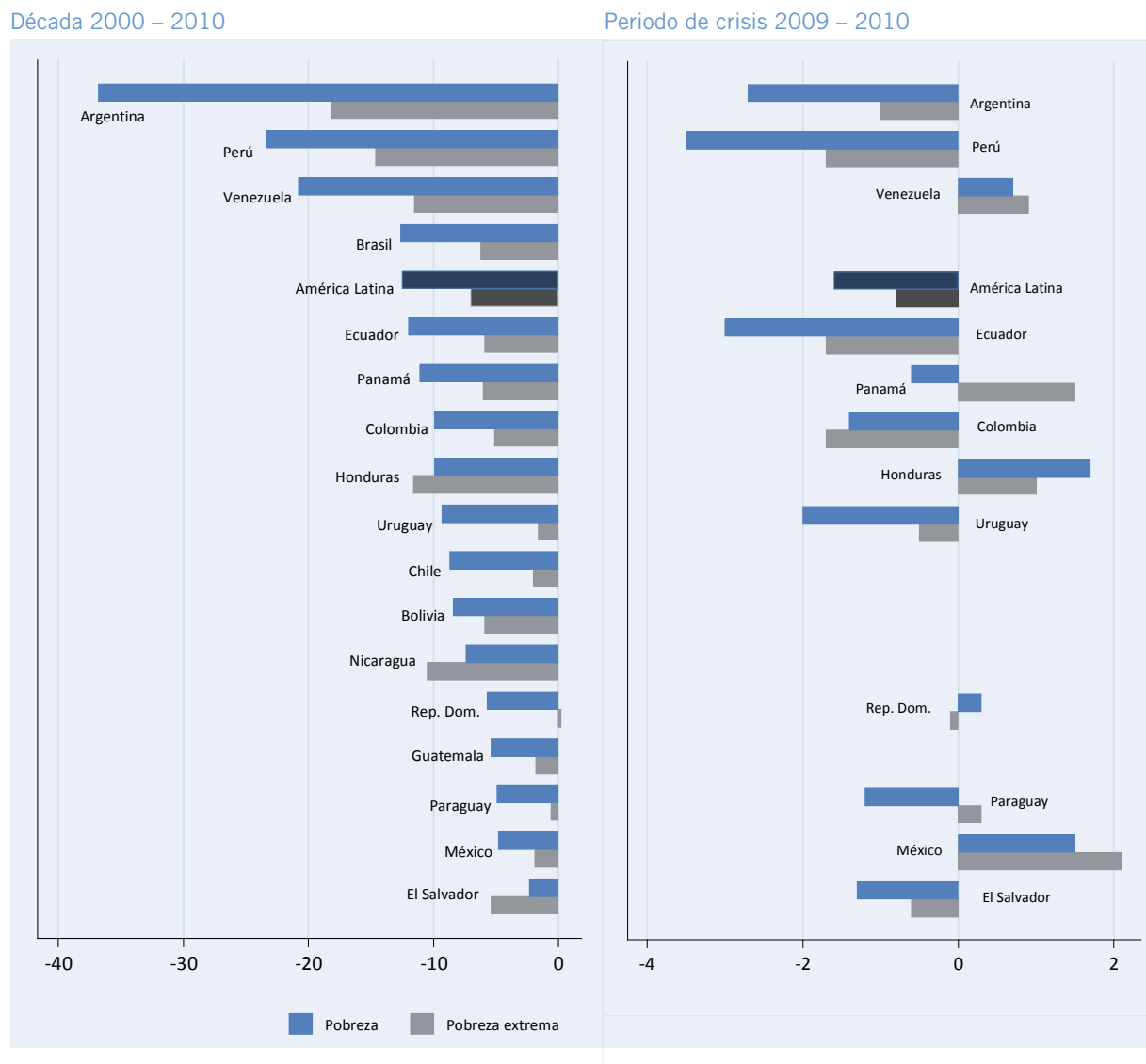
Nota: Cifras actualizadas a Junio de 2012 en ambos casos.

Fuente: Elaboración propia basada en información de los países

Por otro lado, los gráficos incluidos en la Figura 23 permiten apreciar que la crisis de precios alimentarios provoca un impacto en la pobreza y sobre todo en la pobreza extrema. Esto significa que en un contexto de largo plazo, los avances en materia de pobreza se ven limitados por crisis coyunturales de carácter económico. También, esos resultados son indicativos de las diferencias en las políticas y medidas adoptadas por los gobiernos ante el proceso alcista en los precios de los alimentos, y frente a su impacto en la población pobre; mientras ciertos países pudieron disminuir la pobreza aun en tiempos de crisis, otros enfrentaron retrocesos en la materia.

Los datos permiten observar que, mientras que en algunos países de la región la reducción de las tasas de pobreza durante el período de crisis fue mayor al promedio regional, como es el caso de Argentina, Perú y Brasil, en otros como Honduras, México y Venezuela la crisis atenuó el proceso de reducción de la pobreza. En el segundo grupo de países aumentó la tasa de pobreza extrema entre 2009 y 2010, lo que también sucedió en Panamá y Paraguay, aun cuando estos últimos países tuvieron disminuciones efectivas en la pobreza.

Figura 23. Cambios en las tasas de pobreza y pobreza extrema durante la década de 2000, países seleccionados. Puntos porcentuales



Notas: Los datos de Argentina se refieren al área urbana. En el caso de México, los datos del período de crisis se refieren a los años 2008-2010.

Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL (2011).

RECUADRO 3: DESARROLLO HUMANO EN LA REGIÓN

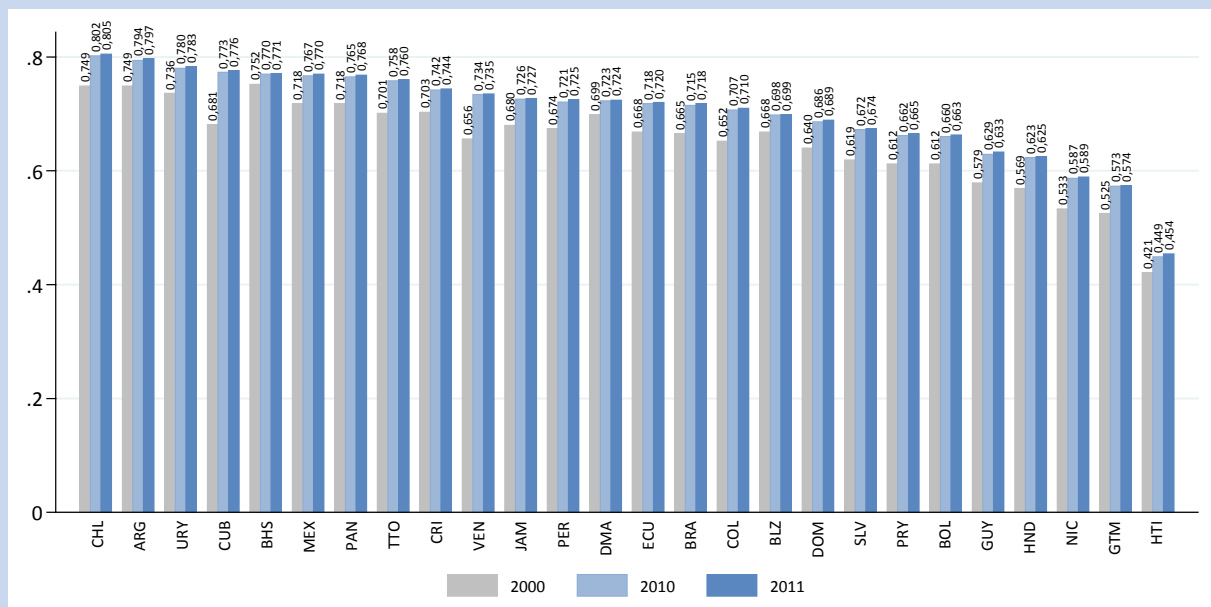
Un modo complementario de analizar el proceso de disminución de la pobreza en el último decenio es observar las señales de mejoras en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 2011. La figura muestra que en prácticamente todos de los países para los que se cuenta con información el IDH subió entre 2000 y 2011. Cabe destacar que Haití mejora su índice en términos relativos, aunque se mantiene como el país con el menor IDH en términos absolutos de la región.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida resumen del desarrollo humano, que refleja los logros medios de un país en tres dimensiones básicas de desarrollo humano: una vida larga y saludable (salud), acceso al conocimiento (educación) y un nivel de vida

digno (ingresos). De este modo, sintetiza indicadores de distintas áreas de la actividad humana. Para alcanzar una mayor cercanía con la realidad de los países, el IDH puede ser ajustado con factores que consideran la desigualdad en sus distintas dimensiones.

Para los fines del Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, este indicador sirve para contrastar desde otra perspectiva la realidad de pobreza. Los indicadores de esperanza de vida al nacer, o los años promedio de escolaridad, son resultado de la conjunción tanto de indicadores de corto plazo (por ejemplo el gasto público anual) como de la acumulación de resultados de políticas públicas sistemáticas en ciertas áreas (como por ejemplo inversiones en infraestructura).

Índice de Desarrollo Humano en países de América Latina y el Caribe, varios años



Fuente: Elaboración propia con información del PNUD (2012).

INGRESOS DE LA REGIÓN EN EL PERÍODO

Las previsiones de crecimiento de la economía mundial indican una ligera desaceleración del producto durante 2012. El pronóstico de crecimiento para este año se ubica en 3,5 %, una cifra menor al 3,9 % del

año 2011 y casi dos puntos por debajo del 5,3 % registrado durante 2010 (FMI, 2012). Esta desaceleración tiene su origen principalmente en la reducción del ritmo de crecimiento de las economías desarrolladas, específicamente de las economías pertenecientes a la Eurozona.

Tabla 9. Crecimiento económico en América Latina y el Caribe, 2008-2012
Tasas de variación (%)

	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	6,8	0,9	9,2	8,9	3,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,1	3,4	4,1	5,1	5,2
Brasil	5,2	-0,3	7,5	2,7	2,7
Chile	3,7	-1	6,1	6	4,9
Colombia	3,5	1,7	4	5,9	4,5
Costa Rica	2,7	-1	4,7	4,2	5
Cuba	4,1	1,4	2,4	2,7	3
Ecuador	7,2	0,4	3,6	7,8	4,5
El Salvador	1,3	-3,1	1,4	1,5	2
Guatemala	3,3	0,5	2,9	3,9	3,5
Haití	0,8	2,9	-5,4	5,6	6
Honduras	4,2	-2,1	2,8	3,6	3,2
México	1,2	-6,3	5,6	3,9	4
Nicaragua	2,8	-1,5	4,5	4,7	5
Panamá	10,1	3,9	7,6	10,6	8
Paraguay	5,8	-3,8	15	3,8	-1,5
Perú	9,8	0,9	8,8	6,9	5,7
Rep. Dominicana	5,3	3,5	7,8	4,5	4,5
Uruguay	7,2	2,4	8,9	5,7	3,5
Venezuela (República Bolivariana de)	5,3	-3,2	-1,5	4,2	5
América Latina	4	-2	6,1	4,3	3,7
El Caribe	0,8	-3	0	0,4	1,9
América Latina y el Caribe	4	-2	6	4,3	3,7

Fuente: CEPAL (2012).

América Latina y el Caribe no escapa al contexto mundial de desaceleración económica. Las proyecciones de crecimiento económico para la región se ubican entre el 3,4 y el 3,7 % según cifras del FMI y la CEPAL, respectivamente. Esto significa entre 1,1 y 0,6 puntos porcentuales de recorte en la tasa de crecimiento económico con respecto a 2011.

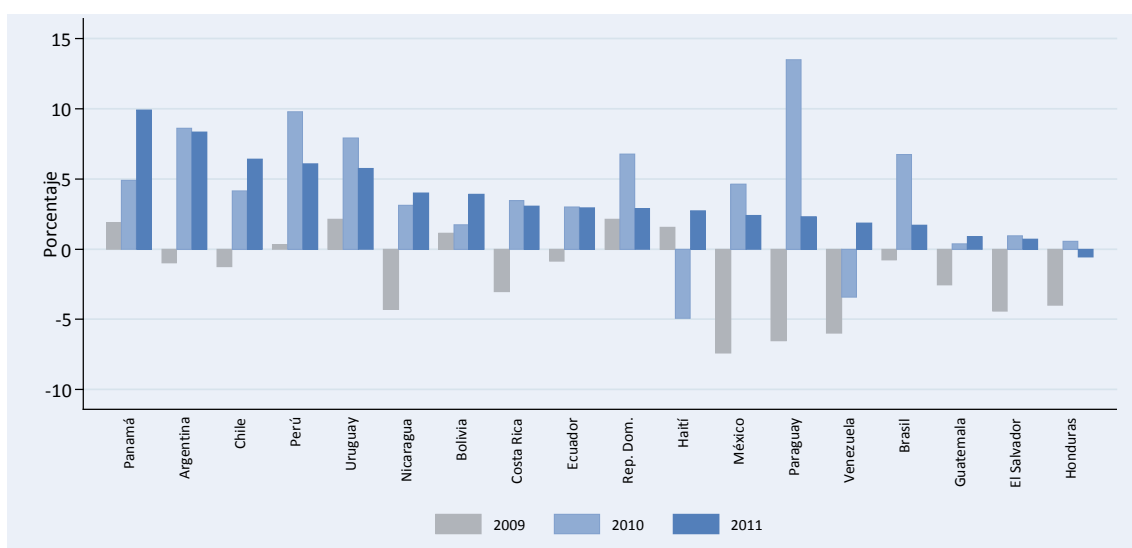
En Bolivia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Haití, México, Nicaragua y Venezuela se prevé que el producto crecerá al menos a la misma tasa que la observada durante 2011 (Tabla 9).

A pesar de la incertidumbre que ha prevalecido durante estos años de crisis se ha verificado una expansión de las economías de los países de la región, reflejada en la expansión de los ingresos nacionales durante 2011.

Los datos⁸ muestran que prácticamente todos los países de la región, con la excepción de Honduras, han aumentado su ingreso durante 2011. Durante lo que va de este siglo los países de América Latina han logrado una inserción más ventajosa en el comercio internacional, pues se ha revertido la tendencia al deterioro de los términos de intercambio que caracterizaron el siglo pasado, lo que ha estimulado la inversión y por lo tanto el crecimiento del producto.

8 Los distintos valores consignados en la Tabla 9 y la Figura 24 para producto interno e ingreso nacional bruto se explican, en primer lugar, porque el indicador de ingreso es per cápita y consiguientemente incluye el crecimiento de la población, que no es incorporado en el cálculo de la tasa de crecimiento del PIB; en segundo lugar, porque se produce una diferencia entre los ingresos que salen y entran de los países, pero esto no es perceptible en la figura citada, puesto que la comparación se hace entre tasas de crecimiento.

Figura 24. Variación del ingreso nacional bruto per cápita en América Latina y el Caribe, 2009-2011
Tasas de variación (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2012).

A esta condición ventajosa del continente de ser proveedor de alimentos y materias primas se le suma el haber logrado mantener una política fiscal más equilibrada, que en muchos casos ha significado disponer de fondos públicos que han permitido sortear crisis de empleo y desarrollar programas anticíclicos en períodos recesivos de la economía mundial como el de 2009, y de desaceleración en el crecimiento, como ha ocurrido en 2011 y en lo que va de 2012.

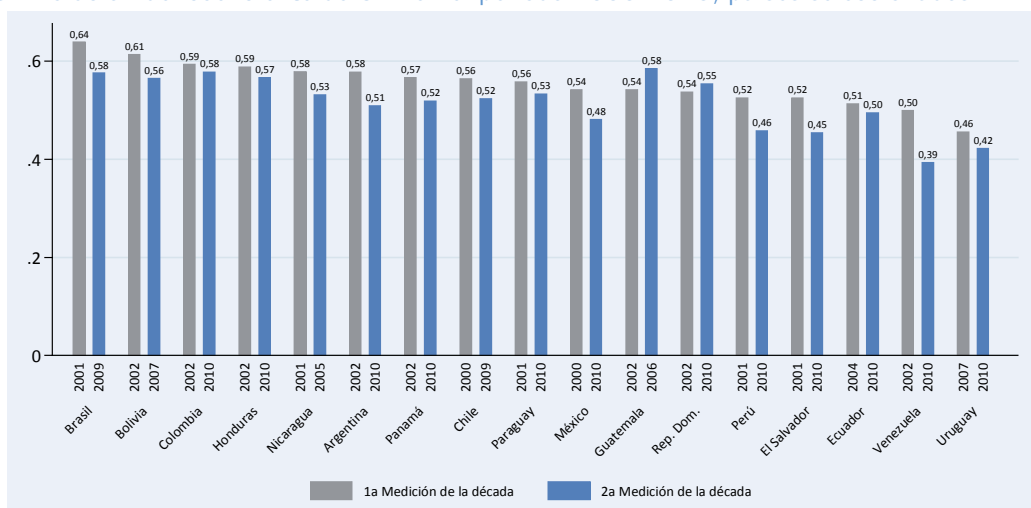
A partir de las consideraciones anteriores, se vislumbra una tendencia positiva para la región, que contrasta con el escenario que enfrentan Estados Unidos y los países de Europa en este período de incertidumbre mundial.

VULNERABILIDAD DEL INGRESO

Los resultados económicos positivos de la región han implicado, en general, un aumento de los ingresos y una consiguiente reducción en la tasa de pobreza. Sin embargo, la pobreza extrema se ha mantenido en un rango similar durante los últimos años, pese al crecimiento de la economía.

La desigualdad medida a través del coeficiente de Gini muestra –con las excepciones de Guatemala y República Dominicana– una atenuación entre 2000 y 2010 en los países de América Latina y el Caribe (Figura 25).

Figura 25. Evolución del coeficiente de Gini en el período 2000-2010, países seleccionados



Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL (2012).

Tabla 10. Pobreza, ingreso per cápita, ingresos por cuenta propia y salarios dentro de los hogares en nueve países de América Latina ⁽⁹⁾

Países	% de pobreza	Ingreso per cápita	% ingresos por cuenta propia	% ingresos por salarios
México y Centroamérica				
Guatemala	54,8	4 800	24,72	47,14
Nicaragua	61,9	2 840	32,51	45,71
Costa Rica	18,5	11 950	14,73	59,02
México	36,3	15 120	9,3	55,1
Sudamérica				
Bolivia	54	4 920	36,75	40,42
Paraguay	54,8	5 310	29,78	45,22
Ecuador	39,2	8 310	27,23	47,97
Brasil	24,9	11 500	15,96	51,65
Chile	11,5	16 160	14,84	53,14

Fuente: Elaboración propia con información de las Encuestas de Ingresos proporcionadas por la CEPAL y los IDM del Banco Mundial (2012).

La reducción de la desigualdad indica por lo tanto una mejora en las condiciones de vida, toda vez que para los períodos que se comparan en cada país también hubo en general crecimiento económico. No obstante, América Latina y el Caribe aún muestra niveles de desigualdad muy altos comparados con otras regiones del mundo. Mientras el coeficiente de Gini muestra un promedio regional de 0,52, en los países de la OCDE tal promedio alcanza 0,33, mientras que en los países del África Subsahariana, región que solía ser considerada como la más desigual del mundo, el promedio se ubica en 0,44.

Según la CEPAL (2012), los avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad tuvieron su origen, en primer lugar, en los ingresos laborales, y en segundo, en las transferencias públicas, que tuvieron un importante rol en la disminución de la pobreza en los últimos años.

De acuerdo con la misma fuente, la mejora en la distribución de los ingresos laborales por ocupado es el principal factor detrás de la mejor situación redistributiva. Específicamente, es consecuencia directa de la generación de empleos para los estratos más pobres, de mejoras en la distribución de la educación, y de la reducción de las brechas salariales entre los

trabajadores más y menos calificados.

Recientemente la OIT y la CEPAL (2012) hicieron énfasis en el hecho que a partir de 2002-2003 se han verificado mejoras significativas en la productividad laboral de los países de la región, lo que debería haber contribuido a reducir las brechas entre capital y trabajo. En un estudio para 12 países para el período 2000-2011, se encuentra que el promedio de la productividad laboral en Sudamérica se expandió 25 %, mientras que en México, Centroamérica y el Caribe el promedio creció 17 %.

No obstante, ese mismo informe subraya que los aumentos en la productividad no necesariamente han ido acompañados de mejoras en los salarios, lo que ha tenido como consecuencia que la participación de las remuneraciones en el PIB se haya reducido en 13 de los 21 países analizados.

La importancia de los salarios dentro del ingreso se ve corroborada al observar la correspondencia entre mayor participación de salarios en los ingresos del hogar y menor pobreza. Por ejemplo, la Tabla 10 muestra los distintos orígenes de los ingresos en los países para los cuales se dispone de información, de acuerdo a su PIB per cápita y su porcentaje de personas pobres.

Si se consideran las especificidades de cada país se

⁹ Los datos corresponden a mediciones de distintos años.

observa una tendencia en la cual las personas de países con altos índices de pobreza y menor ingreso per cápita tienen ingresos provenientes, en mayor medida, de las actividades por cuenta propia. Asimismo, en estos países los ingresos provenientes de los salarios no superan el 50 %, a diferencia de los países que mantienen mejores índices de pobreza y de ingreso, que superan ese porcentaje.

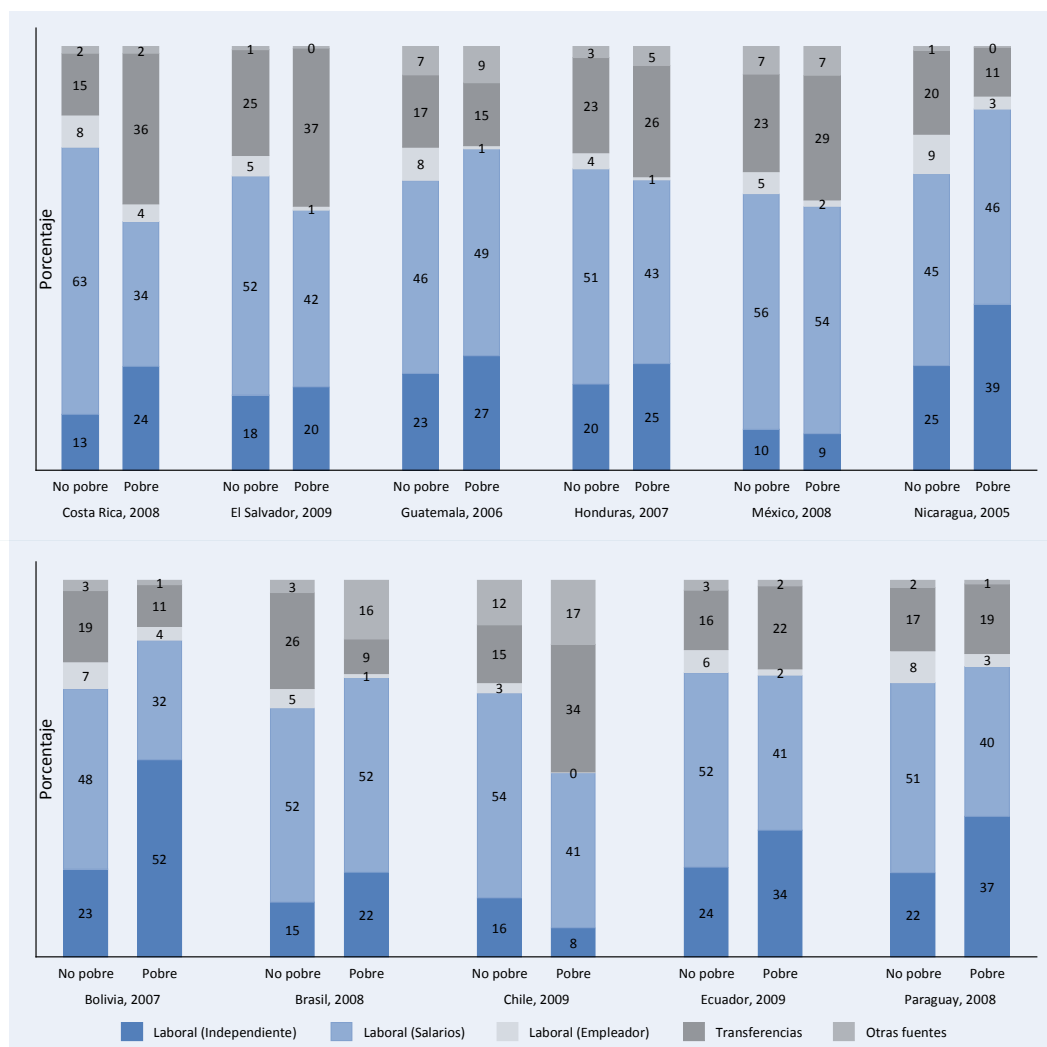
Una vez observados los ingresos por tipos de países, cabe analizar la situación de los hogares dentro de cada país, diferenciando los orígenes de los ingresos según la clasificación de hogares pobres y no pobres. A continuación se presenta la estructura de ingresos de los hogares de once países de la región. Aunque es claro que los ingresos que provienen del trabajo son la principal fuente de ingresos de los hogares, sin importar su clasificación, es evidente que las proporciones difieren entre los tipos

de hogares. Así, en la mayoría de los casos la importancia de los ingresos salariales es mayor en los hogares no pobres que en los hogares pobres. En la mayor parte de los hogares no pobres, los ingresos laborales corresponden al menos al 70% del ingreso total.

En cambio, en los hogares pobres los ingresos no laborales, las transferencias (públicas y privadas) y otras fuentes son relativamente más importantes. En países como Chile, Costa Rica, El Salvador y México las transferencias aportan alrededor de 30 % o más de los ingresos.

La Figura 26 muestra que las transferencias y los ingresos laborales corresponden a los orígenes más importantes de los ingresos de los hogares de la región. Se aprecia la importancia de los salarios dentro de los ingresos laborales, y es significativo que su preponderancia sea mayor en casi todos los casos para la población no pobre, con

Figura 26. Fuentes de ingresos de los hogares en países seleccionados, según condición socioeconómica



Fuente: Elaboración propia basada en información de las encuestas de ingresos proporcionadas por la CEPAL.

la excepción de Guatemala. Por otra parte, tanto esta figura como la Tabla 10 demuestran la importancia de los ingresos por cuenta propia en las familias pobres en comparación con las familias no pobres en cada uno de los países, con excepción de Chile.

El hecho de que buena parte de los ingresos de las familias pobres provenga de los pagos a la fuerza de trabajo demuestra la importancia que tiene el proceso de fijación de los salarios mínimos. Si las remuneraciones que reciben los ocupados no alcanzan para que sus familias tengan un nivel de ingresos que los saque de la pobreza, en esos países el Estado debería asumir la responsabilidad de crear o activar redes de asistencia social o conseguir que las familias accedan a otras formas de ingreso.

Si se considera además que las familias en situación de indigencia tienen mayores dificultades para insertarse en el mercado del trabajo, se hace necesario que el Estado complemente sus ingresos a través de transferencias públicas, con el fin de atenuar las necesidades más urgentes de esta población y con ello buscar su inclusión laboral, a partir del apoyo público a través de las redes de educación y salud con el fin de que esta integración sea acompañada de mayores niveles de calificación del trabajador.

Durante los últimos años se han observado en la región importantes avances en esta materia. Tanto el porcentaje de gasto público en general como el gasto social en particular han crecido durante esta década en alrededor de 4 puntos porcentuales, en tanto que se ha observado que las transferencias han tenido un impacto importante en la disminución de la pobreza durante el mismo período.

Las transferencias también pueden ser de carácter privado, bajo la forma de remesas que corresponden a un tipo de migración altamente costoso y riesgoso para quienes la emprenden, y que queda determinada por las condiciones laborales de los países de destino. Estas fuentes de ingresos forman parte de las estrategias de sobrevivencia que las familias pobres despliegan desde hace décadas en la región¹⁰.

Los datos de América Latina y el Caribe de la última década muestran una relación directa entre crecimiento del empleo y aumento de los ingresos laborales. También se verifica que a mayor producto corresponde una mayor ocupación. En consecuencia, el crecimiento

económico aporta a la disminución de la pobreza en la medida que incorpora de manera regular a las personas a empleos remunerados. Sin embargo, aunque estos planteamientos son válidos en general, la experiencia reciente de la región muestra también algunos límites: i) la absorción laboral del estrato no calificado se produce con niveles salariales que quedan por debajo de los parámetros que se utilizan para medir la pobreza e incluso la pobreza extrema; ii) gran parte de esta ocupación corresponde a empleo informal y precario en los términos de contratación, estabilidad y nivel de salario; iii) a medida que los países aumentan la producción y se hacen más competitivos internacionalmente tienen mayores exigencias de productividad, por lo cual tienden a demandar más empleo calificado, y de ese modo la educación se transforma en un determinante de la calidad del empleo.

De esta manera, las condiciones estructurales de falta de calificación de la mano de obra así como la falta de formalización en el empleo se potencian recíprocamente para limitar la capacidad de integrar de manera más estable a la población pobre al mundo laboral.

Cabe destacar que se trata de un problema distinto al de dos décadas atrás, cuando la estructura económica no ofrecía suficientes posibilidades de empleo y la pobreza en general era sinónimo de exclusión de la economía.

Aunque con diferencias entre los países, el problema actual pasa a ser cada vez más de calidad del empleo y de aumento en los niveles de salarios, particularmente del salario mínimo, de tal modo que las familias puedan sustentar crecientemente su consumo a partir de ingresos autónomos y no depender de fuentes externas, sean estas públicas o privadas. Por esto surge como necesidad estratégica tanto mejorar la nutrición y la educación de la población, para que aspire a mayores niveles de salarios sostenidos en mayor productividad.

Para que esa mayor productividad sea reconocida en los salarios se requiere una mayor formalización en el empleo, para lo cual el rol del Estado es fundamental en materia de fiscalización de las condiciones en que opera el mercado laboral.

Esto lleva a concluir que la situación actual de la pobreza, y por consiguiente de la seguridad alimentaria, requiere de acciones decididas por parte de los gobiernos de la región tanto en materia laboral como de asistencia social, con el fin de continuar la senda positiva seguida durante los últimos 20 años en esta materia. La pobreza extrema requiere, por lo mismo, de una especial atención

¹⁰ Esto se profundiza con mayor detalle en el *dossier* sobre pobreza rural en la década de 2000 en América Latina y el Caribe de este Panorama.

del sector público, ya que en las actuales condiciones de precios y de la economía en general su erradicación demanda aplicar instrumentos de política pública adecuados a la naturaleza de los problemas que se buscan resolver. Esto debe acompañarse con avances en materia de corrección de la desigualdad, puesto que la inclusión social en América Latina y el Caribe no tendrá los éxitos esperados si no se lleva a cabo en un contexto de mejor distribución del ingreso.

Por ello, las políticas redistributivas deberían representar una prioridad en la región, lo que requiere, entre otros elementos, que mejore la participación del trabajo dentro del ingreso nacional. Ese es el gran desafío del período que se abre.

POLÍTICAS DE ACCESO A LOS ALIMENTOS

Las políticas que inciden en el acceso a los alimentos son aquellas que permiten que la población pueda consumir los alimentos ya producidos y disponibles en el mercado. En ese sentido, una de las preocupaciones principales son las políticas que inciden en los *ingresos*, puesto que la suficiente disponibilidad de recursos permitirá que una mayor cantidad de personas consuma los alimentos que requiere. Del

mismo modo, también tienen impacto las políticas de *comercio interno*, particularmente aquellas referidas al abastecimiento de alimentos. Estas medidas, en conjunto con otras de índole más específica, tienen como objetivo incidir en los *precios* de los alimentos y en el acceso (potencial) de la población más vulnerable. Al respecto, cabe tener en cuenta que una parte de esta población es a su vez destinataria de *ayuda alimentaria* que brinda el Estado.

En consecuencia, muchos de los tipos de medidas arriba señalados corresponden a políticas de protección social, ya sea a través de canales mayormente relacionados con el mundo del trabajo, como son los casos de las políticas de salario mínimo o de empleo, como a través de iniciativas típicas de asistencia social, tales como las transferencias, subsidios y otras ayudas –tanto focalizadas como universales– de parte del sector público. En menor medida, algunas medidas corresponden a políticas de tipo económico, en los campos del mercado y los precios domésticos.

La Figura 27 presenta un resumen de las medidas de política monitoreadas durante el período 2011-2012 en esta dimensión.

Figura 27. Matriz de medidas que inciden en el acceso a los alimentos (2011-2012)

	América del Sur										América Central y México							Caribe											
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guyana	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Belize	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	México	Panamá	Antigua y Barbuda	Bahamas	Barbados	Cuba	Dominica	Granada	Haití	Jamaica	República Dominicana	Trinidad y Tobago
Ingresos																													
Salarios y empleo	■	■			■			■	■	■				■	■				■		■							■	
Pensiones	■	■					■	■													■							■	
Transferencias públicas	■	■	■		■		■	■	■	■				■	■										■	■		■	■
Tributación	■		■							■									■									■	
Subsidios			■					■	■					■					■			■							
Ayuda alimentaria																													
Alimentación escolar	■		■					■	■					■	■														
Ayuda alimentaria	■	■	■			■	■	■	■		■			■	■											■		■	
Comercio interno																													
Abastecimiento de alimentos	■	■	■		■	■	■		■	■				■									■					■	■
Precios																													
Intervención en los precios	■	■	■		■	■				■	■			■														■	■
Tasa de cambio		■		■																									
Tasa de interés					■										■														

Las matrices muestran las medidas monitoreadas en los años 2011 y 2012. Con el color ■ se indican las medidas que han sido implementadas en ambos años, y con el color ■ las que han sido implementadas solo uno de esos años.

Fuente: Sistema de Monitoreo de Políticas de Seguridad Alimentaria de FAO RLC.

La matriz permite una primera mirada sobre las políticas de acceso a los alimentos, donde se revela que en general estas políticas tienen un perfil amplio, en el cual no parece haber un tipo de intervención predominante. Si bien se observa una importante presencia de medidas relativas al ingreso disponible desde el punto de vista de salarios, empleo y pensiones, también queda de manifiesto que una gran cantidad de países recurre a medidas de ayuda alimentaria o interviene en los mercados mediante medidas de abastecimiento. También se pueden observar, de forma parcial, algunas correspondencias: en general, los países que intervienen en los salarios lo hacen también en las pensiones, sobre todo en Sudamérica; los Estados que tienen un papel más protagónico de intervención en el abastecimiento, también lo tienen en los precios.

Medidas relativas al ingreso disponible

Medidas de salario mínimo, pensiones y empleo

En general todos los países de la región legislan continuamente sobre el nivel del salario mínimo, aunque varía entre ellos la periodicidad –si es que está establecida– y los grupos beneficiarios de las alzas salariales. Mientras algunos países, como Ecuador, elevan el nivel de salario mínimo de forma general, otros países lo realizan diferenciadamente, ya sea por rubro económico, como lo ha hecho Panamá, o por el tamaño de las empresas y organizaciones destinatarias de estos aumentos, como recientemente sucedió en Honduras. También algunos países realizan reajustes diferenciados de salarios solo para el sector público o para las fuerzas armadas. Algunas características de los métodos de establecimiento del salario mínimo en los países de la región se indican en la figura 28.

Figura 28. Características de los mecanismos de fijación del salario mínimo en América Latina y el Caribe

	América del Sur											América Central y México							Caribe																		
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guyana**	Paraguay	Perú***	Surinam****	Uruguay	Venezuela	Belize	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras****	Nicaragua	Panamá	México	Antigua y Barbuda	Bahamas	Barbados	Cuba	Dominica	Granada	Haití	Jamaica	República Dominicana****	Santa Lucía****	S. Vicente y las Granadinas****	S. Cristóbal y Nieves****	Trinidad y Tobago				
Método para fijar el salario mínimo																																					
Potestad exclusiva del gobierno	X	X	X																						X												
Potestad gubernamental, con consulta a comisión tri-bi partita					X	X	X				X	X	X	X					X		X		X			X	X	X							X		
Potestad gubernamental, con consulta a organizaciones gremiales																X						X		X													
Fijado por comisión tripartita	X								X					X			X	X	X										X								
Unidad temporal del salario mínimo																																					
Mensual	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X		X				X	X						X					X							
Semanal																							X														
Diario												X		X	X	X	X	X	X		X		X				X										
Por hora	X												X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X					X		
Beneficiarios del salario mínimo																																					
Universal	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X										X	X		X			X	X						X		
Diversificado por zonas																				X	X																
Diversificado por labor*													X	X	X	X	X	X	X				X			X	X			X							

*No incluye diversificación entre trabajo doméstico y otros trabajos, ni diferenciación entre trabajadores del sector público y privado. ** Guyana sólo tiene nivel de salario mínimo para el sector público. *** Algunos sectores en Perú tienen salario mínimo diferenciado, además del salario mínimo de trabajadores domésticos. Estos son: el sector minero, el sector agrícola y el trabajo de periodista. **** El salario mínimo también está afecto al tamaño del empleador. ***** Sin información

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Database on Conditions of Work and Employment Laws, OIT

Por otro lado, algunos países también han actuado sobre los niveles mínimos de las pensiones de vejez. Esto tiene particular importancia desde el enfoque de la seguridad alimentaria, pues se trata de un sector de la población reconocidamente vulnerable, a lo que se agregan las escasas posibilidades de los jubilados de obtener empleo, por lo que la pensión, en la gran mayoría de los casos, se constituye en su única fuente de ingresos. Además de los países que en mayor o menor medida han aumentado las pensiones mínimas, como sucedió recientemente en Bolivia, Guyana y Bahamas, algunos como la Argentina decretaron adicionalmente niveles máximos para las pensiones.

Otro segmento de la población usualmente afectado por la inseguridad alimentaria son los cesantes. Aun cuando se trata generalmente de una situación temporal, las características del mercado de trabajo de los países de la región y la coyuntura que enfrenta cada uno de ellos puede impedir la obtención pronta de un empleo, sobre todo en el caso de los trabajadores menos calificados. Frente a ello, los estados han intervenido mediante programas de empleo y/o actividades generadoras de ingreso. Algunos de estos programas son de carácter permanente, como el «Ñamba'apo» de Paraguay o el «Ingreso Social con Trabajo» de Argentina, en tanto otros están enfocados a ofrecer empleos de emergencia en situaciones y/o zonas con características más complejas, como es el caso del «Jamaica Emergency Employment Programme», o del «Programa de Generación de Empleo de Emergencia» en Colombia, enfocado a la población víctima de la «Ola Invernal» que afectó el país en 2011.

Transferencias públicas y subsidios

En muchas ocasiones, el apoyo del sector público a los sectores vulnerables se traduce en la transferencia de fondos públicos para aumentar el ingreso disponible de las familias beneficiarias. Este accionar se manifiesta en los grandes programas de protección social de cada país, como los programas de transferencias condicionadas, los programas para enfrentar la pobreza y la pobreza extrema, las ayudas dirigidas a la población mayor y la población con discapacidades, etc. Por ejemplo, la «Gran Misión Hijos de Venezuela» entrega recursos a mujeres embarazadas y menores de 17 años en situación de pobreza, además de discapacitados de todas las edades; en Honduras se entrega el «Bono al Ciudadano de Oro» a los mayores de 70 años, y en Bolivia se distribuye la «Renta Solidaria» a personas con discapacidad grave o muy grave.

En este sentido, se pueden hacer distinciones entre aquellas transferencias que acompañan en el largo plazo a los beneficiarios, frente a las que consisten en una única entrega para aliviar situaciones adversas de carácter específico. Mientras que entre las primeras se pueden encontrar programas como el piloto «Gratitud» de Perú, que entrega ayudas monetarias mensuales a adultos mayores, en el segundo grupo se pueden ubicar iniciativas como el «Bono de Alimentos» en Chile, que consiste en una única entrega de fondos a las familias vulnerables para enfrentar el alza en los precios domésticos de los alimentos.

Otra forma de transferencia de recursos del Estado a la población vulnerable consiste en la implementación de subsidios. Estos en general se ponen en marcha para cubrir parcial o totalmente servicios básicos, combustibles o alimentos de primera necesidad, como es el caso de la «Tarifa social del agua» que promueve el gobierno de Paraguay, el subsidio al gas propano en El Salvador, o el subsidio al diesel y la gasolina de 91 octanos en Panamá. En muchos casos, estos subsidios están focalizados y son forman parte de los programas de combate a la pobreza.

Medidas tributarias

En general, durante el último período el ritmo de los cambios a nivel tributario ha sido menor que en otras épocas. En muchas ocasiones, las medidas en este campo corresponden a exenciones tributarias de carácter temporal, como sucedió en Panamá con la reducción temporal del impuesto a los combustibles. En esta materia casi no se han observado cambios de tipo permanente en la región, con la excepción de la renovación de la exención de algunos impuestos para el sector agropecuario de República Dominicana, establecida desde 2008.

Medidas de ayuda alimentaria

Las medidas de ayuda alimentaria corresponden generalmente a auxilios de carácter temporal focalizados en una población afectada por inseguridad alimentaria, ya sea por su situación socioeconómica o como consecuencia de desastres naturales. Ejemplo de esto último son las distribuciones de alimentos llevadas a cabo en México en beneficio de las poblaciones afectadas por terremotos o huracanes, así como también en el Perú en favor de los habitantes de zonas altoandinas afectados por heladas.

En otros casos, la ayuda alimentaria se institucionaliza como parte de una estrategia de protección social.

República Dominicana mantiene los «Comedores Económicos del Estado», mientras que Brasil establece restaurantes populares y cocinas comunitarias en las zonas de mayor vulnerabilidad. En Guatemala, en tanto, recientemente fue lanzado el programa «Bolsa Segura», que lleva alimentos a las familias más afectadas por la inseguridad alimentaria.

Por otro lado, las políticas de ayuda alimentaria también se materializan a través de la alimentación escolar, generalmente a través de programas que tienen profundo arraigo en toda la región. Muchas veces estos programas mantienen sinergias con los sectores productivos para abastecerse de los alimentos necesarios para su funcionamiento. Un caso emblemático es Brasil, que a través de sus programas de compras públicas como el «Programa de Adquisición de Alimentos», o directamente mediante el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), destina a la agricultura familiar un importante porcentaje de sus compras para alimentación escolar.

Medidas de comercio interno

Abastecimiento de alimentos

Cuando el Estado interviene para facilitar la compra de alimentos por parte de la población, se considera que implementa medidas de abastecimiento. En tales casos, la preocupación fundamental de los gobiernos es hacer accesible a la población los alimentos en cantidad adecuada, y disminuir los precios de los productos para beneficiar a los consumidores.

Una de las iniciativas que más se ha extendido en la región en este sentido corresponde al establecimiento de redes públicas de venta de alimentos. Mientras México, a través de «Diconsa», focaliza esta actividad en las zonas rurales de más difícil acceso, países como Venezuela, Panamá y República Dominicana establecen locales tanto en el ámbito urbano como rural, a través de «Mercal», las «Jumbo Tiendas» y las «Plazas Agropecuarias», respectivamente.

Otros países, en tanto, intervienen en momentos y productos determinados, con el fin de enfrentar alzas y/o carencias súbitas de ciertos productos. Dentro de estas iniciativas cabe destacar la intervención en el mercado del arroz en Ecuador, o el anunciado proyecto piloto de venta de frijol rojo, llamado «Nuestro», en El Salvador.

Finalmente, algunos países encauzan su intervención en la construcción de mercados y otras infraestructuras

que faciliten la venta de alimentos y la baja de precios. Un ejemplo es el Plan «Red Nacional Alimentaria» de República Dominicana, que busca construir cuatro mercados mayoristas a lo ancho del país, con el fin de garantizar el abastecimiento. Lo mismo sucede en Panamá, donde se planifica la construcción de ocho mercados públicos con el mismo objetivo.

Medidas relativas a los precios

En vista de las alzas en los precios de los alimentos registradas en los últimos años, la preocupación frente al nivel de precios ha sido transversal. Sin embargo, solo algunos países han intervenido directamente en ellos¹¹. Algunos lo hicieron a partir un rol mediador entre productores y procesadores, como en el caso reciente de Ecuador frente a la situación del maíz y el arroz.

Además de estas actuaciones de tipo extraordinario, en algunos países la política de precios ha implicado tanto la fijación de ciertos niveles como su monitoreo permanente. En Venezuela, la Superintendencia Nacional de Costos y Precios fija precios máximos para ciertos rubros y monitorea que no se supere ese nivel en el mercado. Otros países fijan los precios que deben pagarse al productor, para garantizarles un nivel de ingreso mínimo por sus cosechas. Entre los países que utilizan este tipo de medida de política se encuentran Ecuador, Venezuela, Colombia, Nicaragua y Brasil, entre otros.

¹¹ Cabe notar que en el análisis no se consideran las acciones de política monetaria que emprenden los bancos centrales, mecanismos usuales en una gran cantidad de países de la región.



PRODUCCIÓN Y DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

Durante 2011 y lo que va de 2012 se ha mantenido una alta volatilidad en los precios de los alimentos, lo que ha generado diversas expectativas respecto a los distintos niveles que puede alcanzar la producción. Sin embargo, en términos estructurales se observa una cierta holgura en materia de disponibilidad, que resulta de sumar la producción más los stocks, lo que en general contradice las expectativas de escasez en el corto plazo con que reaccionan los agentes de los mercados.

Si bien en este capítulo América Latina y el Caribe es tratada como un conjunto, no se debe omitir que no solo existen diferencias entre los países, sino que también se verifica una alta heterogeneidad entre productores dentro de un mismo país. Aunque se puede constatar una dualidad de tipos de productores, con los modernos y comerciales por un lado, y la agricultura familiar por otro, la realidad se ha tornado más compleja, ya que se ha integrado un tipo de empresa transnacional que tiene creciente influencia en los modos de utilización de los recursos naturales y de organización del trabajo, e incorpora cada vez más a la agricultura a los circuitos del comercio internacional.

Al mismo tiempo, existe una amplia gama de situaciones productivas a las que genéricamente se considera como agricultura familiar, pero que representa realidades muy diversas entre países y entre regiones dentro de los países, con agricultores de subsistencia junto con agricultores que son tratados como PYME por las políticas públicas. También hay diferencias en los dispositivos tecnológicos y en la participación de los mercados.

Es necesario tener presente esta heterogeneidad, para no incurrir en generalizaciones que a veces hacen olvidar que detrás de las denominaciones de tipos de productores hay personas y familias que se mueven con orientaciones muy distintas entre sí.

Este capítulo aborda la situación de la producción de alimentos en la última temporada, tanto global como regional, y también entrega información acerca de la evolución de la agricultura en las últimas décadas, a fin de apreciar las tendencias de más largo plazo presentes en la región. También se realiza una breve revisión de los rendimientos productivos, con el propósito de observar los horizontes de crecimiento y los requerimientos de inversión y tecnología, siempre

acuciantes, especialmente para la agricultura familiar. Se cierra el capítulo con una presentación de las medidas de política adoptadas en el período para aumentar la producción.

LA PRODUCCIÓN EN LA TEMPORADA 2011/12

Si bien los pronósticos de producción mundial de cereales eran favorables para la temporada 2011/12, particularmente en lo que se refiere a la producción de maíz, trigo y soja en Estados Unidos, la sequía y las altas temperaturas en las principales regiones productoras han deteriorado fuertemente las condiciones de estos cultivos, con el consiguiente impacto alcista en los precios.

Este escenario abre una oportunidad para la región, que se encuentra en una buena posición para cubrir el espacio que deja Estados Unidos. En particular, Sudamérica cuenta con buenos pronósticos y se espera que la producción, tanto de cereales como de soja, siga creciendo, principalmente por la buena cosecha de granos secundarios.

Esto es importante, ya que durante 2011 la producción de granos de América Latina y el Caribe experimentó fuertes caídas en soja, arroz y trigo, aunque tuvo una expansión en maíz. En el caso de la soja, la producción se contrajo más de 16 % como consecuencia de fuertes caídas en la producción de Argentina (-16,3 %), Brasil (-13,2 %) y Paraguay (-52,2 %). El arroz, en tanto, se redujo en 11,5 % en la región, mientras que el trigo experimentó una caída relativamente menor, de 5,6 % en su producción. El alza en la producción de maíz (7 % en 2011) se debió a la gran cosecha de Brasil, que aumentó un 22 % en 2011, lo que contrarrestó y sobrepasó la importante caída sufrida en Argentina (de 11 %).

En las subregiones, tanto el Caribe como Centroamérica vieron crecer su producción de arroz en 654 000 y 713 000 toneladas respectivamente, es decir el 1,7 % y el 1,6 % más que el año anterior, mientras que México y Sudamérica tuvieron caídas de 21,2 % y 12,5 %, respectivamente. En México, la producción de arroz fue de 115 000 toneladas, mientras que en Sudamérica alcanzó 15 millones de toneladas, 2 millones menos que en la temporada 2010/11.

Adicionalmente, en México la producción de maíz se vio fuertemente afectada por las sequías, con una

Tabla 11. Producción de granos en América Latina y el Caribe, por subregión
Temporadas 2010/11 a 2012/13, miles de toneladas

Subregión	Maíz			Soja			Arroz			Trigo		
	2010/11	2011/12	2012/13	2010/11	2011/12	2012/13	2010/11	2011/12	2012/13	2010/11	2011/12	2012/13
América Central	3 188	3 188	3 188	39	39	39	702	713	702	1	1	1
México	21 006	19 000	21 000	168	200	200	146	115	128	3 679	3 700	3 300
América del Sur	90 823	100 862	102 605	136 729	114 507	145 212	17 195	15 049	16 246	26 696	24 961	21 984
Caribe	297	297	297	0	0	0	643	654	654	0	0	0
América Latina y el Caribe	115 314	123 347	127 090	136 936	114 746	145 451	18 686	16 531	17 730	30 376	28 662	25 285

Fuente: FAO.

caída de casi 10 %, para alcanzar los 19 millones de toneladas. En Sudamérica la producción de maíz fue un 11 % mayor que en 2010/11, y alcanzó los 100 millones de toneladas, pero se observaron reducciones tanto en soja como en trigo, además de la caída en la producción de arroz ya mencionada. En soja, la subregión sudamericana redujo su producción en un 16,3 %, con lo que bajó a 114,5 millones de toneladas, mientras que en trigo se contrajo un 6,5 %, hasta los 25 millones de toneladas.

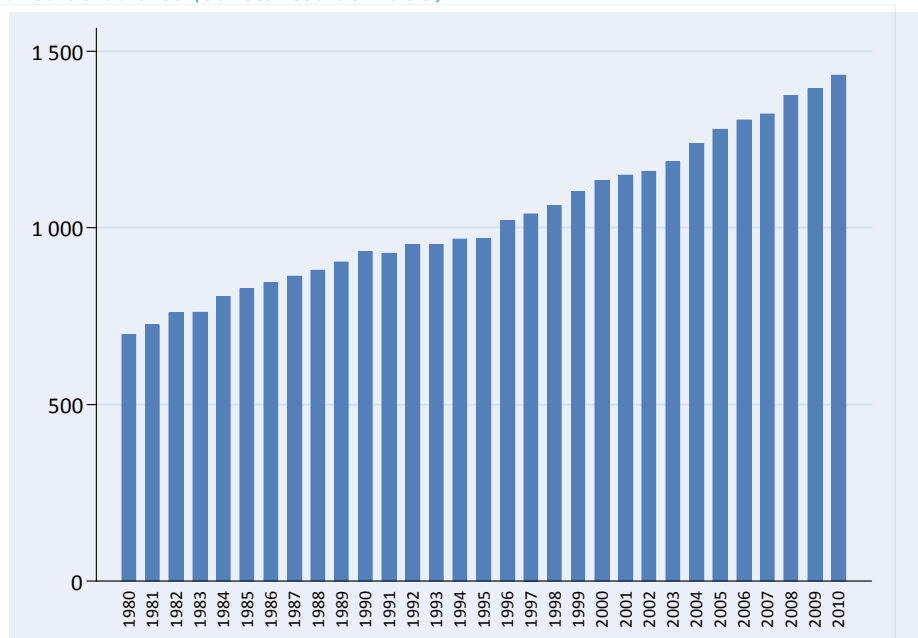
CRECIMIENTO DE LA AGRICULTURA Y DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

La agricultura mundial, salvo pequeños retrocesos, ha crecido en forma constante durante los últimos 30

años. En este período la producción de alimentos y de otros productos agrícolas aumentó, en respuesta a los incrementos de la demanda mundial. En consecuencia, tanto a escala mundial como en las principales regiones del mundo, no se ha observado una escasez de alimentos agregada, aun cuando para ciertos productos y en determinados momentos se hayan dado coyunturas de escasez de alimentos que han afectado a países y localidades específicos.

En 1980 el valor agregado agrícola mundial alcanzaba cerca de 700 000 millones de dólares, para pasar en 1990 a más de 900 000 millones. En 2000, el valor agregado se encontraba en más de 1,1 billones y en 2010 alcanzaba 1,4 billones. Esto significa un crecimiento real de 54 % en la producción agrícola en

Figura 29. Evolución del valor agregado agrícola en el mundo, 1980-2010
Miles de millones de dólares (constantes de 2000)



Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial.

los últimos 30 años y de 26,3 % entre 2000 y 2010. En los mismos períodos la población mundial creció un 55 % (1980-2010) y 13 % (2000-2010), lo que significa que la agricultura tuvo un crecimiento mayor que la población en los últimos años, lo que redundó en un importante incremento del valor agregado agrícola por persona en las últimas décadas.

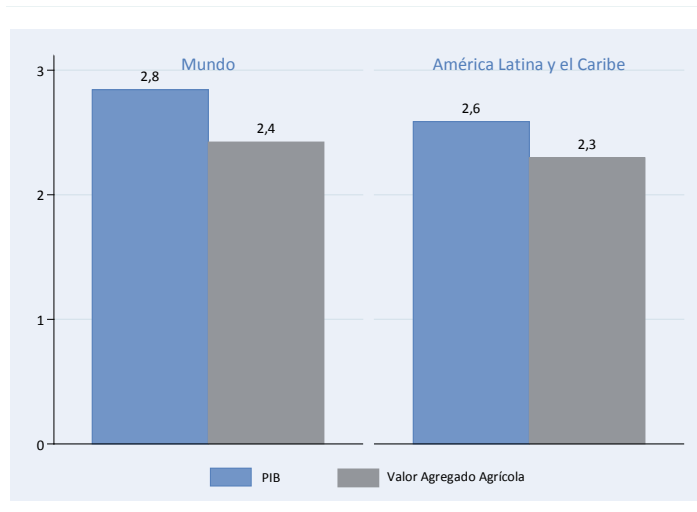
Si bien la tasa de crecimiento del valor agregado agrícola ha sido inferior a la del PIB, las diferencias entre ambas han sido relativamente menores. Mientras la agricultura creció a una tasa promedio de 2,4 % anual a escala mundial, la economía creció a una tasa promedio de 2,8 %, esto es 0,4 puntos porcentuales más por año. En América Latina y el Caribe estas

diferencias son levemente inferiores, ya que mientras la agricultura crece a una tasa promedio de 2,3 % anual, la economía lo hace al 2,6 %.

La agricultura en la región se ha expandido a una tasa ligeramente inferior que la registrada en la agricultura en el mundo y que, sin embargo, está muy por encima de las tasas de Europa y del promedio de los países de la OCDE.

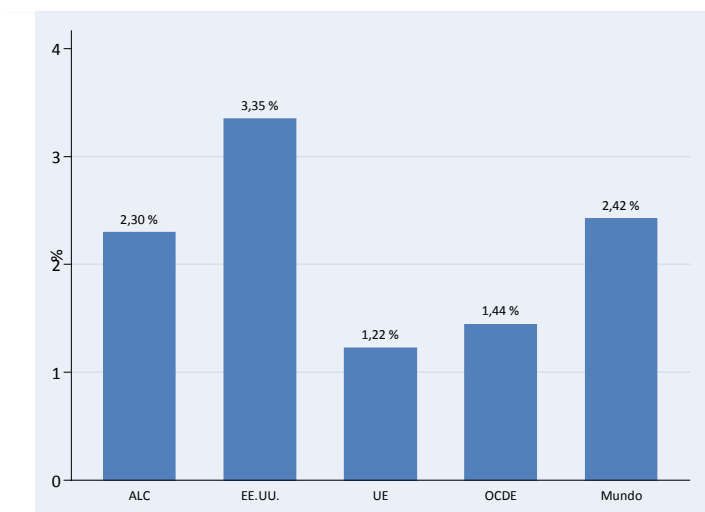
El crecimiento entre 1980 y 2010 presenta diferencias según el período que se considere. Si bien en toda esa etapa el mundo creció por encima de las tasas de América Latina y el Caribe tanto en términos del PIB como de la agricultura, este promedio está marcado principalmente

Figura 30. Tasa de crecimiento del valor agregado agrícola y del PIB en América Latina y el Caribe y en el mundo, 1980-2010



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

Figura 31. Tasa de crecimiento del valor agregado agrícola por regiones, 1980-2010



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

Tabla 12. Tasa de crecimiento del valor agregado agrícola y del PIB en América Latina y el Caribe y en el mundo, por períodos, 1980-2010

Período	PIB		Agricultura	
	Mundo	ALC	Mundo	ALC
1980-2010	2,8 %	2,6 %	2,4 %	2,3 %
1980-1990	3,1 %	1,3 %	2,9 %	2,1 %
1990-2000	2,9 %	3,2 %	2,0 %	1,8 %
2000-2010	2,5 %	3,2 %	2,4 %	2,9 %
2000-2005	2,8 %	2,6 %	2,4 %	3,1 %
2005-2010	2,2 %	3,9 %	2,3 %	2,7 %

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

por lo sucedido en la década de 1980, cuando la economía de la región creció apenas a una tasa promedio de 1,3 % anual, frente a un crecimiento de más del 3 % anual promedio a escala mundial. En la agricultura, las diferencias fueron menos marcadas en cada decenio, comparadas con las que muestra el PIB.

La década de 1990 implicó una mejora en los ritmos de crecimiento, ya que la economía de la región creció de forma levemente superior a la tasa mundial; sin embargo, la agricultura de la región aún crecía menos que el mundo.

Finalmente, en la última década se observa una consolidación del crecimiento económico en general y de la agricultura en particular. América Latina y el Caribe supera los promedios mundiales en términos de crecimiento económico total, lo que se explica en gran parte por el dinamismo experimentado en el último quinquenio, cuando la región creció en promedio 1,7 puntos porcentuales anuales más que el mundo. En el caso de la agricultura, la región mostró un mayor dinamismo durante toda la década, con crecimientos aun mayores en el primer quinquenio (3,1 % entre 2000 y 2005).

El crecimiento persistente de la agricultura a escala mundial y el relativo buen desempeño agrícola de la región se han traducido en un incremento importante de la producción mundial y regional de alimentos. Así, por ejemplo, entre 1980 y 2010 la producción mundial de maíz se duplicó, al pasar de cerca de 409 millones a más de 829 millones de toneladas. En el mismo período también aumentó la producción mundial de arroz y de trigo, en 67 % y 49 % respectivamente.

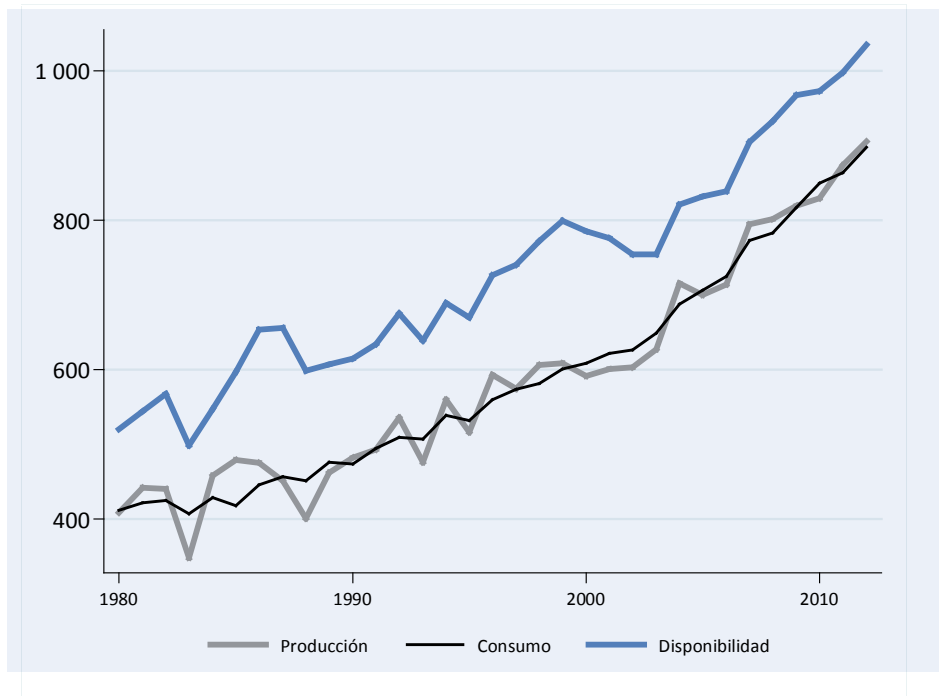
Como ya se señaló, este crecimiento en la producción de alimentos ha evolucionado con la demanda. Sin embargo, la disponibilidad total de alimentos, es decir la suma de la producción y las existencias, en todo momento ha sido superior a la demanda, sin que, en estos términos¹², se registre el fenómeno de escasez de alimentos. Las figuras 32 a 34 dan cuenta de este proceso para los casos del maíz, el arroz y el trigo durante las últimas tres décadas.

Se observa además una marcada diferencia entre disponibilidad y consumo en todos los casos. En el caso del maíz, el margen entre disponibilidad y consumo fue de 125 millones de toneladas en 2010, mientras que para el arroz fue de 100 millones de toneladas, y en el caso del trigo alcanzó 200 millones de toneladas. Es importante consignar que esta holgura se vio reducida después de 2000, pero aumentó nuevamente después de 2006, en coincidencia con el incremento en los precios de los alimentos. De hecho, en el período comprendido entre 1980 y 2012, la disponibilidad neta (stocks finales) de estos tres alimentos ha crecido a una tasa promedio de 0,8 %, 2,1 % y 1,5 % anual.

En el caso de la soja, la diferencia entre disponibilidad y consumo es cada vez mayor, y alcanza stocks finales de 55 millones de toneladas en 2012 (en 2000 era de 34 millones, mientras que en 1990 era de 22 millones de toneladas). En el período completo, la disponibilidad creció a una tasa promedio de 3,7 %.

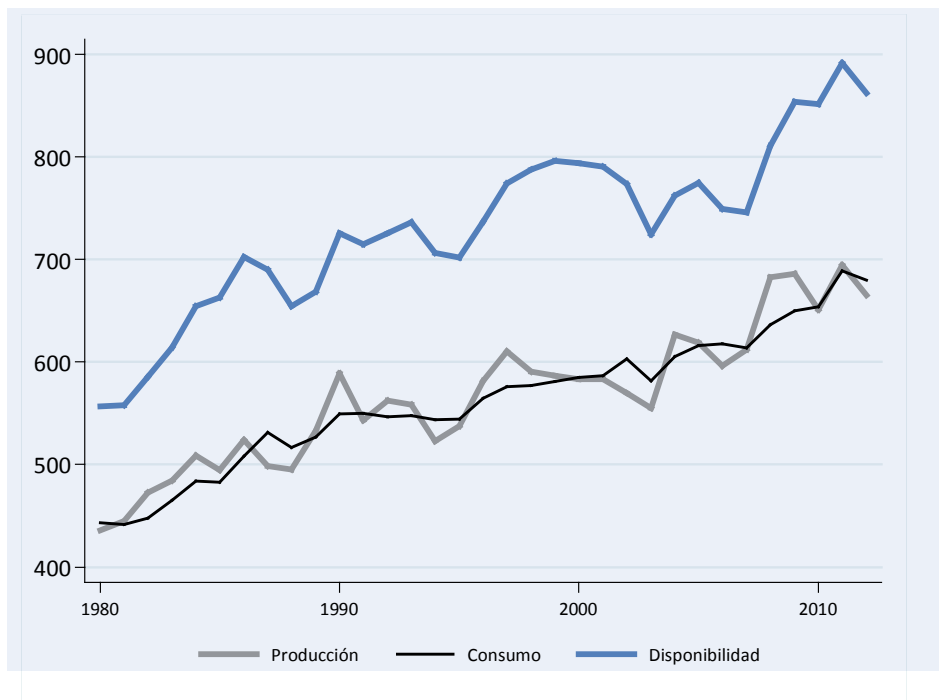
¹² Cabe notar que la demanda es la expresión de consumidores que tienen la necesidad y capacidad para comprar alimentos. Por lo tanto, no incluye a las personas que no disponen de recursos para demandar en los mercados.

Figura 32. Producción, consumo y disponibilidad de maíz en el mundo entre 1980/81 y 2012/13
Millones de toneladas



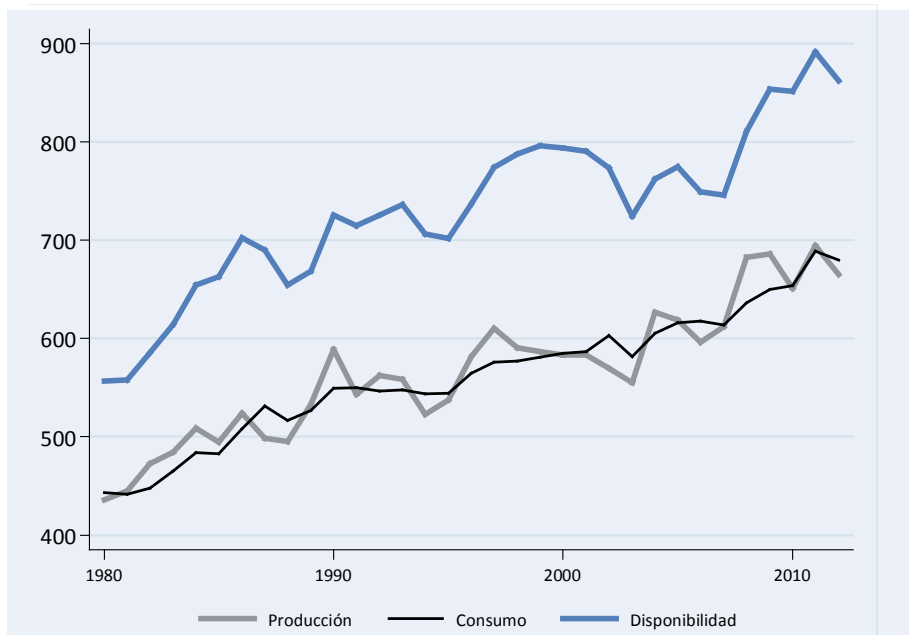
Nota: Disponibilidad es la suma de producción y stocks iniciales.
Fuente: Elaboración propia con base en información del USDA.

Figura 33. Producción, consumo y disponibilidad de arroz en el mundo entre 1980/81 y 2012/13
Millones de toneladas



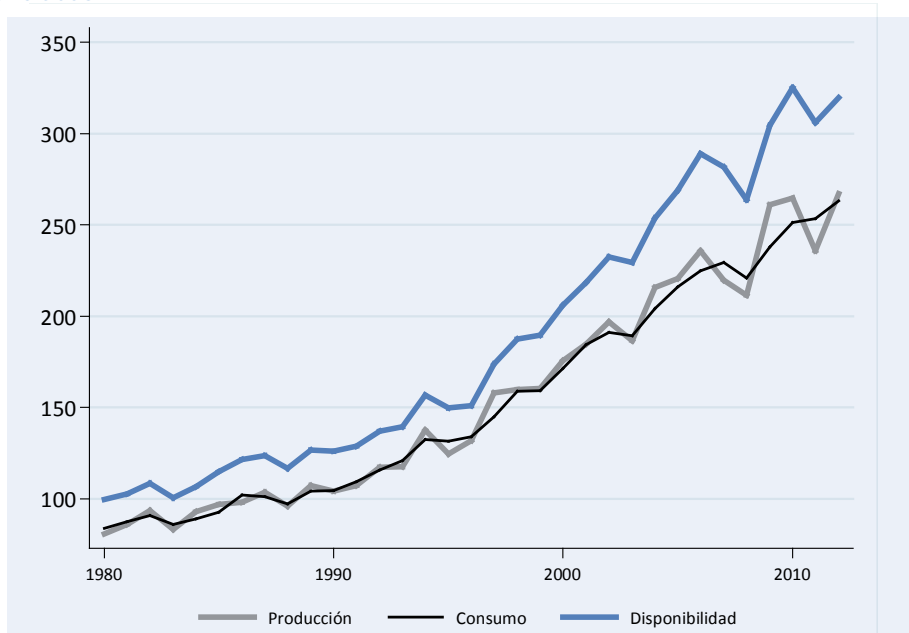
Nota: Disponibilidad es la suma de producción y stocks iniciales.
Fuente: Elaboración propia con base en información del USDA.

Figura 34. Producción, consumo y disponibilidad de trigo en el mundo entre 1980/81 y 2012/13
Millones de toneladas



Nota: Disponibilidad es la suma de producción y stocks iniciales.
Fuente: Elaboración propia con base en información del USDA.

Figura 35. Producción, consumo y disponibilidad de soja en el mundo entre 1980/81 y 2012/13
Millones de toneladas



Nota: Disponibilidad es la suma de producción y stocks iniciales.
Fuente: Elaboración propia con base en información del USDA.

Finalmente, en el caso de las carnes la disponibilidad también ha crecido en forma considerable. En la carne de pollo, la disponibilidad ha aumentado a una tasa anual de 5,2 %, mientras que la carne bovina lo ha hecho en un 0,8 %, acorde con el incremento de la demanda.

LA AGRICULTURA Y LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La producción de alimentos en la región ha crecido en las últimas décadas. En particular la producción regional de maíz aumentó en 76 millones de toneladas en 32 años pasando de 52 millones de toneladas en 1980 a 128 millones de toneladas en 2012, lo que equivale a un 145 % de crecimiento. Algo similar sucedió con el trigo y el arroz, que experimentaron alzas totales de 72 % y 77 % en su producción, respectivamente.

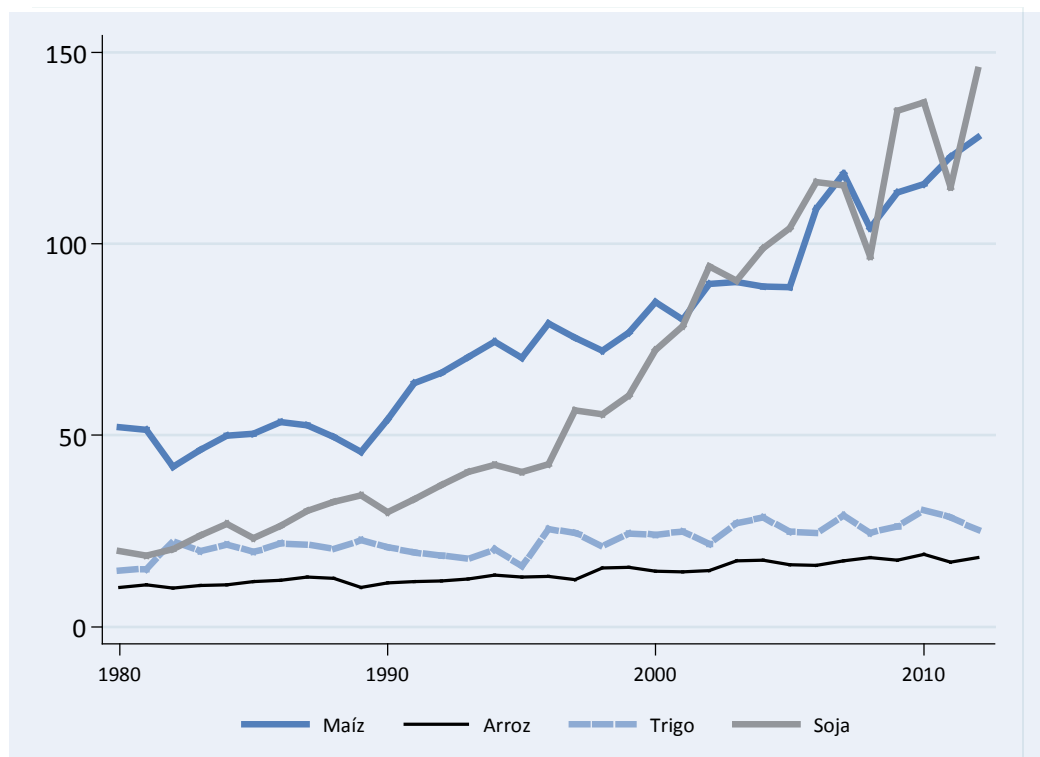
Esto explica que los indicadores de hambre tengan una distribución espacial muy similar a la de pobreza, y en particular de la pobreza extrema. Estos fenóme-

nos tienden a concentrarse en áreas de Centroamérica y en algunos de los países de Sudamérica.

La soja es el alimento que mayor crecimiento ha experimentado en el período considerado. Para 1980 la producción de esta oleaginosa era similar, en volumen, a la del arroz y el trigo. Sin embargo, para 2012 supera los 145 millones de toneladas, cerca de 7,5 veces lo que se producía 32 años antes, con un crecimiento promedio de su producción de 6,4 % anual. Si bien los tres granos considerados presentan una tendencia al alza en su producción, claramente la región (y especialmente Sudamérica) se ha especializado en la producción de maíz y de soja en las últimas décadas.

En América Latina y el Caribe, sin embargo, existen diferencias en el crecimiento de la agricultura y particularmente de la producción de granos. Los países de mayor dinamismo son los de Sudamérica, con Argentina y Brasil como los principales exponentes. La subregión sudamericana ha mostrado un crecimiento promedio de 3,1 % anual en la producción de maíz,

Figura 36. Producción de maíz, arroz, trigo y soja en América Latina y el Caribe entre 1980/81 y 2012/13
Millones de toneladas



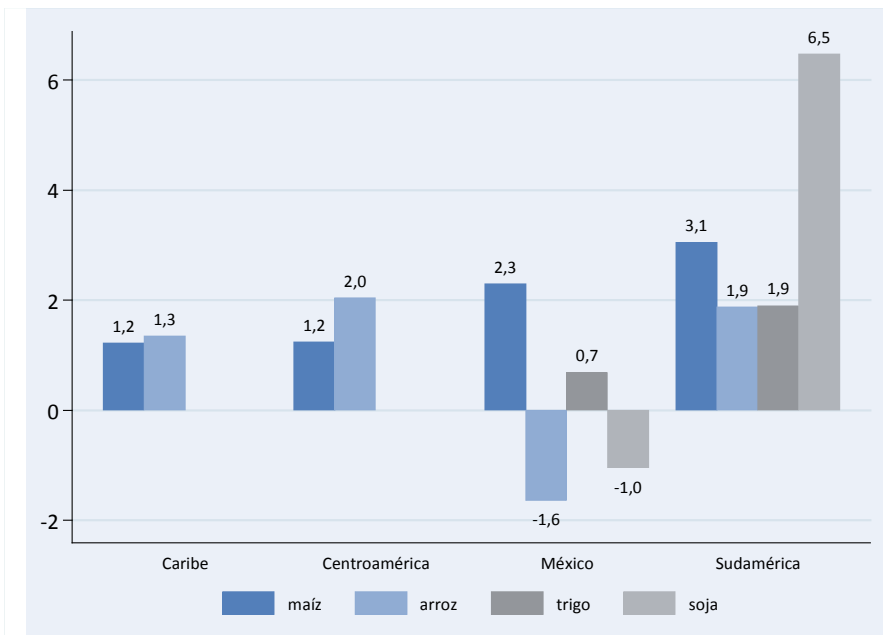
Fuente: Elaboración propia con base en información del USDA.

de 1,9 % anual en arroz, y de 1,9 % en el caso del trigo. Es importante tener en cuenta que también el Caribe y Centroamérica presentan crecimientos en su producción de maíz, del orden de 1,2 % anual en cada subregión.

La Figura 37 muestra las tasas de crecimiento anual de la producción de granos básicos por subregión de

América Latina y el Caribe. Para el Caribe y para Centroamérica no se incluyen valores para trigo y soja, por su bajo nivel de producción. Pese a esto, es posible señalar que la producción de soja en Centroamérica ha crecido a una tasa promedio de 12 % anual, ya que pasó de 1 000 toneladas en la década de 1980 a 39 000 toneladas en 2012. En México, en tanto, se observó un crecimiento importante en maíz: 2,3

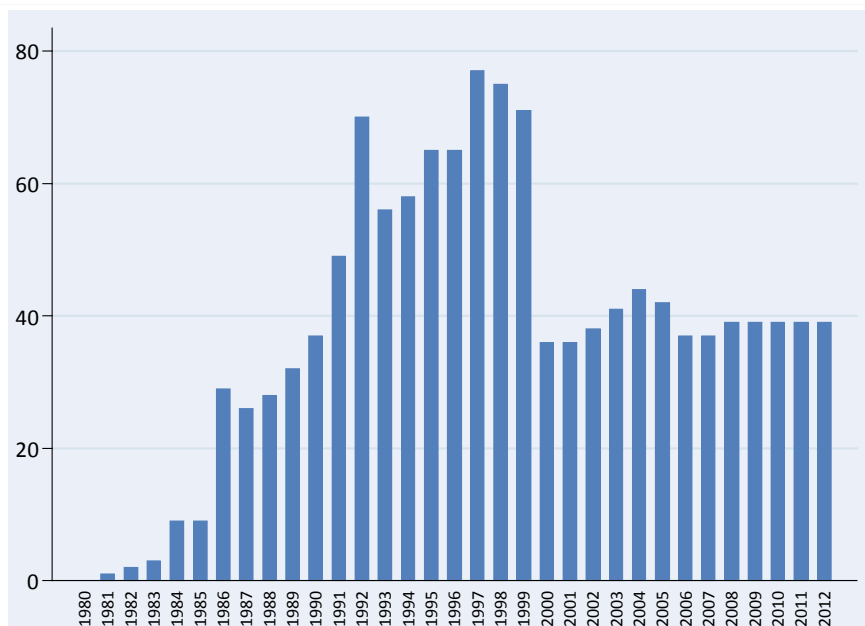
Figura 37. Tasa de crecimiento de la producción de maíz, arroz, trigo y soja en América Latina y el Caribe, 1980-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información del USDA.

Figura 38. Producción de soja en Centroamérica, 1980-2012

Miles de toneladas



Fuente: Elaboración propia con base en información del USDA.

% de crecimiento promedio anual hasta llegar a 21,5 millones de toneladas en 2012/13.

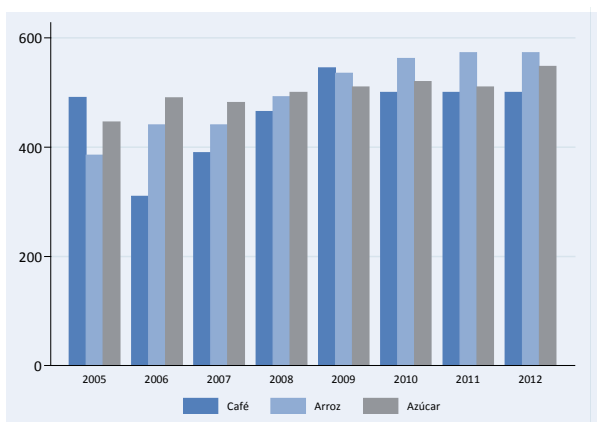
De esta manera, aunque la región ha mostrado un relativamente alto crecimiento de la producción agrícola, y en especial de algunos productos, gran parte de esto se debe al impacto de potencias como Argentina y Brasil en Sudamérica, y de México en Norteamérica, por lo cual resulta importante conocer las diferencias tanto entre regiones como entre países.

La revisión de los distintos rubros producidos por los países y subregiones permite observar las diferencias productivas y la especialización que han desarrollado las economías. Tal es el caso de República Dominicana en el Caribe, donde la producción de café, arroz y azúcar ha crecido en forma considerable en los últimos años, hasta llegar a niveles de 500 000, 570 000 y 550 000 toneladas anuales, respectivamente, para 2012.

En la subregión centroamericana la mayor producción, en términos de volumen generado, se ha concentrado en café, arroz y azúcar, con Honduras, Nicaragua y Guatemala, respectivamente, como los principales productores de estos rubros en la subregión.

En el caso del café, se pronostica que la producción hondureña será la más alta de la historia, con un incremento del 16 % respecto a la temporada 2011/12. Y se espera que esta tendencia se mantenga, por lo que se prevé una producción de 5 millones de toneladas para 2013/14, lo que implicaría un crecimiento de 9 % con respecto a la temporada actual.

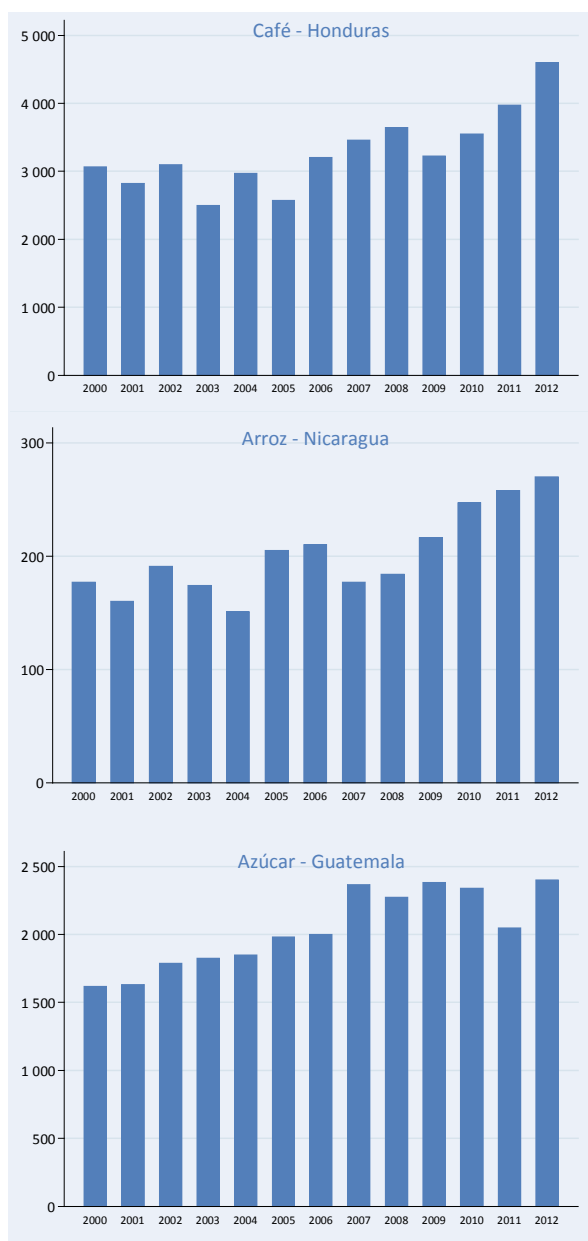
Figura 39. Producción de alimentos en República Dominicana, 2005-2012
Miles de toneladas



Fuente: Elaboración propia con base en información del USDA.

En Guatemala la producción de azúcar se encuentra en alza, luego de la fuerte caída experimentada en 2011/12. La temporada actual representará una recuperación hasta los niveles de 2007/08 y 2010/11, con alrededor de 2,4 millones de toneladas. Esto significa que la producción de azúcar en este país crecerá más del 17 % en el último año, y se espera que la tendencia sea al alza para la siguiente temporada, con un crecimiento pronosticado de 3 %.

Figura 40. Producción de alimentos en países de Centroamérica, 2000-2012
Miles de toneladas

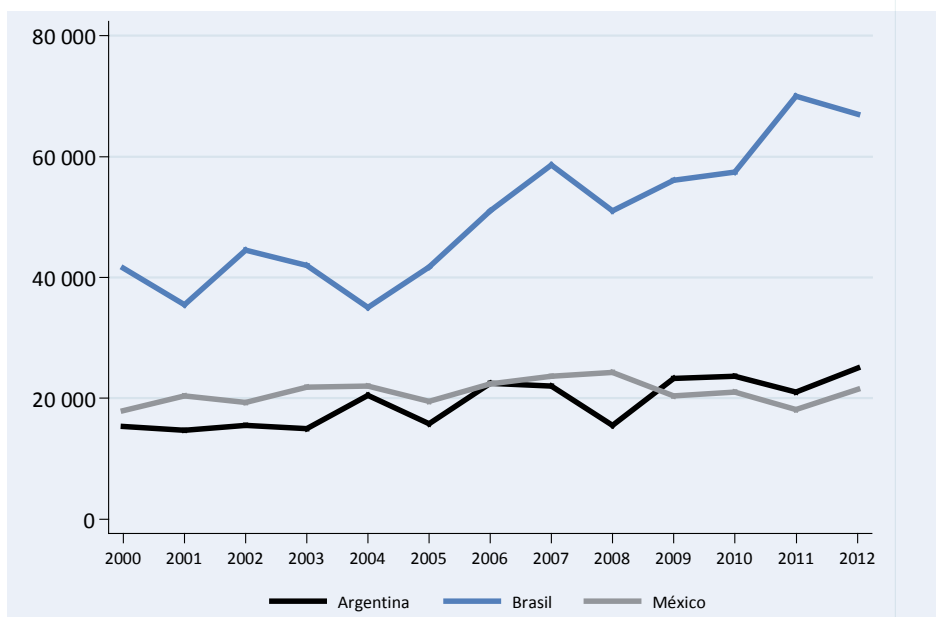


Fuente: Elaboración propia con base en información del USDA.

Nicaragua, en tanto, es uno de los principales productores de arroz de la subregión, pero los niveles que exhibe son relativamente bajos, ya que no superan las 300 000 toneladas. Aun así, la presente temporada representó un crecimiento de 5 % en la producción de arroz, en una tendencia al alza en la producción que se observa desde 2007/08.

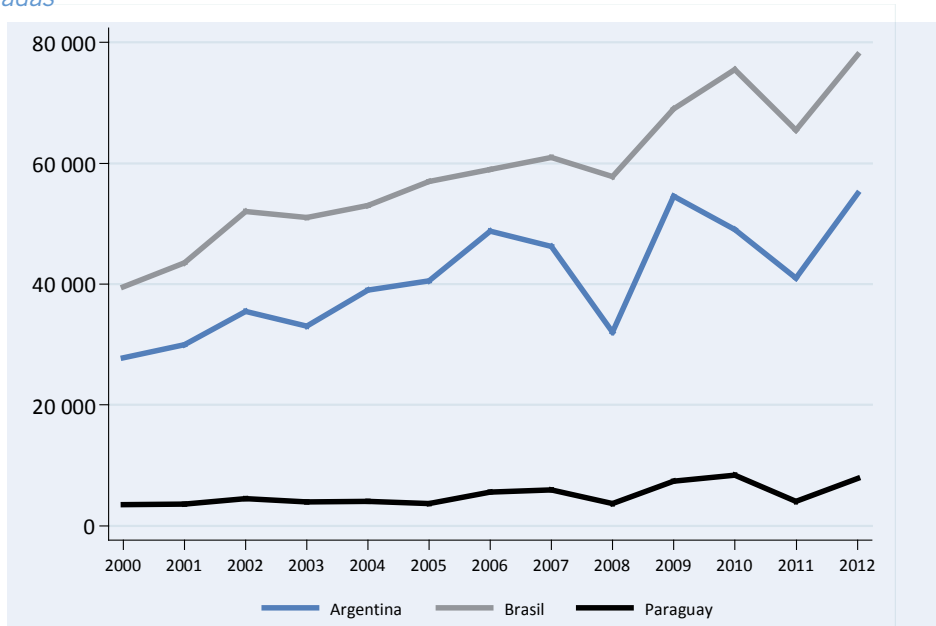
La cosecha de maíz, principal producto agroalimentario de México, llega a 21,5 millones de toneladas en la temporada 2012/13, con un incremento del 19 % respecto a la campaña previa. Sin embargo, esta cifra aún es más baja que la de la temporada 2008/09, cuando la producción del grano llegó a 24,3 millones de toneladas.

Figura 41. Producción de maíz en Argentina, Brasil y México, 2000-2012
Miles de toneladas



Fuente: Elaboración propia con base en información del USDA.

Figura 42. Producción de soja en Argentina, Brasil y Paraguay, 2000-2012
Miles de toneladas



Fuente: Elaboración propia con base en información del USDA.

En Sudamérica la producción se encuentra principalmente enfocada en productos como la soja y el maíz. En este último caso, la producción ha crecido de forma notoria en Brasil, para llegar a 70 millones de toneladas para la temporada 2012/13. En Argentina, la producción de maíz es del orden de 25 millones de toneladas para la misma temporada. Algo similar ocurre en México donde, como ya se mencionó, la producción de maíz crecerá 19 % hasta 21,5 millones de toneladas.

La soja presenta un panorama auspicioso en la subregión, particularmente en Argentina, Brasil y Paraguay, que se espera reemplazarán parcialmente la presencia de Estados Unidos en el mercado internacional durante 2012, debido a la sequía que afecta al país norteamericano.

Participación de la producción agrícola en las economías de América Latina y el Caribe

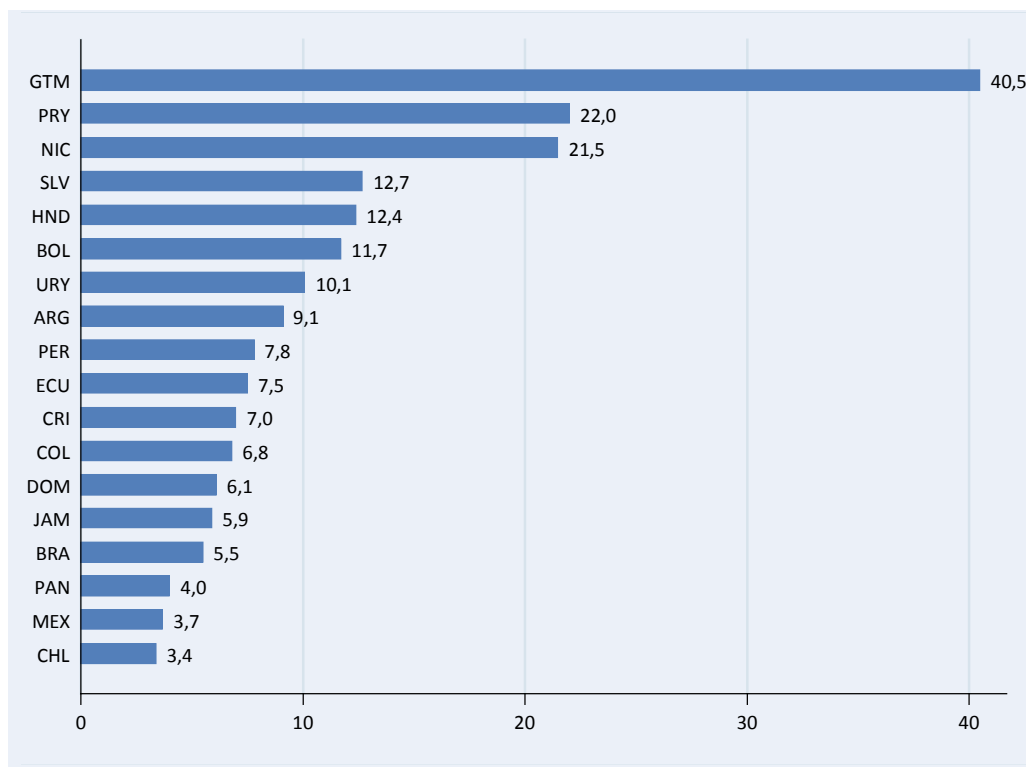
La agricultura, como sector primario, representa entre el 3 % y el 41 % del PIB de los países de la región, con Chile y Guatemala en los extremos de la figura.

En 2011, la agricultura participó fuertemente de las economías de países como Guatemala, Paraguay y Nicaragua; la producción agrícola representa el 41 % de todo el PIB nacional de Guatemala, y más de un quinto del PIB de Paraguay y Nicaragua. En el resto de la región la agricultura representa como máximo un 13 % del PIB, como es el caso de El Salvador.

En países como Argentina y Brasil, grandes productores y exportadores agrícolas, la agricultura representa 9 % y 6 % de la economía respectivamente, mientras que en Panamá, México y Chile, la agricultura corresponde a menos de 5 % del PIB nacional.

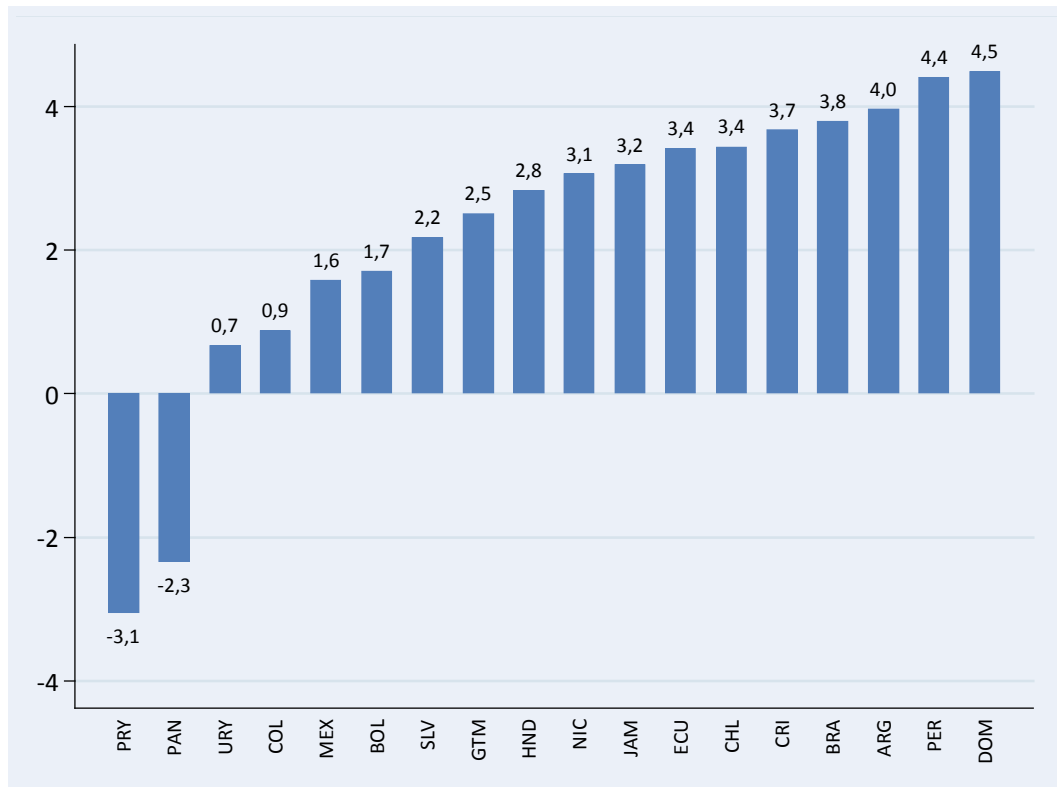
En los últimos siete años (2005-2011) la agricultura ha crecido en casi todos los países de la región, salvo en Paraguay y en Panamá, donde la tasa promedio de variación del valor agregado agrícola es negativa. En Panamá, esto se explica por una caída constante de la agricultura desde 2009, mientras que en Paraguay se explica principalmente por la fuerte caída del último año, en que se presentaron problemas sanitarios y climáticos.

Figura 43. Participación del valor agregado agrícola en el PIB en países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

Figura 44. Tasa promedio anual de variación del valor agregado agrícola en países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2005-2011



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

Argentina, Brasil, Perú y República Dominicana han experimentado crecimientos de 4 %, 3,8 %, 4,4 % y 4,5 % respectivamente, lo que los convierte en los países con mayor crecimiento en la agricultura, seguidos por Costa Rica, Chile, Ecuador, Jamaica y Nicaragua, todos con tasas anuales de crecimiento superiores a 3 % promedio. Cabe destacar que aquellos países que presentan una alta participación de la agricultura en el PIB no son los que más han crecido, y en contrapartida, países con una participación relativamente baja de la agricultura en sus economías crecen a tasas superiores al promedio de la región (2,2 %).

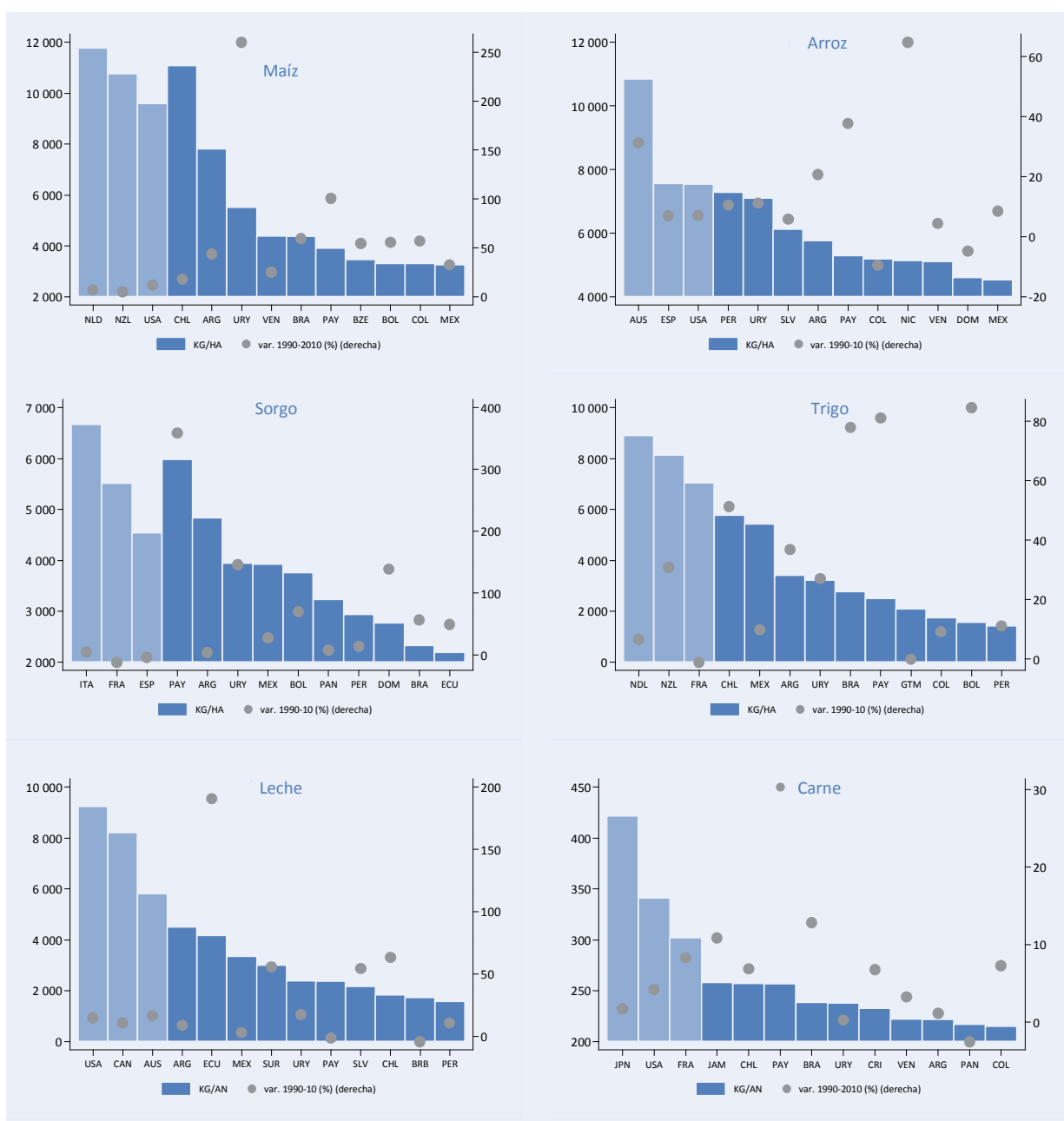
Los países con mayores crecimientos en sus agriculturas en 2011 fueron Chile, Argentina, Ecuador, Costa Rica y Uruguay, con variaciones de 11,8 %, 6,5 %, 4,8 %, 4,6 % y 4,5 %. Por su parte, Panamá, El Salvador y Paraguay evidenciaron contracciones en sus agriculturas, con variaciones de -2,8 %, -3,8 % y -4,2 % respectivamente.

Rendimientos en la agricultura de la región

Existe aún una amplia diferencia entre los rendimientos productivos de ciertos productos básicos en los países de la región y los rendimientos mundiales de referencia, lo que demuestra que existe un espacio para que mejore la producción de alimentos en América Latina y el Caribe. Sin embargo, este desarrollo depende en gran medida de la inversión en tecnología y de la dotación de recursos, lo que claramente difiere entre los países. Esta oportunidad de crecimiento en los rendimientos permitiría ampliar el aporte de la región a la disponibilidad global de alimentos, siempre y cuando las inversiones en tecnología no impliquen aumentos en los costos unitarios que superen los aumentos que registran los precios, de manera de no quitar competitividad a la producción.

Al comparar rendimientos de producción de alimentos básicos entre los referentes mundiales y los 10 mejores rendimientos productivos de la región, se observa una gran heterogeneidad, tanto en rendimiento por unidad de superficie o animal, como en

Figura 45. Rendimientos y tasas de crecimiento (en porcentaje) de principales productos



Fuente: Elaboración propia con base en información del USDA.

la variación que los rendimientos han tenido en la última década.

En el caso del maíz –a excepción de Chile y Argentina – los países de la región muestran una gran brecha respecto a los países que tiene los más altos rendimientos mundiales, aun cuando algunos países de la región han tenido avances importantes en el cultivo de este cereal, y presentan crecimientos significativos en sus rendimientos. Uruguay y Paraguay, han

duplicado holgadamente su producción por hectárea en comparación con 1990.

En la producción de sorgo, Paraguay y Argentina presentan los mayores rendimientos de la región y se encuentran dentro de los mayores índices a escala mundial. En el caso de la carne, los principales países de la región muestran rendimientos similares, en torno a los 250 kg por animal, muy por debajo de los 400 kg que alcanza Japón. Por su parte, los rendimientos

en la producción de leche de los referentes mundiales son muy superiores a los de la región. Finalmente, en el caso del trigo, a excepción de Chile y México, la región está muy por debajo de los mejores rendimientos.

Muchos de los altos rendimientos físicos logrados en los países desarrollados –que encabezan los rankings– se han sustentado en subsidios gubernamentales destinados a asegurar precios mínimos a los agricultores o bien a generarles un ingreso adicional en función del número de hectáreas cultivadas, garantizándoles una cierta rentabilidad que les permite producir a costos mayores que los que tendrían en ausencia de esos subsidios.

En consecuencia, es de suponer que si los precios internacionales siguen relativamente altos, el monto de los subsidios relacionados con los precios mínimos debería disminuir. Y que si las negociaciones comerciales multilaterales logran avanzar en la eliminación o reducción de las distorsiones del comercio agrícola internacional (ver Recuadro 4) y particularmente de las subvenciones acopladas a los precios, cabría esperar una tendencia

a la baja en la producción agrícola de Estados Unidos y de la Unión Europea aun cuando persistan los apoyos ligados a la superficie cultivada.

Pero aunque dicha previsión se cumpla, también es probable que la tendencia al crecimiento productivo agrícola en términos globales se mantenga, ya que muchos otros países que participan en los mercados internacionales han tenido dinámicas de crecimiento positivas en sus volúmenes de producción sin necesidad de subsidiarla.

Esto vale especialmente para América Latina y el Caribe, donde los países pueden aprovechar la oportunidad que se abre con el alza de los precios para incrementar sus rendimientos y posicionarse con más fuerza como abastecedores agroalimentarios globales. De allí la importancia que tiene el desarrollo de políticas e instrumentos de fomento productivo que potencien los recursos disponibles mediante la investigación, la innovación y la transferencia de tecnología, así como la mejora en las condiciones de sanidad animal y vegetal y el desarrollo de una fuerte inversión en infraestructura productiva.

RECUADRO 4: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO: ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA, NORMAS Y NUEVOS COMPROMISOS

La finalidad del Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura es reformar el comercio del sector y lograr que las políticas estén más orientadas al mercado. Esto aumentaría la previsibilidad y la seguridad, tanto para los países importadores como para los exportadores.

Las normas y nuevos compromisos se aplican a:

- El acceso a los mercados (diversas restricciones comerciales que afectan a las importaciones).
- La ayuda interna (subvenciones y otros programas, incluidos los que elevan o garantizan los precios al productor y los ingresos de los agricultores).
- Las subvenciones a la exportación y otros métodos utilizados para lograr artificialmente que las exportaciones sean competitivas.

¿Qué es «distorsión» para la OMC?

Se trata de una cuestión fundamental. Hay distorsión del comercio cuando los precios son más elevados o más bajos de lo normal y cuando las cantidades producidas, compradas y vendidas son también superiores o inferiores a lo normal, es decir, a los niveles que existirían normalmente en un mercado competitivo.

Por ejemplo, los obstáculos a la importación y las subvenciones internas pueden elevar los precios de las cosechas en el mercado interno de un país. Los precios más altos pueden alentar un exceso de producción y, si el excedente ha de venderse en los mercados mundiales, donde los precios son inferiores, habrá que pagar subvenciones a la exportación. Como consecuencia, puede ocurrir que los países que otorgan subvenciones produzcan y exporten considerablemente más de lo que producirían y exportarían normalmente.

Fuente: Organización Mundial del Comercio.

En el marco de esta estrategia general, será fundamental establecer una diferenciación en el uso de los instrumentos de apoyo y crédito, de tal manera que se promueva la participación de la agricultura familiar. Los productores familiares presentan las mayores brechas de rendimientos en todos los países de la región, y corresponden al sector productivo donde la acción pública puede generar un mayor retorno económico y social.

DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En los últimos años la región ha experimentado desastres naturales considerables y de grandes magnitudes, que causaron grandes daños sociales y económicos. En América Latina y el Caribe una parte importante de la población reside en zonas vulnerables, propensas a sufrir inundaciones, huracanes, terremotos y erupciones volcánicas, entre otros fenómenos. La pobreza y el crecimiento de la población, sumados a la falta de planificación territorial y a la fragilidad en los medios de vida, en muchas ocasiones han contribuido a exacerbar las consecuencias de estos eventos en la seguridad alimentaria.

La agricultura es uno de los sectores más vulnerables a la variabilidad climática, por lo que las comunidades rurales enfrentan cada vez más riesgos de sufrir pérdidas de cosechas y ganado, y enfrentar menor disponibilidad de recursos pesqueros y forestales,

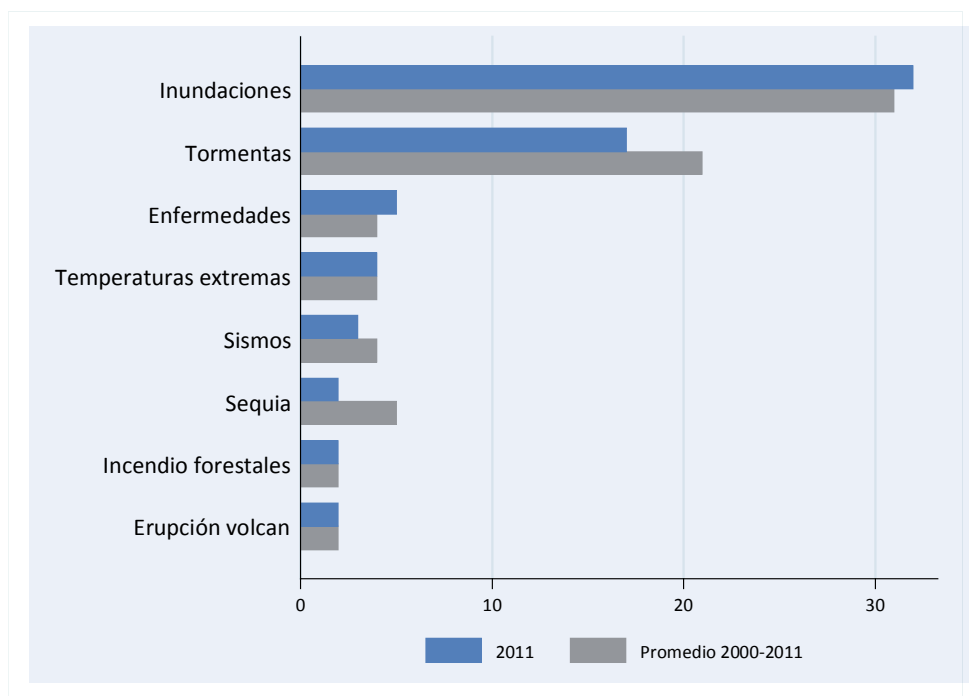
especialmente en aquellas zonas geográficamente vulnerables a desastres naturales.

Durante 2011 se registró una disminución en la ocurrencia de desastres naturales con impacto en la región, aunque hubo eventos de consideración en algunos países. Según las cifras del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de Desastres (CRED), en la región se registraron 2 300 muertes asociadas a desastres naturales, que afectaron a más de 11 millones de personas y dejaron daños estimados superiores a 5 000 millones de dólares. De todas maneras, este costo estuvo por debajo de las pérdidas estimadas el año anterior, cuando la región sufrió dos terremotos que dejaron cuantiosos daños.

Durante 2011 las inundaciones fueron el evento más recurrente: Brasil y Colombia sufrieron en varias ocasiones las consecuencias de este fenómeno. En Brasil se registró una de las peores temporadas en las últimas tres décadas, y nueve estados fueron declarados en emergencia, con Santa Catarina y Rio Grande do Sul como los más afectados. En Colombia hubo pérdidas agrícolas en 28 de los 32 departamentos.

Durante el primer trimestre de 2011, otros tres países también registraron intensas lluvias, asociadas al fenómeno de la Niña, que causaron desbordes de ríos y deslizamientos de tierras, y obligaron a que Bolivia,

Figura 46. Frecuencia de emergencias en América Latina y el Caribe durante 2011 y promedio 2000-2010



Fuente: EM-DAT: OFDA/CRED. Base de datos Internacional sobre Desastres.

Ecuador y Perú decretaran estado de emergencia en las regiones afectadas.

Por su parte, México debió enfrentar el huracán Beatriz, que no causó mayor daño, y la tormenta tropical Arlene, que dejó a 300 000 personas afectadas, y generó alertas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Bahamas, al igual que República Dominicana, sufrió el paso del huracán Irene, que dañó cosechas e infraestructura vial.

En el último trimestre del año la Depresión Tropical 12-E afectó a 2,6 millones de personas en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y México. El Salvador fue uno de los países más afectados: las lluvias alcanzaron los 1 513 mm en 10 días, dos veces más que lo registrado durante el huracán Mitch en 1998.

Cuba y México, en tanto, enfrentaron las peores sequías en décadas. Se estima que en México, en los estados de Durango, Zacatecas, Chihuahua, Coahuila y San Luis de Potosí, unas 900 000 hectáreas de cultivos y 1,7 millones de animales se han perdido por la falta de agua y pasto.

En Ecuador, la falta de lluvia en las provincias de Los Ríos, El Oro y Manabí, Loja y Guayas afectó 210 000

hectáreas de maíz y arroz. En Honduras la sequía alcanzó la zona sur del país (OCHA, 2011).

Por otra parte, Haití continuó enfrentando durante 2011 las consecuencias que dejó el terremoto de comienzos de 2010, a lo que se sumó el brote de cólera que en el primer trimestre del 2011 acumulaba 262 000 casos. En este país solo un porcentaje muy bajo de la población tiene acceso a agua potable y a servicios sanitarios, por lo que durante el segundo trimestre se registró un repunte considerable en el número de casos de esta enfermedad, atribuibles al inicio de la temporada de lluvias.

Argentina, Chile y Ecuador se han visto afectados por la actividad volcánica. En Argentina, la erupción del cordón volcánico Caulle afectó fuertemente la zona de Bariloche, que fue declarada zona de desastre económico, agrícola y ambiental, e impactó también en otras zonas de Neuquén y Río Negro. Las pérdidas estimadas alcanzan los 104 millones de dólares, y resultaron afectados 3 400 productores, 3,9 millones de hectáreas y 830 000 cabezas de ganado.

En México, las bajas temperaturas fueron catalogadas como las más severas en medio siglo, y afectaron las zonas de Sinaloa, Tamaulipas y Sonora, que se man-

Tabla 13. Principales desastres ocurridos durante el 2011 en América Latina y el Caribe

Periodo	País	Evento	Muertes	Total de afectados	Daño estimado (millones de dólares)
Enero	Brasil	Inundaciones	900	45 000	1 000
Febrero	México	Ola de frío	3	120 000	500
Junio	Argentina	Erupción volcan Puyehue		3 900	104
Febrero a Abril	Bolivia	Inundaciones	52	88 825	20
Abril a Julio	Colombia	Inundaciones	138	988 599	1 030
Junio	México	Tormenta Tropical Arlene	22	300 000	70
Agosto	Bahamas	Huracán Irene		10 000	40
Agosto	República Dominicana	Huracán Irene	4	37 000	30
Septiembre a Octubre	El Salvador	Inundaciones	35	300 000	1 000
Septiembre a Diciembre	Colombia	Inundaciones	135	498 924	1 290
Octubre	México	Huracán Jova	5	50 000	28
Octubre a Noviembre	Guatemala	Inundaciones	43	528 753	62
Diciembre	Venezuela	Inundaciones	8	2 000	16
Subtotal			1 345	2 973 001	5 190

Fuente: EM-DAT: OFDA/CRED Base de datos Internacional sobre Desastres.

tuvieron en estado de alerta para movilizar fondos. El impacto se percibió en las cosechas, y provocó un aumento en los precios de algunos productos, principalmente los derivados de maíz. Cerca de un millón de hectáreas de cultivos de maíz, sorgo, frijoles y cítricos fueron afectados. La ola de frío también afectó a Guatemala, donde el gobierno extendió el estado de calamidad hasta finales de marzo de 2011, por la presencia de la tormenta tropical Agatha y la erupción del volcán Pacaya ocurrida a mediados de 2010.

Tanto Bolivia como República Dominicana se han visto afectados por grandes incendios forestales. En Bolivia, la época seca y los fuertes vientos han contribuido a este fenómeno, mientras que en República Dominicana se produjeron incendios forestales en nueve provincias, y casi 23 000 hectáreas de bosques y cultivos se han visto dañados.

Políticas de estabilidad, desastres y recursos naturales

Como políticas de estabilidad se entienden, en este caso, las acciones gubernamentales tendientes a garantizar en el tiempo la disponibilidad de alimentos. Para ello se identifican principalmente dos tipos de medidas: aquellas que se toman para enfrentar situaciones adversas que merman la capacidad productiva, es decir *medidas de emergencia*, y las que se implementan para conservar, mitigar o adaptarse a dichas situaciones, ya sean de carácter temporal o permanentes, enfocadas en los *recursos naturales*.

Dichas políticas, por lo tanto, están referidas en general al ámbito de acción de los ministerios de agricultura y ganadería, en particular las medidas de emergencia. Las medidas referidas a los recursos naturales y al cambio climático son generalmente de competencia de los ministerios de medio ambiente.

En la Figura 47 se resumen las medidas implementadas en la materia en 2011 y 2012.

Medidas de emergencia

En general los países implementan medidas de emergencia en forma de apoyo inmediato, a través de la entrega de insumos, financiamiento y subsidios. Posteriormente, con el fin de dotar de sostenibilidad a la producción, se reparan o construyen infraestructuras productivas dañadas por las situaciones adversas y se ponen en marcha planes de más largo plazo para la recuperación productiva.

Como ya se señaló, durante el período 2011-2012, numerosos países de la región debieron enfrentar emergencias climáticas y naturales, y adoptaron medidas específicas. La sequía, por ejemplo, motivó la creación de líneas especiales de crédito para los afectados en Brasil, mientras que en Chile se han entregado bonos monetarios para la recuperación productiva. En Paraguay fue decretada la «Situación de emergencia alimentaria» para ayudar a los agricultores familiares y la población indígena; México ha reorientado sus programas regulares de fomento productivo para beneficiar a los productores que su-

Figura 47. Matriz de medidas de estabilidad de alimentos (2011-2012)

	América del Sur									América Central y México						Caribe																	
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guyana	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Bélica	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	México	Antigua y Barbuda	Bahamas	Barbados	Cubawv zvv	Dominica	Granada	Haití	Jamaica	República Dominicana	Santa Lucía	S. Cristóbal y Nieves	S. Vicente y las Granadinas	Trinidad y Tobago	
Medidas de estabilidad																																	
Medidas de emergencia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■									■				
Recursos naturales y cambio climático	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■				■	■	■	■	■	■								■					■

Las matrices muestran las medidas monitoreadas en los años 2011 y 2012. Con el color ■ se indican las medidas que han sido implementadas en ambos años, y con el color ■ las que han sido implementadas solo uno de esos años.

Fuente: Sistema de Monitoreo de Políticas de Seguridad Alimentaria de FAO RLC.

frieron las consecuencias del déficit hídrico. Otros países tuvieron que adoptar medidas para enfrentar las consecuencias de las lluvias y las heladas. En Ecuador y Colombia el gobierno hizo entrega de insumos agrícolas, y en Perú se pusieron en marcha medidas para proteger el ganado en las zonas altoandinas afectadas por las heladas.

Medidas sobre recursos naturales y cambio climático

En vista de la creciente importancia que ha adquirido el cambio climático en la agenda política internacional, varios países de la región han establecido políticas e implementado medidas en la materia, principalmente en la forma de planes o programas enfocados tanto en la conservación de los recursos naturales como en la adaptación y la mitigación de los efectos del cambio climático.

En cuanto a las medidas de conservación, varios gobiernos han impulsado iniciativas para la protección del suelo y los recursos vegetales. En Nicaragua se puso en marcha una campaña nacional de reforestación, similar a las iniciativas que se han llevado a cabo en Guatemala, Bolivia y Perú. Otros países han buscado enfrentar la degradación de los suelos,

como Chile a través del «Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados», o en México mediante el «Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua» que ejecuta la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Finalmente, en materia de políticas de cambio climático, se destacan algunas iniciativas que buscan fomentar prácticas productivas sostenibles, como el programa «Agricultura de Bajo Carbono» en Brasil. También el «Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y de Adaptación al Cambio Climático» en Uruguay, que cofinanciará proyectos productivos que reduzcan la emisión de gases de efecto invernadero, y que además sean resilientes al cambio climático.

POLÍTICAS DE DISPONIBILIDAD Y PRODUCCIÓN

Las políticas productivas corresponden a la dimensión de disponibilidad, dado que tienen como objeto proveer la cantidad de alimentos necesaria para cubrir las necesidades de la población. Para ello, los gobiernos diversifican la implementación de políticas de apoyo tanto al momento de establecer adecuadas *condiciones de producción* como en el momento mis-

RECUADRO 5: CARICOM REGIONAL FRAMEWORK FOR ACHIEVING DEVELOPMENT RESILIENT TO CLIMATE CHANGE

Una de las zonas que más podría verse afectadas por las consecuencias del cambio climático es el Caribe. De acuerdo al Caribbean Community Climate Change Centre, para 2025 la región podría ver reducido en un 5 % su PIB regional de 2004 debido a los efectos de este fenómeno. Para enfrentar esta situación, los países agrupados en CARICOM han aprobado el «Marco regional para lograr un desarrollo resistente al cambio climático», y recientemente adoptaron un plan de implementación de dicho marco.

La iniciativa considera cinco objetivos estratégicos:

1. Establecer estrategias de adaptación al cambio climático por parte de los países miembros de CARICOM.

2. Promover medidas de mitigación para hacer frente las vulnerabilidades de la región.
3. Promover la disminución de la emisión de gases de efecto invernadero.
4. Promover acciones para disminuir la vulnerabilidad de sistemas naturales y humanos.
5. Promover el adecuado manejo de los bosques.

El plan de implementación prevé la puesta en marcha de medidas para limitar los efectos adversos del cambio climático en la seguridad alimentaria y los recursos hídricos y marítimos, la promoción de la conservación de bosques y el uso de energías renovables para reducir la emisión de gases y las consecuencias del cambio climático en la salud humana.

mo de la *producción*. Asimismo, muchos gobiernos establecen también medidas de apoyo en los procesos de *posproducción*, que faciliten la disponibilidad de la cosecha de cada productor en los mercados.

Las medidas implementadas en esta dimensión, por lo tanto, tienen un fuerte componente sectorial agroalimentario. La gran mayoría de ellas son implementadas por los ministerios de agricultura y ganadería, tanto directamente como a través de institutos y servicios especializados, como sucede usualmente con las políticas de tierra o las de sanidad animal y vegetal, solo por dar dos ejemplos. En menor medida, otros organismos con protagonismo en el área son los ministerios de economía en el caso de las cadenas productivas, o los de obras públicas en relación con la infraestructura productiva.

En la figura 48 se puede observar el resumen de las medidas monitoreadas durante el período 2011-2012 en la región, según los criterios antes mencionados.

Una de las primeras observaciones que se pueden realizar para el período es la preponderancia que tiene

este tipo de medidas frente a las tomadas en otras dimensiones de la seguridad alimentaria¹³. Ello nos permite afirmar que la producción de alimentos sigue siendo la preocupación principal en materia de seguridad alimentaria y nutricional en la región, considerando también el importante rol que tiene la agricultura en las economías de los países del continente.

Entre las medidas específicas de mayor presencia en la región cabe mencionar las iniciativas vinculadas con infraestructura productiva, insumos, asistencia técnica y financiamiento, que son implementadas de forma transversal y continua en la mayoría de los países, con un fuerte énfasis en Sudamérica. De igual modo se observa una creciente preocupación por el área sanitaria, y un grupo de países que mantiene políticas de tenencia de la tierra de manera constante.

13 El detalle de las medidas de acceso, utilización, estabilidad y comercio se encuentra en sus respectivas secciones.

Figura 48 Matriz de medidas de disponibilidad de alimentos (2011-2012)

	América del Sur										América Central y México										Caribe											
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guyana	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Belize	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Antigua y Barbuda	Bahamas	Barbados	Cuba	Dominica	Granada	Haití	Jamaica	República Dominicana	Santa Lucía	S. Vicente y las Granadinas	Trinidad y Tobago	
Condiciones de producción																																
Tierras	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■			■				■					■	
Infraestructura	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■			■	■	■		■	■	■	■	■	■	
Capital físico predial	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■										■	■	■	■		■						
Investigación y tecnología	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Producción																																
Insumos		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Asistencia técnica	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Financiamiento	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Sanidad animal y vegetal	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Posproducción																																
Compras Públicas			■	■	■	■		■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Desarrollo de cadenas productivas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	

Las matrices muestran las medidas monitoreadas en los años 2011 y 2012. Con el color ■ se indican las medidas que han sido implementadas en ambos años, y con el color ■ las que han sido implementadas solo uno de esos años.

Fuente: Sistema de Monitoreo de Políticas de Seguridad Alimentaria de FAO RLC.

Medidas relativas a las condiciones de producción

Medidas de tenencia de la tierra

Una de las condiciones básicas para el desarrollo agropecuario lo constituye la disponibilidad y el uso de tierras. En la región, las políticas implementadas durante este período ponen de manifiesto la preocupación de los gobiernos respecto a la tenencia de tierras y su formalización por parte de los pequeños productores. Este tipo de políticas está en general vinculado a ciertas zonas y grupos sociales o étnicos, por ejemplo grupos indígenas a quienes se les reconoce el dominio de tierras que han ocupado durante generaciones.

Es posible afirmar que las políticas de tierra tienen especial importancia en las agendas de la mayoría de los países andinos. Esto se refleja en los procesos de titulación de tierras que se llevan a cabo en Bolivia, Ecuador y Colombia, dirigidos a pequeños agricultores y comunidades indígenas. En Colombia, la problemática de tierras está fuertemente ligada al conflicto político que ha afectado al país, y el Estado ha intervenido mediante el «Plan integral de tierras» y sus consiguientes programas y actividades específicas. También ha generado preocupación en el país el estado de formalización de la tenencia de la tierra de los productores de café, por lo que comenzó una iniciativa que busca titular a 200 000 productores. En Venezuela, por otra parte, se observa un fuerte impulso a las medidas de redistribución y titulación de tierras.

En cuanto a los países del Caribe, se destaca el avance que han tenido los programas de tierras en Jamaica y Trinidad y Tobago. En el primero fue lanzado el «Proyecto LAND» para facilitar el proceso de titulación, mientras que en el segundo prácticamente 5 000 hectáreas de tierra han sido distribuidos a productores agrícolas.

Medidas de infraestructura productiva

La inversión en infraestructura puede clasificarse en dos categorías: infraestructura productiva, e infraestructura de riego. En ambos casos, los gobiernos de los países de la región han tenido un importante rol en la planificación y en el financiamiento de obras, ya que se verifica una presencia transversal de este tipo de medidas.

En primer lugar, la infraestructura productiva en general toma la forma de establecimientos de apoyo al proceso productivo, como silos, establos, invernaderos, galpones, etc., generalmente ligados al financia-

miento de proyectos. Se pueden observar apoyos en Centroamérica, como la inauguración de silos y otros establecimientos para la guarda de granos, así como la construcción de obras para la agricultura familiar en Sudamérica.

Por otra parte, la construcción de infraestructura de gestión del agua tiene gran importancia para la región, tanto por su rol en el proceso productivo como por las ventajas de contar con una red de riego eficiente en caso de desastres naturales. Muchas de las obras están focalizadas en organizaciones de agricultores familiares, con el fin de dar sostenibilidad en el tiempo a sus emprendimientos productivos. En Sudamérica, Chile entrega constantemente fondos para el financiamiento de este tipo de obras, mientras que en Ecuador también se realizan inversiones con este fin en localidades rurales. En Brasil, a través del programa «Agua para todos», se financian proyectos en las zonas de más alta vulnerabilidad, mientras que en Bolivia ocurre lo mismo con el programa «Más inversión para el agua, Mi agua». En el Caribe, Jamaica financia obras de riego para apoyar a la producción azucarera.

Capital físico predial

La mecanización de la agricultura se ha mantenido en el transcurso de los años como un elemento importante para elevar la productividad agrícola. Algunos países han implementado programas que buscan insertar y/o modernizar la maquinaria en el campo, como sucede en los casos del «Programa de Mecanización del Agro» en Bolivia, el «Ñepytvô» en Paraguay, y el «Farm Mechanisation Programme» en Barbados.

En este caso, las iniciativas de dotación de capital físico están fuertemente relacionadas con los programas de apoyo a la agricultura familiar, y muchas incorporan la entrega o financiamiento de maquinaria como uno de sus componentes, como sucede por ejemplo en los casos de Argentina, Chile, Ecuador y Venezuela.

Medidas que promueven la investigación y el desarrollo de tecnología

Las iniciativas de investigación agrícola en la región están fuertemente ligadas al desarrollo de semillas y ganado para aumentar la productividad y aumentar su resistencia frente a condiciones climáticas adversas. En general, los países cuentan con institutos especializados que desarrollan continuamente nue-

vas investigaciones, que una vez que han producido frutos son transferidas a los agricultores mediante capacitaciones y asistencia técnica.

Una de las actividades públicas más comunes en la materia corresponde al desarrollo y liberación de nuevas variedades de semillas, generalmente vinculadas a los alimentos de más alta producción en los respectivos países. Algunos ejemplos al respecto son Guyana, que ha desarrollado nuevas variedades de arroz; Perú, que ha realizado lo mismo con el maíz, el frijol, la quinua y la papa; y Chile, que ha emprendido programas de investigación en trigo, frutas y hortalizas.

En cuanto a la ganadería, varios países han emprendido programas de mejoramiento genético de sus hatos. En Centroamérica, Nicaragua ha puesto en marcha un programa en la materia para mejorar la productividad cárnica y láctea. En Sudamérica, Venezuela puso en marcha el «Plan Ganadero Nacional», y Colombia entregará financiamientos para la adquisición de toros y el mejoramiento genético del ganado bovino. Finalmente, en el Caribe, Antigua y Barbuda ha puesto en marcha un programa de investigación en ganado ovino y caprino.

Medidas de apoyo a la producción

Medidas de distribución y acceso a insumos

Las iniciativas para garantizar la disponibilidad de insumos son la base de muchos de los programas de apoyo productivo, especialmente de aquellos orientados a la pequeña agricultura. En general, este tipo de medidas conlleva la entrega directa de insumos a los productores, o su venta a bajos precios mediante subsidios. Algunos países entregan cupones para que los beneficiarios puedan adquirir los insumos en locales establecidos, o entregan financiamiento para el mismo fin.

Centroamérica tiene una amplia variedad de programas y medidas que promueven el acceso a fertilizantes, semillas, herramientas y combustibles, entre otros insumos. En Guatemala, el programa «Mi Cosecha Segura» entrega fertilizantes a los agricultores, en Honduras, son entregadas semillas y fertilizantes mediante el «Bono de Solidaridad Productiva», y en Nicaragua el «Programa Productivo Alimentario» distribuye insumos a pequeños productores familiares en situación vulnerable.

En el Caribe, Haití lleva a cabo una serie de programas de distribución de insumos con el apoyo de la

cooperación internacional, mientras que Jamaica ha facilitado el acceso a fertilizantes para los productores de café. En Bahamas, por otra parte, han sido entregados diversos insumos para la promoción de huertos de autoconsumo.

Finalmente, en Sudamérica existe una variedad de enfoques e iniciativas en este campo. En Brasil, por ejemplo, se entregan insumos a pequeños productores en situación de extrema pobreza en el marco del programa «Brasil sin Miseria», mientras que en Chile se entregan financiamientos a agricultores familiares, principalmente a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). En Ecuador se vende fertilizante a precios subsidiados, mientras que en Perú los agricultores pueden acceder al guano comercializado por el Estado para utilizarlo como fertilizante.

Finalmente, cabe destacar la entrega de insumos en las actividades acuícolas, que están bastante extendidas en algunos países de la región, y son apoyadas mediante la entrega de alevines, como sucede en Paraguay, Ecuador, Venezuela y Perú.

Medidas de asistencia técnica y capacitación

Los programas e iniciativas de asistencia técnica y capacitación corresponden a una de las formas más extendidas de apoyo a la producción agropecuaria. Prácticamente todos los países de la región incluyen la asistencia técnica dentro de los componentes de sus programas y políticas, y constituye una práctica extendida en el apoyo a la agricultura familiar.

En el Caribe, algunos países han orientado sus iniciativas de asistencia técnica en la recuperación de antiguos espacios productivos, como sucede en los casos de San Vicente y las Granadinas para el cacao, y en Jamaica para este mismo cultivo y para el banano. Asimismo, otros países han direccionado la asistencia hacia la agricultura urbana y de autoconsumo, como en el caso de Antigua y Barbuda y Bahamas.

Los países centroamericanos, por su parte, han incluido la asistencia técnica dentro de sus amplios programas de apoyo a la agricultura familiar. Panamá y El Salvador, por ejemplo, incluyen actividades de este tipo en sus planes de apoyo a pequeños productores, mientras que Nicaragua ha entregado asistencia en materia sanitaria a productores ganaderos, y Honduras ha realizado lo mismo para beneficiar a productores de granos.

Sudamérica también mantiene amplios programas de asistencia técnica y capacitación bajo diversas formas. El Ecuador ha implementado durante tres años las «Escuelas de la Revolución Agraria», que capacitan a organizaciones de productores locales a través de facilitadores, mientras que Colombia implementó el «Incentivo a la Asistencia Técnica Especial», que entrega incentivos económicos a los productores para que accedan a la asistencia técnica. Uruguay y Bolivia han comenzado la implementación de programas con el apoyo de la cooperación internacional, como el «Programa de Desarrollo Productivo Rural» y el «Proyecto de Innovación y Servicios Agrícolas», respectivamente.

Medidas de financiamiento productivo

Las medidas de financiamiento a productores agrícolas han sido durante largo tiempo una constante en la región. Tanto a través de la banca pública como de la privada, los Estados mantienen este tipo de intervenciones de forma permanente dentro de sus políticas productivas.

Quizás el ejemplo más importante provenga del rol de la banca pública en las políticas de financiamiento. Varios países han mantenido o creado entes públicos financieros, algunos de ellos especialmente enfocados en el sector agropecuario. Ejemplo de estas acciones de apoyo del Estado en el período reciente son: el financiamiento al sector lechero y arrocero, entre otros, por parte del Banco Agrícola de la República Dominicana y el establecimiento de líneas de crédito especiales para productores de papas y cebollas por parte del Development Bank of Jamaica. En Centroamérica fueron puestas en marcha líneas especiales de financiamiento público para productores de granos en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. En Sudamérica se estableció financiamiento para jóvenes agricultores de café en Colombia y el Banco Nación en Argentina puso fondos a disposición de productores ganaderos.

Por otro lado, también se han llevado a cabo iniciativas de largo alcance para permitir el acceso de la agricultura familiar al financiamiento. Venezuela continúa con la implementación de la «Gran Misión AgroVenezuela», y Bolivia lanzó el «Fideicomiso para Poblamiento y Repoblamiento Ganadero», focalizado en pequeños y medianos productores. En Brasil se ha apoyado fuertemente a las cooperativas de crédito para asegurar que los productores de las zonas más alejadas del país también tengan acceso al financiamiento. Chile creó el «Fondo de Garantía Corfo para la Reconversión Productiva», que busca

promover una mayor disponibilidad crediticia de la banca privada hacia los pequeños productores. En la zona centroamericana, Guatemala implementó el programa «Creciendo Mejor», que incluye dentro de sus componentes la promoción del acceso al financiamiento por parte de mujeres y familias productoras en situación vulnerable.

Por último, es relevante señalar que los actores financieros también participan en la puesta en marcha de seguros agrícolas. Varios países de la región han promovido durante el último tiempo la inclusión de pequeños y medianos productores en estos instrumentos de manejo de riesgo. Como por ejemplo en Perú, donde a través del «Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario» se financia el ingreso de pequeños productores al sistema de seguros.

Medidas de sanidad animal y vegetal

Las políticas sanitarias en la región tienen como objeto no solo prevenir o enfrentar enfermedades y plagas que afecten la producción agropecuaria, sino también garantizar que los rubros de exportación de cada país estén libres de cualquier tipo de agente patógeno que les impida insertarse en el mercado internacional.

Son numerosas las acciones en este campo entre los países de América Latina y el Caribe. En Sudamérica, donde muchos de los países tienen un claro perfil agroexportador, existe una particular preocupación por prevenir enfermedades, lo que se manifiesta por ejemplo en los amplios programas de vacunación de ganado para enfrentar enfermedades como la fiebre aftosa, la brucelosis bovina o la fiebre porcina, entre otras. En esta materia, frente al último brote de fiebre aftosa en Paraguay, este país implementó tanto una campaña de vacunación como otras medidas tendientes a aislar y frenar la enfermedad, mientras que otros países de la región como Argentina, Bolivia, Uruguay, Venezuela, Ecuador y Colombia también pusieron en marcha medidas al respecto. En Centroamérica también se llevan a cabo programas en este sentido, como las jornadas de vacunación para enfrentar la fiebre porcina clásica en Guatemala, o el programa de erradicación de la brucelosis bovina en Nicaragua.

En el campo de la sanidad vegetal, República Dominicana y Dominica han adoptado medidas para enfrentar la plaga del Huanglongbing (HLB) en los cítricos, mientras que Jamaica y Bahamas han hecho lo mismo para hacer frente al Lethal yellowing que afecta a las palmas.

Medidas de posproducción

Compras públicas

Con el fin de garantizar mercados y precios a los productores, algunos países de la región llevan a cabo compras gubernamentales, generalmente focalizadas en cierto tipo de productos o zonas. Posteriormente estas reservas pueden ser liberadas por el Estado en caso de falta de stock en el mercado doméstico, o ser utilizadas para el desarrollo de programas sociales.

Al respecto, uno de los países más activos es Brasil, donde la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) coordina y realiza compras públicas, que luego direcciona mediante subastas a regiones con déficit en los stocks de ciertos productos. Los alimentos adquiridos también son destinados a programas sociales como los «Restaurantes populares» o para el «Programa Nacional de Alimentación Escolar». En otros países, las compras están focalizadas en productos específicos o para momentos de crisis en los precios y los stocks. En República Dominicana, por ejemplo, el Estado ha realizado compras de excedentes de arroz y pollo, que luego son comercializados o utilizados en los programas sociales gubernamentales. En Chile, a través de la Comercializadora de Trigo S.A. (COTRISA), se realizan compras a los productores de trigo, tanto para su guarda como para una posterior venta por parte del ente estatal.

Desarrollo de cadenas productivas

Las cadenas de valor constituyen una problemática de creciente interés dentro del sector agropecuario. Los Estados de la región han realizado esfuerzos con el fin de aumentar el valor agregado de los productos alimentarios, y facilitar su posterior incorporación en los mercados, a través de variadas intervenciones públicas.

Una de las medidas básicas más extendidas corresponde a la construcción y mantenimiento de infraestructura vial que permita transportar la producción desde el campo hacia las procesadoras o comercializadoras respectivas. Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela son algunos países que han realizado obras de este tipo en zonas rurales de producción agrícola.

Por otro lado, algunos gobiernos también buscan facilitar la comercialización de los productos agrícolas, especialmente los provenientes de la agricultura familiar. Para ello se realizan acciones de capacita-

ción, como en el caso de Colombia, donde se brinda apoyo a productores bananeros. También se facilitan acuerdos entre privados, como hizo El Salvador al mediar en el acuerdo entre los productores de maíz y la industria molinera, o República Dominicana, que medió de la misma forma para beneficiar a sus productores de ajo.

Finalmente, otros enfoques para apoyar el aumento del valor agregado de la producción de los agricultores se puede encontrar en Bahamas, donde se realizaron capacitaciones a productores de tomate para promover el desarrollo de productos procesados; o en Honduras, donde a través del «Proyecto de Competitividad Rural» (COMRURAL) se busca mejorar la competitividad de organizaciones de productores mediante financiamiento y asistencia técnica.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS DE APOYO A LA AGRICULTURA FAMILIAR

Muchas de las políticas descritas anteriormente tienen como beneficiarios a los agricultores familiares. La agricultura familiar en la región es el sector social que concentra el mayor número de explotaciones y juega un rol central en la producción y el abastecimiento de alimentos. También, desde otro punto de vista, muestra carencias en materia de capitalización e integración a los mercados, lo cual lo convierte en un sector productivo estratégico para las acciones de fomento agrícola, y en una población objetivo para las políticas de protección social.

Las políticas de apoyo a la agricultura familiar comparten componentes¹⁴ con las acciones de apoyo al sector agrícola en general, aunque se pueden identificar cinco áreas donde se focalizan las acciones públicas.

La primera de ellas corresponde a la *asistencia técnica, capacitación y transferencia de tecnología*. Los gobiernos establecen proyectos y programas de capacitación, educación, y entrenamiento dirigidos tanto a agricultores de forma individual como a sus agrupaciones campesinas, en temas técnicos y organizacionales. El objeto de estas iniciativas es fortalecer las capacidades productivas de los beneficiarios,

14 Cabe aclarar que los programas que se mencionan como ejemplo muchas veces contienen componentes de más de una de las áreas de intervención identificadas, por lo que su descripción para estos efectos no es exhaustiva, sino que busca fundamentalmente nombrar programas que intervienen en las áreas señaladas.

al mismo tiempo que se potencia la asociatividad de los agricultores familiares como forma de otorgar sustento y visibilidad a la pequeña agricultura. Algunos ejemplos al respecto son el «Programa de Desarrollo de Áreas Rurales» (PRODEAR) en Argentina, que entrega capacitación y asistencia tanto a organizaciones de productores como a productores jóvenes y/o indígenas; o el «Programa Mujer Rural» en Colombia, que promueve el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres campesinas. En el campo de la tecnología, en tanto, se desarrolla y fomenta el uso de nuevas tecnologías de bajo costo para aplicarlas a las unidades familiares, con el objetivo de aumentar su productividad y con ello sus ingresos. Un ejemplo de ello es el «Programa Nacional de Investigación en Producción Familiar» en Uruguay, que busca generar tecnología especialmente dirigida a la pequeña agricultura en coordinación con otros planes de investigación públicos.

Una segunda área corresponde a la *integración a mercados y cadenas productivas*. Debido a que los pequeños productores tienen mayores dificultades para insertarse en el mercado, los gobiernos de la región promueven la comercialización de productos de la agricultura familiar en mercados nacionales e internacionales. El «Proyecto Alianzas Rurales» de Bolivia fomenta la formación de relaciones entre los productores y distintos actores económicos en el nivel local, para que estos puedan articularse en el mercado doméstico. En Chile, el «Programa Alianzas Productivas» promueve la generación de canales de comercialización directa entre los pequeños productores y las empresas o agroprocesadoras de la zona.

En tercer lugar, el *financiamiento y apoyo a inversiones* tiene preponderancia entre las medidas destinadas a la agricultura familiar. Con estas acciones, los gobiernos buscan otorgar soporte a los proyectos productivos de la agricultura familiar mediante créditos, incentivos y otras facilidades para promover el acceso a financiamiento. Dentro de esta categoría cabe señalar por ejemplo las actividades del «Progra-

ma Nacional de Agricultura Familiar» (PRONAF) en Paraguay, que mediante el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) entrega financiamiento para inversiones productivas y para la adopción de tecnologías; o el «Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media y Alta Marginación» (FOINI) en México, que entrega y complementa las garantías requeridas por la pequeña agricultura para acceder al financiamiento, especialmente para los productores localizados en zonas vulnerables.

Los distintos *sistemas de compras públicas* constituyen la cuarta área prioritaria. Estas iniciativas tienen un doble objetivo: por un lado, se busca garantizar el abastecimiento de alimentos en el mercado doméstico a través de compras y subastas de alimentos, o mediante el accionar de programas sociales, mientras que por otra parte se asegura a los agricultores familiares que su producción efectivamente será vendida, muchas veces con un precio mínimo garantizado que les asegure cubrir los costos de producción y generar ingresos. Un ejemplo es el «Programa de Adquisición de Alimentos» (PAA) de Brasil, que compra la producción de agricultores familiares para el establecimiento de reservas, o para su utilización en programas públicos de ayuda alimentaria.

Finalmente, la quinta área corresponde a la *transferencia de insumos, bienes e infraestructura productiva*. En esta tipología los gobiernos entregan insumos de producción, maquinaria y herramientas, así como infraestructura productiva y de riego que permita sustentar la producción a mediano plazo. Se puede citar a modo de ejemplo el «Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural» (AGRORURAL) en Perú, que dentro de sus actividades considera el financiamiento de obras de infraestructura en zonas de producción familiar; o el «Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible» (PRONADERS) en Honduras, que facilita el acceso a insumos, equipos y maquinarias para pequeños agricultores en situación vulnerable.

RECUADRO 6: POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR EN CENTROAMÉRICA

La agricultura familiar tiene especial importancia en la seguridad alimentaria de Centroamérica. Unas 12 millones de personas pueden ser consideradas como agricultores familiares en la subregión, y este sector aporta, por ejemplo, el 96 % de la producción total de granos básicos.

Al respecto se han establecido políticas de alcance subregional y nacional que cuentan con componentes que buscan proteger y fortalecer a este grupo productivo. A nivel centroamericano se destaca la «Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial» (ECADERT), que pretende intervenir de forma integral en los espacios rurales de la subregión, para promover la economía rural territorial a través de la consolidación de la agricultura familiar; y la «Política Agrícola Centroamericana 2008-2017», que entre otros aspectos prevé fortalecer y apoyar la integración a los mercados de la «pequeña agricultura empresarial».

A nivel nacional, en tanto, es posible identificar elementos de apoyo a la agricultura familiar en países como Panamá, que en su «Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021» señala como fundamental el apoyo a los agricultores familia-

res para promover la disponibilidad de alimentos. O el caso de Honduras, que en su «Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2020» pretende apoyar el financiamiento de la pequeña agricultura y su inserción en el mercado.

Del mismo modo, algunos países tienen estrategias específicamente orientadas a los pequeños productores. Por ejemplo, Costa Rica ha elaborado el «Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014», que enfoca el apoyo público en el acceso al financiamiento, asistencia técnica e integración en mercados diferenciados, además de la inserción de productores en situación vulnerable; Guatemala, puso en marcha el «Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012-2016)» que busca aumentar la productividad de las explotaciones familiares, incluir a los productores en mercados y cadenas de valor, y desarrollar una institucionalidad para la agricultura familiar; y El Salvador ejecuta actualmente el «Plan de Agricultura Familiar», que apoya mediante la entrega de insumos, asistencia técnica y créditos, además de promover la asociación y coordinación de este sector con otros actores de la agroindustria.



COMERCIO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS

Este capítulo contiene una visión del comercio agroalimentario de 2011 y hace mención a aspectos de la producción de 2012 que pueden tener efectos en el comercio, dado que la temporada agrícola atraviesa los períodos del año calendario. Para contextualizar la situación de 2011 se presenta también la evolución del comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe en los últimos años, donde se destaca el intercambio de alimentos en el espacio intrarregional. Como cierre, se presenta una síntesis de las medidas de política comercial relacionadas con el comercio agroalimentario adoptadas en el año, con el fin de proporcionar información que sirva para el análisis comparado de las políticas implementadas por los países.

EL COMERCIO AGROALIMENTARIO¹⁵ DE LA REGIÓN¹⁶ EN 2011

El comercio exterior agroalimentario de América Latina y el Caribe tuvo un crecimiento cercano al 25 % con respecto al año anterior, en ambos flujos de comercio y también en el saldo de la balanza comercial. Este considerable aumento en el valor del comercio en 2011 es en parte una consecuencia del incremento de los precios internacionales.

Las transacciones totales de productos agroalimentarios llegaron a 292 000 millones de dólares, lo que representa casi el 15 % del comercio exterior total de la región. De ese valor, 210 000 millones de dólares correspondieron a exportaciones (26,5 % más que en 2010) y 81 000 millones de dólares a importaciones (24,6 % más que el año anterior). Un hecho relevante

15 Se refiere a todos los productos comprendidos entre el Capítulo 1 al 24 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (establecido por la Organización Mundial de Aduanas y en el cual se basan la mayoría de los aranceles de importación del mundo), los que incluyen tanto productos primarios como procesados o de consumo intermedio de origen agropecuario y acuícola-pesquero. Esto incluye productos de la pesca (Capítulo 3) pero no considera productos forestales (Capítulo 44) ni otros productos que se clasifican como agrícolas en el Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial del Comercio, pero corresponden a capítulos diferentes del Sistema Armonizado (como por ejemplo manitol, sorbitol, aceites esenciales, almidones, cueros, seda, lana, algodón, lino y cáñamo, clasificados bajo los capítulos 33, 35, 38, 41, 43, 50, 51, 52 y 53).

16 Para esta sección se utilizan estadísticas «espejo» para la subregión del Caribe, que consideran lo que otros países informan acerca de su comercio con esta subregión.

es que el peso del sector agroalimentario es mucho mayor en las exportaciones totales de mercancías de la región (21 %) que en las importaciones (8 %).

El desempeño comercial agroalimentario fue favorable a la región, y se mantuvo la tendencia del año anterior, tras la recuperación de la crisis económica. El saldo comercial alcanzó 128 800 millones de dólares y superó en 27 % al del año precedente, lo que reafirma la vocación de la región como abastecedora y exportadora de productos agroalimentarios y el papel del sector como generador neto de divisas en la región.

Tabla 14. Comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe, 2011
Millones de dólares

País	Exportaciones	Importaciones	Saldo comercial
Argentina	43 289	1 966	41 323
Bolivia	1 154	644	510
Brasil	79 632	11 464	68 168
Chile	13 750	5 600	8 150
Colombia	6 961	5 220	1 741
Costa Rica	3 788	1 648	2 140
Ecuador	7 371	2 156	5 215
El Salvador	1 346	1 739	- 393
Guatemala	4 503	2 242	2 261
Honduras	2 304	1 429	875
México	21 971	25 414	-3 443
Nicaragua	1 725	878	847
Panamá	436	1 278	- 842
Paraguay	4 753	870	3 883
Perú	7 646	3 951	3 695
Uruguay	5 036	1 213	3 823
Venezuela	47	5 139	-5 092
Caribe*	4 413	8 497	-4 084
América Latina y el Caribe	210 126	81 349	128 776

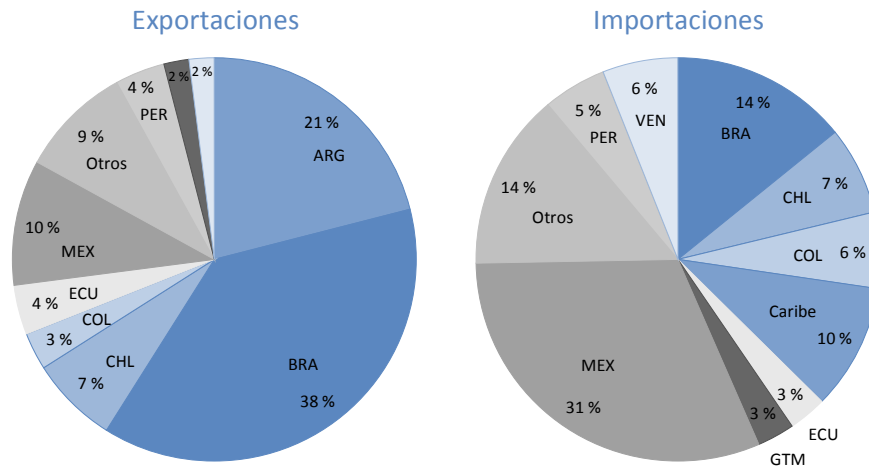
* La subregión Caribe se presenta de manera agregada debido a la disponibilidad de información.

Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

El Cono Sur concentró en 2011 más de 57 % del comercio agroalimentario total de la región, y le corresponde casi el 70 % de las exportaciones y el 26 % de las importaciones. Por su parte, México dio cuenta del 16 % del comercio, concentró 10 % de las exportaciones y casi un tercio de las importaciones. El saldo de la balanza comercial agroalimentaria fue positivo

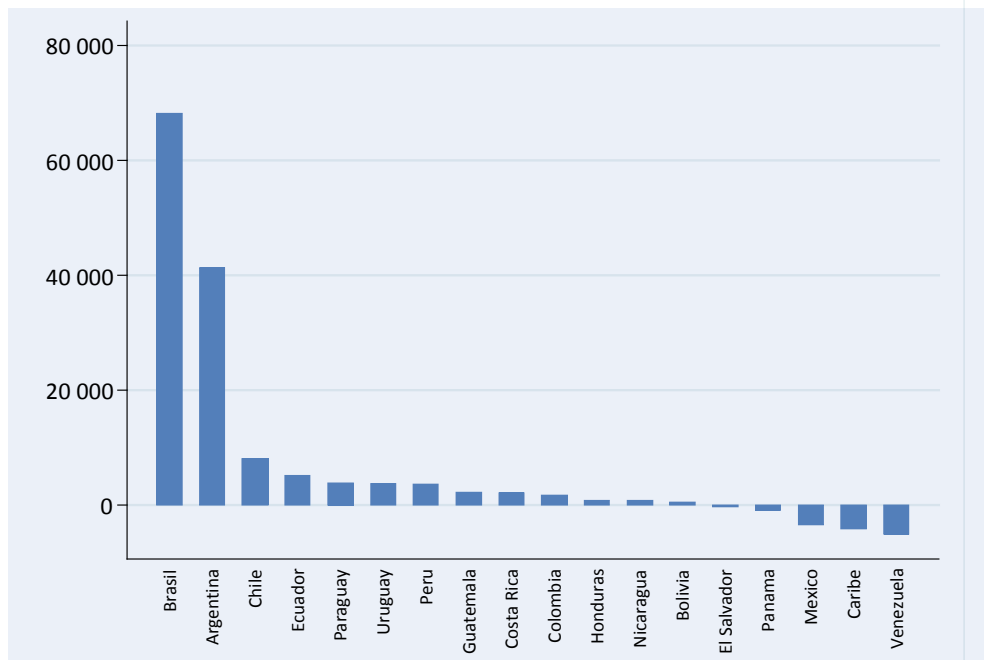
en la mayoría de las subregiones, lo que reafirma su posición de exportadora neta. Las excepciones fueron el Caribe y México, con significativos saldos negativos, consistentes con su posición de importadores netos de productos agroalimentarios. Los países del Cono Sur respondieron por más del 97 % del saldo comercial favorable para América Latina y el Caribe

Figura 49. Comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe, 2011
Distribución en porcentajes



Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

Figura 50. Saldo comercial agroalimentario de América Latina y el Caribe, 2011
Millones de dólares



Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

Tabla 15. Principales productos del comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe, 2011

Productos	Millones de dólares		% sobre total agroalimentario	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Soja	32 527	4 605	15,48	5,66
Azúcar	18 864	1 597	8,98	1,96
Frutas	16 456	2 794	7,83	3,43
Carne bovina	9 027	2 684	4,30	3,30
Carne aves	7 989	1 868	3,80	2,29
Maíz	7 791	7 210	3,71	8,86
Pescados	7 039	3 334	3,35	4,10
Trigo	5 995	8 208	2,85	10,08
Subtotal	105 688	32 299	50,30	39,68

*Los principales alimentos básicos consideran productos procesados.

Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

en 2011. También la subregión Andina y Centroamérica tuvieron una importante balanza positiva, con las excepciones de Venezuela, El Salvador y Panamá.

El 50 % de las exportaciones y el 40 % de las importaciones agroalimentarias se concentró en ocho grupos de alimentos básicos para la seguridad alimentaria, que corresponden a los de mayor contribución a la ingesta alimentaria de la mayoría de los países de la región.

GENERACIÓN NETA DE DIVISAS CON EL COMERCIO AGROALIMENTARIO

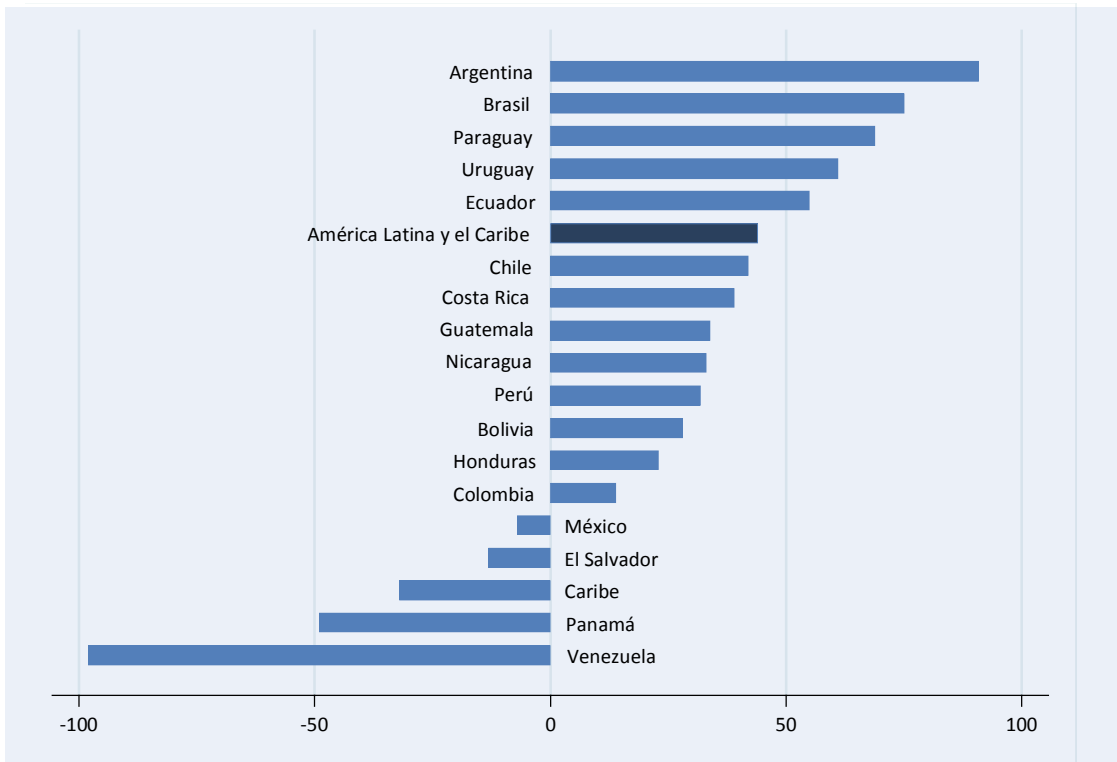
El comercio agroalimentario permitió en 2011 una generación neta de ingresos en divisas¹⁷ de 44 % para el conjunto de la región. Esta cifra refleja que el sector agroalimentario tiene la capacidad de generar ingresos netos para los países de América Latina y el Caribe, y también de contribuir a la seguridad alimentaria tanto en su dimensión de disponibilidad de alimentos, como en la de generación de capacidades de acceso a esos productos.

Estas capacidades difieren, sin embargo, entre países y subregiones. En el Cono Sur, el aporte del comercio agroalimentario a la generación neta de divisas fue de 75 % y el de los principales productos agroalimentarios fue de 83 %. Esta proporción llega a 91 % y 96 % respectivamente en el caso de Argentina, mientras que en el caso de México este indicador refleja una erogación neta de divisas equivalente al 26 % del comercio total de los principales productos agroalimentario de dicho país.

Casos particulares son aquellos países, como Colombia o Perú, en los que el conjunto del comercio agroalimentario actúa como generador neto de ingresos, ya que el saldo negativo, del comercio de alimentos básicos es compensado con la capacidad exportadora de otros sectores agroalimentarios, de acuerdo con la especialización productiva de esos países.

¹⁷ Se entiende como generación neta de divisas la relación entre el saldo comercial neto sobre el comercio total, medido en porcentaje, en este caso, de productos agroalimentarios.

Figura 51. Generación neta de ingresos de divisas del comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe, 2011
 Porcentaje del saldo de comercio sobre el total agroalimentario $((X-M)/(X+M)*100)$



Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

EL COMERCIO AGROALIMENTARIO INTRARREGIONAL Y LOS SOCIOS COMERCIALES DE LA REGIÓN

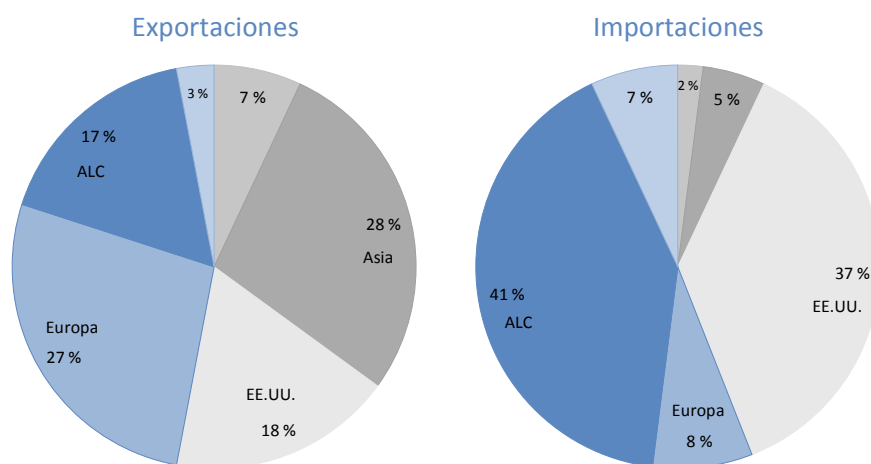
El comercio agroalimentario entre los países de la región superó los 68 000 millones de dólares y concentró el 23 % del total de su comercio agroalimentario, lo que hace que la propia región se constituya como su principal socio comercial en 2011. El 17 % de las exportaciones agroalimentarias que la región genera tiene como destino países de América Latina y el Caribe, y el 41 % de las importaciones tiene su origen en países de la región, lo que indica que esta dispone de grandes capacidades para autoabastecerse de alimentos por vía de la dinamización del comercio intrarregional.

Por otra parte, Estados Unidos se mantiene como uno de los principales socios comerciales en el comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe, con una participación similar a la del mercado intrarregional, ya que concentra el 23 % del comercio

agroalimentario total y 40 % de las importaciones y genera un balance comercial relativamente moderado favorable a la región. Asia y Europa, por otra parte, se constituyen como los principales destinos de los productos agroalimentarios que la región exporta, ya que concentran respectivamente 28 % y 27 % de las exportaciones, y más del 80 % del saldo comercial favorable a América Latina y el Caribe en el comercio de estos productos.

La distribución geográfica del comercio varía entre subregiones. México, por ejemplo, tiene a Estados Unidos como principal socio comercial agroalimentario e intercambia también cantidades importantes de alimentos con Centroamérica, mientras que sus importaciones desde Sudamérica son muy bajas en comparación al total de lo que importa. Por el contrario, los abastecedores regionales tienen una alta participación en las importaciones de alimentos que realizan los países de Sudamérica y en particular los del Cono Sur.

Figura 52. Distribución geográfica del comercio agroalimentario, 2011
Porcentaje



Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

Tabla 15. Distribución geográfica del comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe, 2011
Millones de dólares

Socio	Exportaciones	Importaciones	Saldo comercial	% comercio
ALC	35 269	33 115	2 154	23,46
EEUU	37 829	30 324	7 505	23,38
Europa	55 944	6 704	49 239	21,49
Asia	59 195	4 401	54 794	21,81
Africa	15 707	1 348	14 359	5,85
Otros	6 189	5 514	675	4,01
Total	210 133	81 406	128 727	100

Nota: La diferencia entre las cifras de exportaciones e importaciones del comercio intrarregional se deben normalmente al desfase temporal que existe entre los diferentes registros.

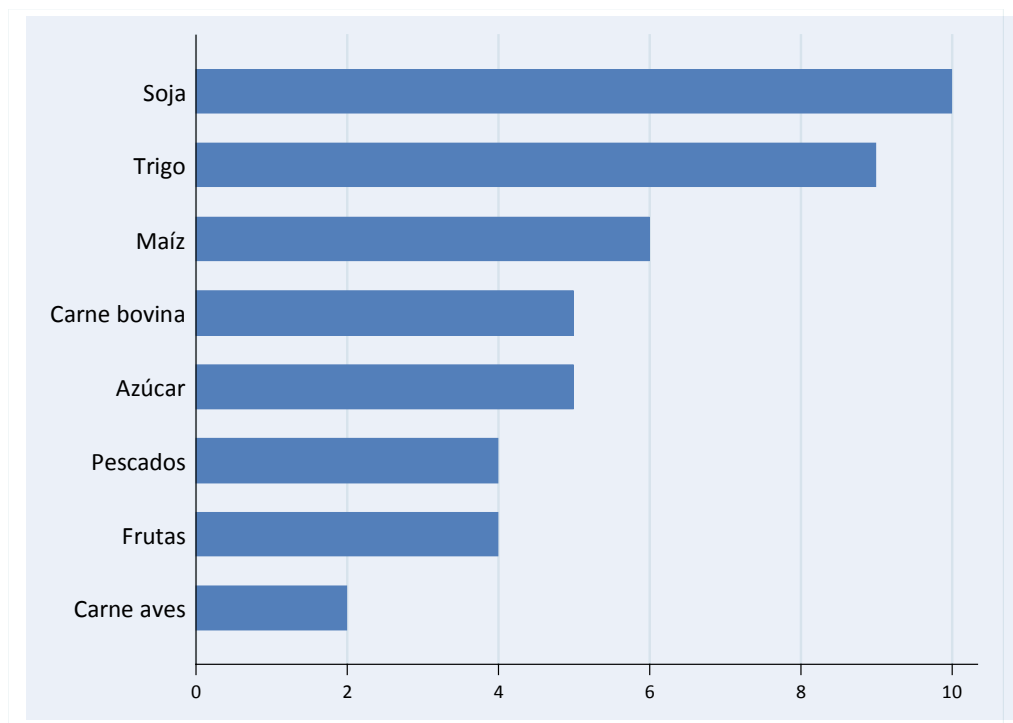
Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

En 2011, el comercio agroalimentario entre países de la región se concentró en ocho grupos de alimentos básicos reseñados en el siguiente cuadro, que representaron el 44 % de las exportaciones y el 41 % de las importaciones agroalimentarias intrarregionales. Estos grupos de alimentos incluyen aquellos que más contribuyen a la ingesta calórica de la región.

Entre ellos destacan: la soja, con exportaciones que en 2011 representaron el 10 % de las exportaciones agroalimentarias intrarregionales, por un valor superior a 3 400 millones de dólares; el maíz y el trigo, que concentraron entre ambos un 15 %; y la carne bovina, que dio cuenta de otro 5 % del comercio agroalimentario intrarregional.

Figura 53. Participación de los principales productos del comercio intrarregional agroalimentario de América Latina y el Caribe, 2011

Porcentaje del total de las exportaciones intrarregionales agroalimentarias



*Los principales alimentos básicos consideran productos procesados.
Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

Las complementariedades que existen entre los países de la región para abastecerse o actuar como proveedores de alimentos básicos para la seguridad alimentaria quedan de manifiesto en las gráficas de las balanzas comerciales de algunos de ellos en 2011.

Así por ejemplo, la Argentina, Uruguay y Paraguay fueron ese año exportadores netos de productos basados en trigo, mientras que Brasil, México y Colombia fueron importadores netos de estos mismos productos, con la particularidad de que México fue excedentario en su comercio de trigo con los países de la región, pero deficitario en el comercio total de trigo, y que Brasil se abasteció principalmente desde Argentina.

En el caso de maíz y sus subproductos, Argentina, Brasil y Paraguay fueron excedentarios mientras que Colombia y el Perú fueron importadores netos abastecidos desde la propia región, mientras México importó desde países de fuera de la región.

En carne bovina, Brasil, Argentina y Uruguay tuvieron excedentes comerciales, mientras que México, Chile

y Venezuela debieron importar para poder atender la demanda interna. En carne de aves, Brasil tuvo excedentes comerciales muy importantes, mientras que México tuvo déficits significativos.

En soja y derivados, Brasil, Argentina y Paraguay son grandes exportadores netos, principalmente hacia destinos extra regionales, mientras México y Colombia son importadores netos que se abastecieron principalmente desde fuera de la región, y Perú es un importador neto que se abasteció desde otras regiones.

En términos generales, las gráficas indican que el potencial de abastecimiento intrarregional de esos alimentos básicos fue mayor que el utilizado efectivamente en 2011.

LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO AGROALIMENTARIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

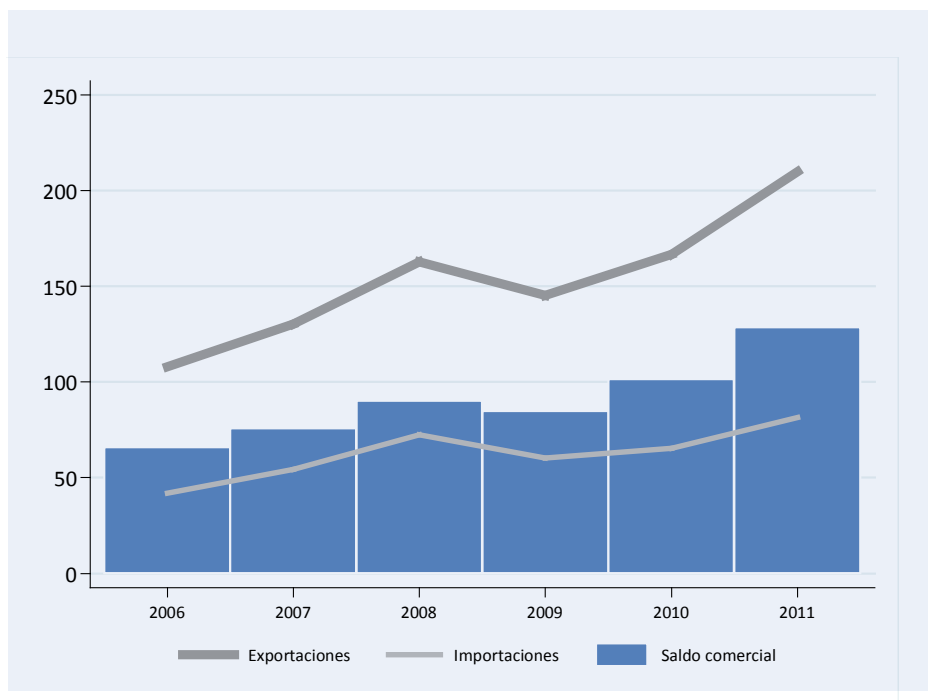
El comercio internacional es un factor relevante e insoslayable de la seguridad alimentaria, tanto desde la perspectiva de la disponibilidad y el abastecimiento

Figura 54. Balanza comercial de los principales importadores y exportadores netos por tipo de producto agroalimentario, 2011
Millones de dólares



* Los principales alimentos básicos consideran productos procesados.
Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

Figura 55. Evolución del comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe, 2006-2011
Miles de millones de dólares



Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

de alimentos, como por los efectos (positivos y negativos) de la apertura comercial sobre los ingresos y la capacidad de acceso de los distintos grupos de población a la alimentación¹⁸.

En los últimos cinco años, el comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe muestra una exitosa evolución, ya que se duplicó entre 2006 y 2011, al pasar de 142 000 millones a 279 000 millones de dólares. Este desarrollo se refleja tanto en las exportaciones como en las importaciones, que en ambos casos crecieron a una tasa promedio anual de alrededor de 14 %. Durante ese período, las exportaciones

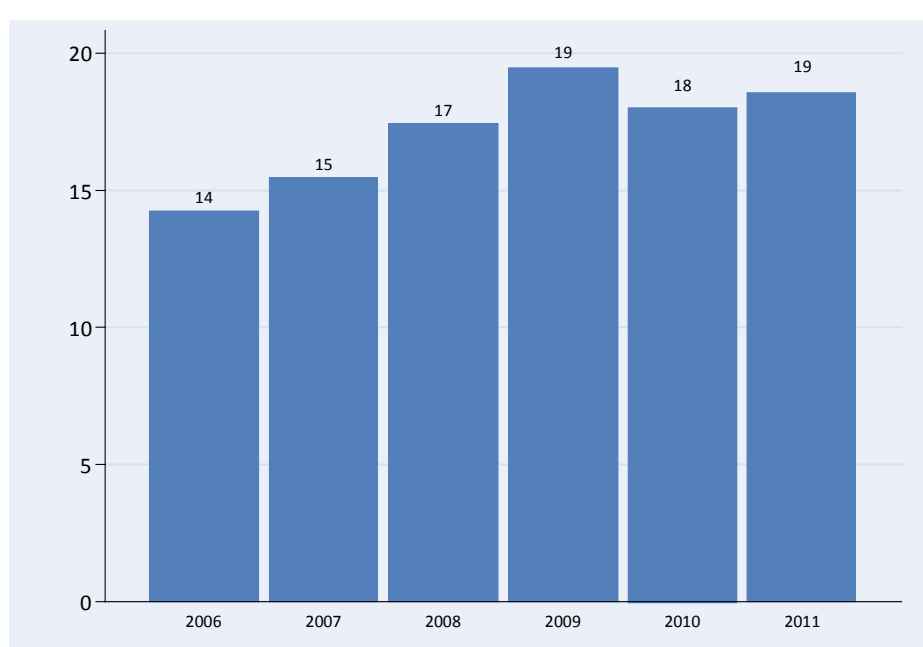
pasaron de 108 000 millones a 210 000 millones de dólares, y las importaciones, de 42 000 millones a 81 000 millones, mientras que el saldo de la balanza comercial agroalimentaria se duplicó a favor de la región, al pasar de 66 000 millones en 2006 a 129 000 millones de dólares en 2011.

La evolución del comercio agroalimentario es coincidente con la trayectoria que muestran los precios internacionales de los alimentos, ya que aumenta en los períodos de alza de precios. Entre los años 2006 y 2008 las importaciones y exportaciones crecieron dinámicamente, para caer en ambos casos en el 2009 a consecuencia de la recesión mundial. Luego de la crisis, sin embargo, las exportaciones y en menor medida las importaciones, retomaron el ascenso en 2010 y 2011, con una tendencia general muy positiva para la región en el quinquenio.

De hecho, la balanza comercial agroalimentaria de 2009 tuvo un saldo positivo de 85 000 millones de dólares, con una disminución de apenas un 6 % con respecto a 2008, a pesar de la caída de 11 % de las exportaciones y de 17 % en las importaciones, lo que refleja la capacidad de resistencia del sector frente a la crisis.

¹⁸ Entre las implicaciones positivas del comercio internacional para la seguridad alimentaria se señalan: i) los beneficios para los consumidores, que pueden acceder a alimentos más baratos, de mayor variedad y calidad nutritiva y disponibles en cualquier época del año y; ii) los beneficios para los productores agrícolas que tienen capacidad para exportar y competir con importaciones, ya que aumentan sus ingresos al ampliar sus mercados. Como principal implicación negativa se señala el impacto que puede tener la competencia de alimentos importados más baratos (y a menudo subsidiados) sobre los ingresos y la sostenibilidad de la pequeña agricultura, que además no es incorporada a los circuitos de exportación ni se beneficia del acceso a otros mercados.

Figura 56: Participación de los productos agroalimentarios en las exportaciones de América Latina y el Caribe 2006-2011. Porcentaje



Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

Como se desprende del gráfico siguiente, el peso relativo de los productos agroalimentarios en las exportaciones totales de América Latina y el Caribe viene en aumento, situándose en un piso superior al histórico. Esto se explica, en alguna medida, por el alza de los precios de los alimentos que a partir de 2008 ha consolidado ese «piso».

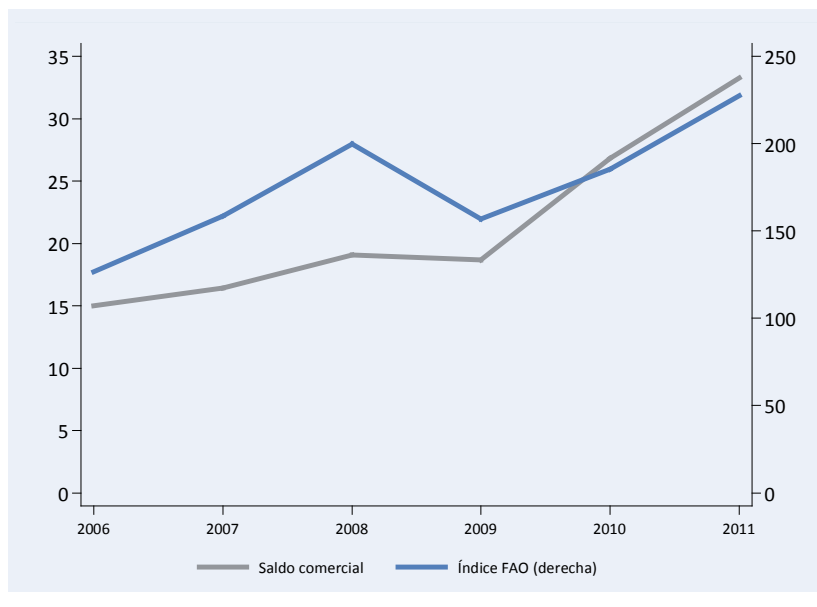
Esta relación entre precios y evolución del comercio agroalimentario se confirma también en el saldo de la balanza comercial de los principales alimentos que conforman el índice de precios de la FAO. Este saldo fue positivo entre 2006 y 2011, y aumentó fuertemente durante los períodos del alza de los precios, debido a la alta concentración de las exportaciones agroalimentarias de la región en los productos que experimentaron las mayores alzas de los precios (por ejemplo azúcar, aceites y cereales).

La variación de los precios internacionales tuvo, sin embargo, efectos diferenciados en los distintos países de la región, según se tratara de importadores o exportadores netos de alimentos básicos. Así, por ejemplo, al comparar la evolución del índice de precios de los alimentos que elabora la FAO con la evolución de la balanza comercial de esos alimentos, se observa que en el Mercosur y en Chile ambas variables siguen

la misma tendencia. Esta subregión es exportadora neta de alimentos básicos, y su gran peso exportador explica gran parte de la tendencia a nivel regional. En el otro extremo, México y Venezuela, muestran una evolución de los saldos comerciales inversa a la del índice de precios, lo que pone de manifiesto su posición como países importadores netos de estos alimentos.

En los países andinos, la tendencia de los saldos comerciales de alimentos fue similar a la marcada por el índice de precios de la FAO, salvo para los años 2007-2009, cuando los saldos comerciales se contrajeron por el alza de precios de los alimentos, lo que generó incluso déficits comerciales. Lo llamativo es, sin embargo, que el posterior repunte de los precios en 2011 no se tradujo en un deterioro de los saldos comerciales de la subregión. Este comportamiento responde en parte a la modificación de la canasta de bienes transables de esos países, donde pasaron a predominar las exportaciones relacionadas con otros productos como café y frutas, que en conjunto representaron casi el 40 % de las exportaciones agroalimentarias de esa subregión, y durante 2011 presentaron tasas de crecimiento del orden del 50 % y el 18 % para café y frutas, respectivamente. El conjunto de las exportaciones agroalimentarias para

Figura 57. Saldo comercial de alimentos¹⁸ e Índice de precios de los alimentos de la FAO para América Latina y el Caribe, 2006-2011
Miles de millones de dólares



Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

18 Alimentos se refiere a los grupos de alimentos de los siguientes capítulos arancelarios del Sistema Armonizado: Capítulo 2) Carne y despojos comestibles; Capítulo 4) Leche y productos lácteos, huevos de ave, miel natural; Capítulo 10) Cereales; Capítulo 15) Grasas y aceites animales o vegetales, grasas alimenticias, ceras; y Capítulo 17) Azúcares y artículos de confitería; lo que corresponde aproximadamente a los grupos de alimentos considerados en la construcción del índice de precios de los alimentos elaborado por la FAO.

esta subregión creció un 26 % en 2011, mientras que las importaciones aumentaron solo un 20 %. Tal reasignación de recursos muestra la alta versatilidad de las capacidades productivas de esta subregión.

En general, en los últimos años los saldos comerciales agroalimentarios de la región han desempeñado un papel significativo en la estabilidad del ingreso de divisas, ya que muestran variaciones menos pronunciadas que las registradas por el comercio total, con la excepción de aquellos países donde productos como el petróleo inciden de manera importante en la evolución de la balanza comercial total.

La posición de América Latina y el Caribe como proveedor de alimentos básicos a nivel global se ha consolidado en la última década y se ha fortalecido en productos como maíz y azúcar en los últimos años, mientras se mantiene en un alto nivel en la soja y sus derivados, y en una posición significativa en carnes, como se observa en la gráfica siguiente. En el caso de los cereales, Brasil se ha convertido en un actor importante en la materia, y la participación de la región en las exportaciones mundiales creció de un

promedio de 8,0 % en la década de 1990 a 12,4 % en el período 2000-2009, hasta alcanzar su nivel histórico más alto en la temporada 2010/11, con 17 % del total mundial. También es significativo el aumento de la participación de la región en las importaciones globales de cereales, que fue mayor que en el caso de las exportaciones, y pasó de un promedio de 14,9 % del total mundial entre 1990 y 1999, a un promedio de 17,8 % entre 2000 y 2009.

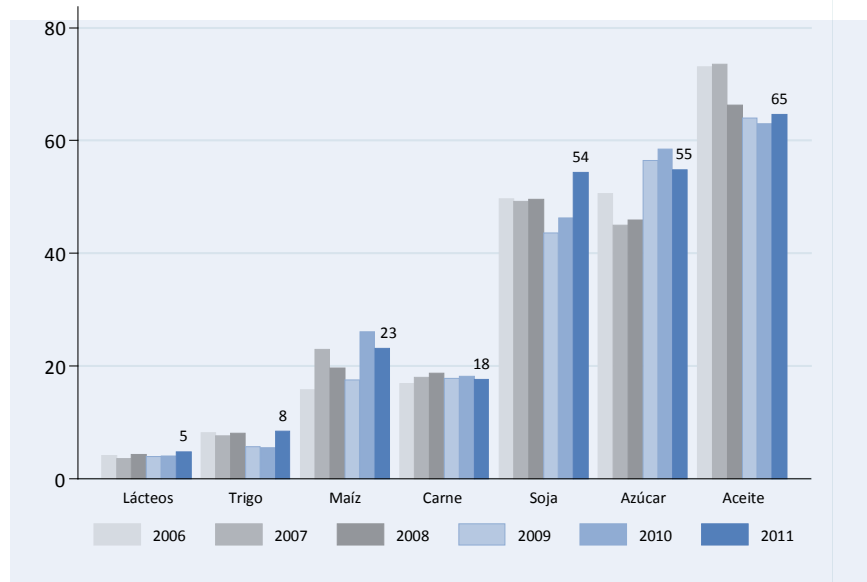
Los mercados de origen y destino del comercio agroalimentario de América Latina han sufrido algunas modificaciones en los últimos años. Entre 2006 y 2011, las participaciones de Estados Unidos y Europa como socios en el comercio agroalimentario de la región disminuyeron de 29 % a 23 % y de 26 % a 21 % respectivamente, mientras que Asia aumentó su importancia como socio comercial, al pasar del 15 % al 22 %, y el comercio agroalimentario entre los países de la propia región creció de 21 % a 23 % del total. Incluso África, mercado poco tradicional para América Latina y el Caribe, incrementó su participación como socio comercial de la región de 4 % a 6 % del total del comercio agroalimentario.

El aumento del peso del mercado asiático y la disminución del peso relativo del mercado europeo entre 2006 y 2011 son notorios en el comercio agroalimentario de los países del Cono Sur, mientras que la creciente importancia del mercado de América Latina y el Caribe es notoria en el comercio de los países andinos.

La evolución de las tasas de crecimiento anuales indica un gran dinamismo de los mercados asiático e intrarregional, y en menor medida de Europa y Estados Unidos, como destino de las exportaciones agroalimentarias de la región, que solo se vio interrumpido por la crisis económica de 2009. Una evolución similar se verifica en el crecimiento de las

Figura 58. Contribución de América Latina y el Caribe a las exportaciones mundiales, por grupos de alimentos básicos, 2006-2011

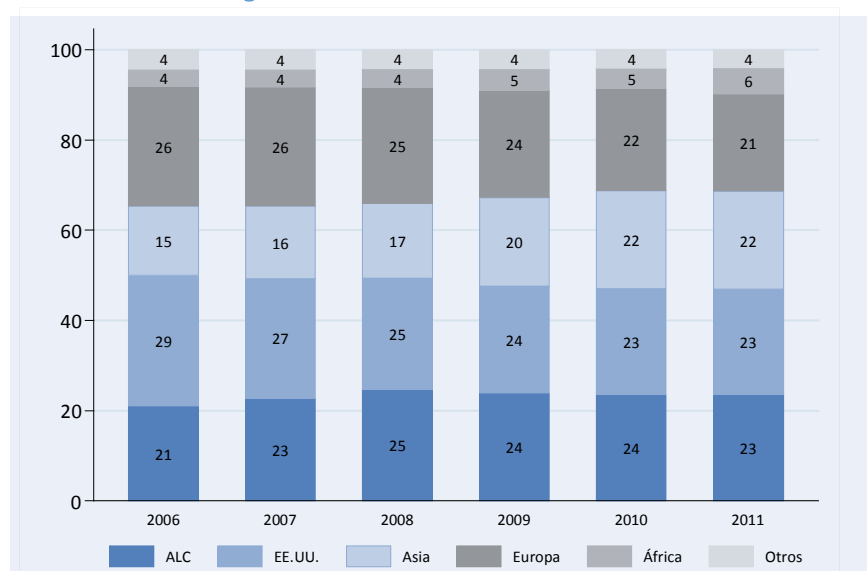
Porcentaje del valor de las exportaciones totales del mundo



Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

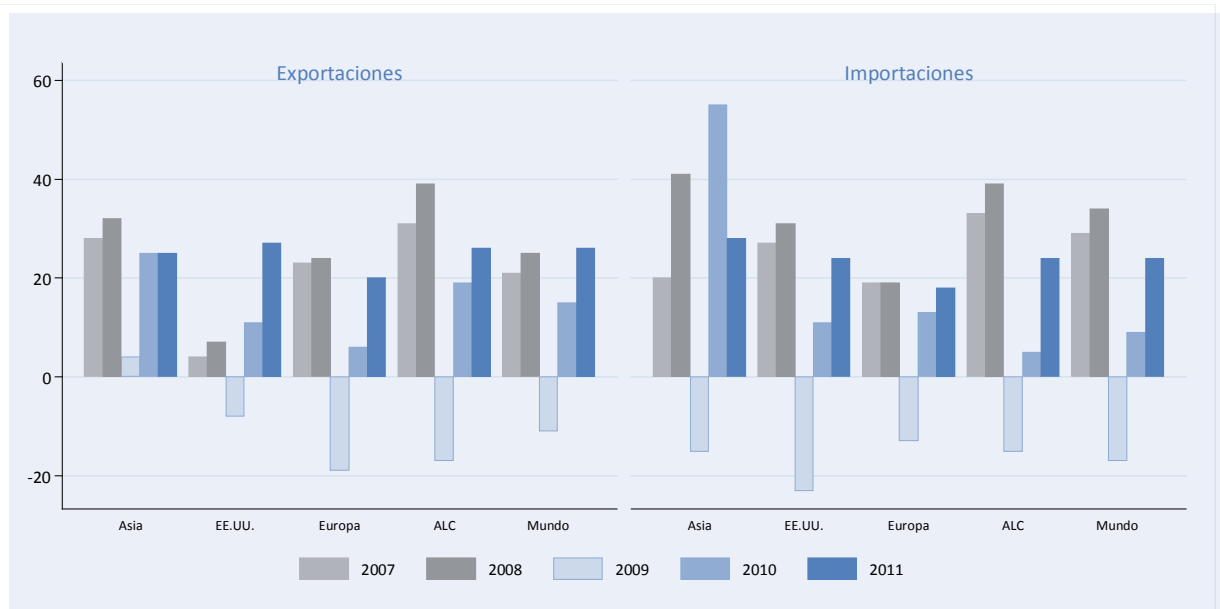
Figura 59. Evolución de los principales mercados en el comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe, 2006-2011

Porcentaje sobre el total del comercio agroalimentario



Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

Figura 60. Evolución del comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe con sus principales socios, 2007-2011. Tasas de crecimiento sobre el año anterior



Fuente: Global Trade Atlas (GTA).

importaciones agroalimentarias procedentes de esos socios comerciales.

POLÍTICAS COMERCIALES

En esta sección se exponen las políticas relacionadas con el comercio. La primera parte se refiere al comercio exterior agroalimentario, bajo la forma de *importaciones* y *exportaciones*, y luego se incluyen algunas medidas enfocadas al *comercio interno*, particularmente las que norman y fiscalizan su funcionamiento.

Las medidas comerciales son implementadas por una diversidad de organismos estatales. Por una parte, los ministerios de agricultura tienen una presencia importante, sobre todo si se considera que el objeto de análisis en este caso es el comercio agropecuario. También participan los ministerios de economía y/o fomento productivo y de relaciones exteriores en materias como el desarrollo de exportaciones y el establecimiento de acuerdos comerciales, respectivamente. Asimismo, los órganos sanitarios especializados cumplen un rol fundamental en materia de regulación y fiscalización del comercio.

En la siguiente figura se encuentra un resumen de las medidas monitoreadas durante el período.

Es posible observar que si bien las medidas comerciales no están tan presentes como otros tipos de medidas en América Latina y el Caribe²⁰, las políticas de comercio exterior tienen cierta concordancia con el estatus de cada subregión en materia comercial; mientras en Sudamérica se llevan adelante de forma continua medidas para fomentar la exportación, en Centroamérica existe una mayor preocupación por sus políticas de importación. En el Caribe, si bien las medidas comerciales no parecen implementarse en larga escala, existe un grupo de países que busca también potenciar sus exportaciones.

Medidas de importación

En general, se observa que las medidas en el ámbito de las importaciones tienen como objetivo facilitar la entrada de ciertos productos con el fin de suplir carencias de stock en el mercado interno, y con ello bajar sus precios. Una forma de cumplir este objetivo es mediante la apertura de cuotas de importación libres de arancel, que fueron adoptadas en vista del alza del precio de los alimentos de 2011. En este campo los países centroamericanos fueron especialmente activos, ya que establecieron contingentes arancelarios

20 Lo cual se debe a que los gobiernos intervienen en este campo mediante leyes, políticas y estrategias de más largo plazo que no siempre son vislumbradas como medidas concretas.

Figura 61 Matriz de medidas de comercio (2011-2012)

	América del Sur										América Central y México						Caribe														
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guyana	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	México	Panamá	Antigua y Barbuda	Bahamas	Barbados	Cuba	Dominica	Granada	Haití	Jamaica	República Dominicana	S. Vicente y las Granadinas	Trinidad y Tobago	
Importaciones																															
Medidas que afectan las importaciones	■	■																													
Aranceles	■	■																													
Cuotas y contingentes																															
Regulación sanitaria	■		■																												
Exportaciones																															
Desarrollo de exportaciones	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■																			
Cuotas y otras restricciones	■	■																													
Impuestos a las exportaciones	■																														
Comercio interno																															
Normatividad	■		■	■	■			■	■		■								■												
Controles a los mercados																															

Las matrices muestran las medidas monitoreadas en los años 2011 y 2012. Con el color ■ se indican las medidas que han sido implementadas en ambos años, y con el color ■ las que han sido implementadas solo uno de esos años.

Fuente: Sistema de Monitoreo de Políticas de Seguridad Alimentaria de FAO RLC.

para los principales productos de su dieta, como frijol, maíz blanco, arroz y pollo. Un caso particular lo constituye México, que debió establecer una cuota libre de arancel para frijoles debido a la sequía que afectó las cosechas en el norte del país durante 2012.

Otro campo importante en materia de importaciones es la sanidad e inocuidad de los alimentos. Varios países de la región como Argentina, Brasil, Colombia, Perú y México han establecido reglamentos sanitarios para el ingreso de productos agroalimentarios, mientras otros países como Costa Rica y Nicaragua han fortalecido sus controles sanitarios con el mismo fin. También se han establecido algunas prohibiciones de importación frente a casos de emergencia sanitaria, como sucedió luego de la aparición de un foco de fiebre aftosa en Paraguay.

En menor medida, algunos gobiernos también han establecido algunas restricciones a las importaciones como parte de su estrategia comercial, en muchas ocasiones para proteger sus mercados internos. Este es el caso de Antigua y Barbuda, que prohibió durante algún tiempo la portación de ciertos productos para facilitar la venta de los stocks de sus productores en el mercado interno, mientras que en Chile se estableció una salvaguardia para el ingreso de maíz partido,

puesto que se estimó que su importación a bajo precio afectaba a los productores nacionales.

Medidas de exportación

En cuanto a las exportaciones, los países de la región han orientado sus esfuerzos principalmente a promover la integración de sus productos en el mercado internacional. Una de las formas más extendidas de actuar en este campo tiene que ver con el desarrollo de estándares sanitarios, que permitan la autorización del ingreso de productos agroalimentarios de la región en los grandes mercados de países como China, Estados Unidos o en la Unión Europea. En este sentido, se destacan los acuerdos sanitarios establecidos entre la Argentina y China para el comercio de maíz, carne y ovoproductos, de Brasil con Estados Unidos para la exportación de carne de cerdo, y de Uruguay con la Unión Europea para carne bovina. Por otro lado, en el Caribe se lanzó un programa de apoyo financiero a los exportadores de alimentos del CARIFORUM que realicen envíos a Estados Unidos, dado que en vista de los nuevos estándares de sanidad previstos por el país del norte, los productores de la región deberán realizar inversiones sanitarias para exportar sus productos a dicho mercado.

Además de dirigir sus exportaciones a los mercados más grandes, existen también países que establecen acuerdos y medidas para fomentar el comercio intrarregional. Por ejemplo, Guyana y Venezuela han establecido un acuerdo para el comercio de arroz proveniente del primer país, mientras que Uruguay y México concordaron una cuota de importación de leche en polvo proveniente del país sudamericano. También Colombia reactivó sus exportaciones de carne hacia Venezuela y firmó acuerdos para el comercio de este producto con Brasil; la misma situación se verificó entre Nicaragua y Guatemala en materia de productos pecuarios.


Cabe señalar, finalmente, la existencia en algunos países de cuotas de exportación que tienen como fin regular el comercio exterior y garantizar el abastecimiento interno de ciertos productos. Este tipo de políticas se realiza, con distinta intensidad, en países como Argentina, Bolivia y Colombia.

Medidas de comercio interno

Las intervenciones en el comercio interno se manifiestan en primer lugar con el establecimiento de normativas que se orientan, principalmente, a los criterios de calidad de ciertos productos. Por ejemplo, en Colombia se establecieron nuevos estándares para el pago de la leche cruda a productores, mientras que en Brasil también fueron actualizadas las normas para fijar la calidad del arroz con cáscara. En Costa Rica, en tanto, fueron establecidos nuevos reglamentos para la denominación de productos marinos.

Finalmente, otros países intervienen en los mercados con el fin de fiscalizar el cumplimiento de normas. Dicha situación se verifica en Ecuador, donde el gobierno ha controlado el pago oportuno del precio del maíz, mientras que en Venezuela se han establecido controles a gran escala de los precios de los alimentos básicos, con el fin de evitar aumentos.





SEGUNDA SECCIÓN
OBJETIVOS
ESTRATÉGICOS, AGENDA
DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA Y
NUTRICIONAL Y ROL
DE LA COOPERACIÓN
TÉCNICA DE LA FAO



CONTEXTO

El mundo tiene capacidad de producción suficiente para alimentar a toda su población. Sin embargo, cientos de millones de personas aún padecen hambre. En la actualidad, 171 millones de niños menores de 5 años sufren malnutrición crónica (retraso del crecimiento), casi 104 millones tienen bajo peso, y alrededor de 55 millones sufren malnutrición aguda (emaciación). La deficiencia de micronutrientes, o «hambre oculta», afecta a más de 2 000 millones de personas en todo el mundo, lo que impide un adecuado desarrollo humano y contribuye al círculo vicioso de la malnutrición y el subdesarrollo. Al mismo tiempo, se estima que 1 400 millones de personas tienen sobrepeso y 500 millones son obesos.

En este contexto, agravado por la desaceleración de la economía mundial, en enero de 2012 un nuevo Director General asumió el liderazgo de la FAO, con el claro desafío de contribuir a la reducción del número absoluto de personas que sufren hambre en el mundo, y a la eliminación de la pobreza a partir del aumento en la producción de alimentos, el desarrollo rural y el manejo sostenible de los recursos naturales.

A partir del mandato del Consejo de la FAO (reunido en Roma en el 144.º período de sesiones, del 11 al 15 de junio de 2012)²¹, la nueva administración ha establecido una agenda que incluye situar los servicios de la FAO más cerca de las prioridades de los países, en especial los más vulnerables a la inseguridad alimentaria, así como impulsar un amplio diálogo social entre gobiernos, legisladores, la sociedad civil y el sector empresarial, cuyas alianzas son clave para enfrentar los desafíos de la seguridad alimentaria y nutricional, y para que se otorgue relevancia política a la superación de la pobreza. Asimismo, se ha propuesto un rol más activo de la Organización en la promoción de mecanismos de gobernanza de la seguridad alimentaria a nivel global y regional.

Para lograrlo, la FAO ha puesto su empeño en la descentralización de sus funciones, de manera de fortalecer su presencia en países con mayor vulnerabilidad; ha avanzado en la adecuación de su marco estratégico de acción, con la clara preocupación de

articular iniciativas para la erradicación del hambre; ha establecido compromisos de cooperación con todos los países en base a sus estrategias exitosas en la superación de la pobreza, lo que permite abrir espacios de diálogo y concertación entre los actores involucrados y reforzar la participación de los países en sus órganos de gobernanza. Esto último conduce a que los Estados Miembros utilicen cada vez más los órganos de gobernanza de la FAO, como el Consejo Mundial de Seguridad Alimentaria y las Conferencias mundiales y regionales, para consensuar objetivos de desarrollo, realizar acuerdos, armonizar estrategias, elaborar recomendaciones de políticas, y en función de ello también establecer las prioridades a las que debe atender su cooperación técnica.

En el Consejo de la FAO fueron consensuados los objetivos de desarrollo a ser alcanzados por los países miembros, con la cooperación técnica de la FAO. El primer objetivo que se propone es erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, y se centra en fomentar el compromiso político para transformarlo en un objetivo clave para el desarrollo, y en la coordinación de políticas para asegurar que exista coherencia en el tratamiento de las varias dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional.

Como una señal de convergencia mundial alrededor de este primer objetivo de desarrollo de los países miembros de la FAO, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, pidió recientemente a los líderes reunidos en la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20 asumir el «Desafío Hambre Cero», un llamado que es apoyado por la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la UNICEF, el Banco Mundial y la organización Bioversity International. Su respuesta requiere no solo un compromiso político mucho más fuerte y la capacidad para movilizar recursos a todo nivel, sino también asociaciones efectivas dentro y entre los países, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado.

A este objetivo principal se suman otros cuatro objetivos adicionales, que integran una estrategia de desarrollo más amplia: i) el aumento de la producción en forma económica, social y ambientalmente sostenible; ii) la mejora de los medios de vida de las poblaciones rurales;

21 El Consejo de la FAO es el máximo órgano de gobierno de la Organización entre las Conferencias mundiales que se realizan cada dos años. El Consejo es formado por las delegaciones de 41 países, que son electos en la Conferencias.

iii) el logro de sistemas agroalimentarios justos, inclusivos y eficientes; y iv) el aumento de la resiliencia de los medios de vida ante amenazas y crisis alimentarias.

En forma coherente con estos objetivos globales de desarrollo, los países de América Latina y el Caribe consensuaron en la Conferencia Regional de la FAO realizada en Buenos Aires en marzo de 2012 una agenda de políticas, y fijaron las prioridades de cooperación técnica de la Oficina Regional de la FAO para el bienio 2012-2014²², resumidas en: a) la gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional; b) la inversión en agricultura y su adaptación al cambio climático, con prioridad para la agricultura familiar; c) el acceso a los alimentos y los cambios en los patrones de consumo de los alimentos. Dicha agenda responde a su vez al compromiso político asumido por

22 Ver documento de la Conferencia Regional: *Seguridad alimentaria y nutricional: impactos, implicaciones y oportunidades para América Latina y el Caribe* (LARC/12/2).

los países en el marco de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre, de erradicar el hambre de la región para el año 2025. Además, la Conferencia reconoció explícitamente la importancia de tener en cuenta las cuestiones de género en cada una de las áreas de política.

En lo que concierne al rol de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe en el apoyo a cada una de esas áreas, la Conferencia estableció cuatro prioridades para su trabajo durante el próximo bienio: seguridad alimentaria; cambio climático y sostenibilidad ambiental; agricultura familiar; y sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos.

A continuación se presentan con mayor detalle los objetivos de desarrollo de los países, la agenda de políticas compartida a nivel regional, y las prioridades establecidas por los países para la Oficina Regional de la FAO en materia de cooperación técnica.



OBJETIVOS DE DESARROLLO DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA FAO

En América Latina y el Caribe, de manera más marcada que a nivel mundial, existe capacidad de producir alimentos suficientes para alimentar adecuadamente a toda la población. A pesar de esto 49 millones de personas aún padecen hambre, 18 millones de niños menores de 5 años de edad sufren de algún tipo de malnutrición crónica (retraso del crecimiento) y 4 millones tienen sobrepeso. Además de la dimensión ética de este problema de inseguridad alimentaria y malnutrición, complejo y de gran alcance, los costos humanos, sociales y económicos para la sociedad son enormes en términos de pérdidas de productividad, salud, bienestar, disminución de la capacidad de aprendizaje y reducción del desarrollo del potencial humano. El hambre, por lo tanto, afecta decididamente la estabilidad política y social de los países, y dificulta su desarrollo inclusivo en el medio y largo plazo. Aunque el costo de la prevención pueda ser alto en términos fiscales, siempre será menor que los gastos que se estiman necesarios para superar sus efectos.

Si se considera la riqueza generada mediante el crecimiento económico y los grandes avances alcanzados en los ámbitos de la ciencia y la tecnología, la persistencia de un problema totalmente evitable como el hambre demuestra que es necesario un mayor compromiso y una acción más decidida y coherente en todos los sectores, y que también es preciso acordar procedimientos que permitan que los organismos encargados del diseño y puesta en marcha de políticas públicas de lucha contra el hambre, así como las agencias que canalizan recursos con este fin, rindan cuentas sobre el impacto de las acciones implementadas.

Para esto se requiere que los objetivos de la seguridad alimentaria y nutricional y las acciones necesarias para su realización estén incluidos plenamente en las estrategias de desarrollo de los países, y que para su implementación se destinen recursos y capacidades proporcionales a la escala y la profundidad del problema. América Latina y el Caribe tiene las condiciones para erradicar el hambre antes del año 2025 si mantiene su crecimiento macroeconómico y logra establecer conexiones virtuosas y sostenibles que den permanencia a un moderno y extendido sistema de protección social.

El compromiso con la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición debería materializarse en un mayor énfasis en las inversiones que afectan de manera más directa y sostenible a los más pobres, vulnerables y marginados. Esto implica, a su vez, la necesidad de un conjunto integral y coherente de políticas, programas y acciones que aborden los aspectos fundamentales y las causas del hambre y la inseguridad alimentaria.

Se trata de una tarea compleja, que involucra una gran diversidad de grupos de interés y un tremendo esfuerzo público de articulación de políticas, en medio de un conjunto de nuevos desafíos como la globalización y la transformación de los sistemas alimentarios y agrícolas, en particular debido a los rápidos avances tecnológicos y científicos que cambian la naturaleza de la comunicación, la producción y la distribución de alimentos y productos agrícolas, así como también por la rápida urbanización y los cambios de estilo de vida, el cambio climático y las amenazas para el medio ambiente en contextos de mayor volatilidad de los precios de los alimentos y de la energía.

La inseguridad alimentaria y la malnutrición tienen como causa principal la falta de acceso físico y económico a los recursos necesarios para asegurar suficientes alimentos y consumir una dieta nutricionalmente adecuada, tanto en términos de cantidad (de energía) y calidad (variedad, diversidad, contenido de nutrientes e inocuidad alimentaria). Dicha restricción puede provenir del desempleo o de empleos mal remunerados, de una insuficiente dotación de activos productivos de otros recursos, y/o de la carencia de transferencias públicas que pudieran compensar la falta de ingresos por trabajo, que permitirían a los pobres y vulnerables adquirir alimentos o producirlos.

A su vez, las crisis económicas y de otro tipo exacerbaban aún más el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Desastres naturales, o causados por el hombre, ponen en peligro no solo el acceso económico sino también el acceso físico a los alimentos. En particular, las mujeres y los indígenas enfrentan serias restricciones para acceder a dichos activos y obtener ingresos suficientes. Pero incluso cuando el acceso económico a los alimentos no es una limitación significativa, las personas pueden sufrir desnutrición

debido a dietas pobres en cantidad y calidad. Esto puede reflejar una falta de conciencia o fallas en los sistemas educativos que promuevan la necesidad de dietas saludables.

En ese marco, los países miembros de la FAO adoptaron cinco objetivos de desarrollo a ser alcanzados, con la cooperación de la FAO, para enfrentar las principales tendencias futuras y los desafíos de la seguridad alimentaria a nivel global. A continuación se describen brevemente estos objetivos de desarrollo.

ERRADICAR EL HAMBRE, LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA MALNUTRICIÓN

El primer objetivo estratégico, estrechamente alineado con las metas mundiales de la FAO²³, se centra en fomentar el compromiso político para hacer de la erradicación de la inseguridad alimentaria, el hambre y la desnutrición un objetivo clave para el desarrollo, así como en la coordinación de políticas, la generación de conocimientos y el desarrollo de capacidades para asegurar la coherencia y eficacia de las acciones

23 La primera de las tres metas mundiales de la FAO es la «reducción del número absoluto de personas que padecen hambre para conseguir un mundo en el que las personas tienen en todo momento alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias alimentarias y para llevar una vida activa y sana». También está alineado con el Desafío Hambre Cero lanzado por el Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, durante la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20.

impulsadas para hacer frente a las varias dimensiones de la seguridad alimentaria.

Este objetivo apunta al logro de tres resultados estratégicos, a saber:

- a. La obtención de **compromisos políticos explícitos** para la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.
- b. La adopción de **mecanismos de gobernanza** que impulsen la coordinación entre gobiernos y organismos internacionales y que permita dentro de los propios países la rendición de cuentas respecto de las acciones realizadas.
- c. Que los países formulen, ejecuten, evalúen y supervisen las **políticas y programas de inversiones** destinadas a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

El **compromiso político** constituye un modo de asegurar que las políticas necesarias se pongan en marcha y que se realicen las inversiones para permitir a las personas ejercer su derecho a una alimentación adecuada, tanto en el corto plazo a través de diversos instrumentos de protección social, como en el mediano y largo plazo a través de medidas que empoderen a los pobres y a los vulnerables, para que sean autosuficientes desde el punto de vista de los ingresos y puedan acceder a una adecuada alimentación.

RECUADRO 7: CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE RIO+20

En la declaración final presentada en Rio de Janeiro en junio de 2012 se enfatiza la necesidad de erradicar la pobreza y el hambre en el mundo:

«Reafirmamos nuestros compromisos relativos al derecho de toda persona a disponer de alimentos sanos, suficientes y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Reconocemos que la seguridad alimentaria y la nutrición se han convertido en un desafío

mundial apremiante y, a este respecto, reafirmamos también nuestro compromiso de aumentar la seguridad alimentaria y el acceso de las generaciones actuales y futuras a alimentos suficientes, sanos y nutritivos, en consonancia con los cinco Principios de Roma para la seguridad alimentaria sostenible aprobados en 2009, especialmente en favor de los niños menores de 2 años y mediante estrategias de seguridad alimentaria y nutrición nacionales, regionales y mundiales, según corresponda.»

RECUADRO 8: 2012, AÑO INTERNACIONAL DE LAS COOPERATIVAS

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha proclamado 2012 como el Año Internacional de las Cooperativas. Esto expresa la necesidad de generar conciencia acerca de los múltiples valores del cooperativismo, y resaltar la contribución de esta forma de organización socioeconómica para la reducción de la pobreza rural.

El Año Internacional de las Cooperativas tiene como lema «Las empresas cooperativas construyen un mundo mejor», ya que se considera que no solo aportan al mejoramiento y la protección de la calidad de vida de sus miembros, sino que los efectos del cooperativismo se irradian a la sociedad en su conjunto, con lo cual contribuyen a la cohesión y la inclusión social.

La Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe, con motivo de esta celebración, ha planificado un conjunto de actividades destinadas a llamar

la atención sobre la vigencia del cooperativismo, y sobre su potencial para la generación de actividad, para la creación de empleo y para un uso eficiente de los recursos, que lo transforman en un sector de gran importancia para mejorar las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos.

Debido a las ventajas y efectos positivos que tiene el cooperativismo en el medio rural y urbano, es necesario avanzar en el diseño de políticas nacionales de promoción e incentivo a su desarrollo, con instrumentos que favorezcan la creación de organizaciones y apoyen su puesta en marcha. Con este fin, es importante promover la capacitación de sus miembros, así como el apoyo crediticio, los incentivos a la inversión y la asesoría legal para las organizaciones cooperativas, para lo cual también es necesario contar con marcos regulatorios que promuevan su supervivencia en el tiempo.

Construir compromiso político implica también una sensibilización y una labor de promoción realizada por las diversas partes interesadas. Sobre la base de una comprensión común de lo que está en juego se pueden generar opciones de políticas que permitan abordar las causas de la malnutrición y de la inseguridad alimentaria. Para esto se requieren datos confiables, estadísticas e información analizadas y presentadas de manera comprensible y práctica. También es necesario que esos análisis tomen en cuenta cómo la agricultura, la pesca y otros sectores contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional, y qué políticas, programas e inversiones pueden contribuir a la erradicación del hambre.

Con los **mecanismos de gobernanza**, el segundo de los resultados perseguidos, se trata de abordar la complejidad que significa la presencia de múltiples actores e intereses involucrados en las acciones de lucha contra el hambre, y la frecuente marginación de las decisiones precisamente de los más afectados por los problemas de inseguridad alimentaria y malnutrición. Implementar políticas alineadas con este objetivo estratégico requiere que los sectores sociales más vul-

nerables estén adecuadamente representados en los debates sobre las opciones de políticas. Esto busca asegurar que sus necesidades y preocupaciones se aborden, que el progreso sea monitoreado, y que los tomadores de decisiones deban rendir cuentas.

Los mecanismos de gobernanza –mundial, regional, nacional y local– son necesarios precisamente para integrar y coordinar la discusión y la acción de una amplia gama de actores y sectores involucrados en el trabajo hacia la seguridad alimentaria y nutricional. Dichos mecanismos deben proporcionar un espacio adecuado para el diálogo y la participación activa y significativa de la sociedad civil y del sector privado, incluyendo en particular a las organizaciones de agricultores familiares y otras organizaciones de productores en los sectores pesquero y forestal.

Junto con la necesidad de un mayor compromiso político y de mecanismos de gobernanza, resulta imprescindible que los tomadores de decisiones a escala nacional, regional y global ajusten sus **políticas y programas de inversiones**, para que contribuyan de forma más eficiente a la causa de la seguridad alimentaria

y nutricional, creando, reformando o fortaleciendo las principales políticas que tienen impacto sobre las familias vulnerables. Estas acciones deben ser acompañadas por sistemas de monitoreo y evaluación, de manera de asegurar que las inversiones provoquen realmente los impactos esperados.

El énfasis específico en lograr seguridad nutricional requiere de acciones concretas en los sectores de la agricultura, los recursos naturales, la pesca, la silvicultura y en el sistema alimentario en su totalidad, al mismo tiempo que se actúa en la promoción de dietas sanas y de un consumo adecuado (en términos de calidad y cantidad). También es necesario enfrentar las múltiples manifestaciones de la malnutrición (subnutrición, obesidad y deficiencias de micronutrientes) de manera sostenible.

AUMENTAR LA PRODUCCIÓN DE LA AGRICULTURA, LA SILVICULTURA Y LA PESCA EN FORMA ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE

Este objetivo se centra en aumentar la producción agrícola, ganadera, pesquera (incluyendo la acuicultura) y forestal en forma sustentable, tanto desde el punto de vista económico como social y ambiental. Este objetivo debe ser alcanzado mediante la conservación de la tierra, el agua y la base de recursos genéticos; una mayor eficiencia productiva; la diversificación, valorización y utilización de los servicios ambientales; y el aprovechamiento de las oportunidades socioeconómicas que ofrecen los productos de calidad, el etiquetado ecológico, la agricultura ecológica y la certificación de origen, especialmente para las cooperativas (Recuadro 8) y organizaciones de agricultores.

El manejo sostenible de la tierra, el agua y los recursos genéticos, incluida una gestión más eficiente del agua y el riego, la recuperación y el manejo de suelos, la protección y el uso sostenible de la biodiversidad, la promoción de la diversificación y las medidas de adaptación, mitigación y en general la construcción de sistemas de producción resilientes al cambio cli-

Factores para mejorar los medios de vida de las poblaciones rurales



mático, son ejemplos de buenas prácticas necesarias para aumentar la producción conservando la base de recursos naturales. La implementación de estas soluciones requiere de un cambio de paradigma en el diseño de las políticas de producción agrícola, de una mejora en la base de conocimientos y de una asociación virtuosa entre las oportunidades económicas y sociales y los desafíos del desarrollo, con especial atención en los pequeños productores, indígenas y mujeres.

Para lograr este objetivo es imprescindible que las políticas prioricen la agricultura familiar, que contribuye de manera importante con la producción agrícola para el consumo doméstico; al mismo tiempo, se debe buscar el aumento de la transparencia y la competencia en los mercados agroalimentarios, que se caracterizan por sus altos niveles de concentración y su creciente transnacionalización en las fases de procesamiento y distribución.

Finalmente, es necesario también promover la aplicación de las directrices voluntarias de gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques, promoviendo marcos regulatorios y prácticas que garanticen los derechos de acceso a recursos (tierra, agua, recursos genéticos) y la equidad entre sus usuarios, con especial atención en las mujeres, jóvenes y pueblos indígenas.

MEJORAR LOS MEDIOS DE VIDA DE LAS POBLACIONES RURALES, EN PARTICULAR DE MUJERES Y JÓVENES, A TRAVÉS DE MÁS Y MEJORES EMPLEOS Y MAYOR ACCESO A RECURSOS PRODUCTIVOS Y SERVICIOS RURALES

La inseguridad alimentaria está estrechamente relacionada con la pobreza. Los Estados Miembros de la FAO han reconocido esa relación en su tercer objetivo global: «La FAO deberá promover una continua contribución de la alimentación y la agricultura sostenible a la eliminación de la pobreza y la conducción hacia el progreso económico y social para todos con una mayor producción de alimentos, potenciando el desarrollo rural y los medios de vida sostenibles».

Entre los principales factores determinantes de la pobreza rural se incluye la falta de acceso a los servicios esenciales para la agricultura, como los servicios financieros y de asesoramiento técnico, así como un acceso deficiente a los servicios sociales en general como la salud, la educación, el saneamiento, la nutrición y el cuidado de los niños, entre otros, y también la poca visibilidad y el insuficiente apoyo institucional que recibe la agricultura familiar, reconocida por su resiliencia y

su importancia en la producción de alimentos básicos. La persistencia de las desigualdades de género en las zonas rurales ha obstaculizado los esfuerzos por reducir la pobreza rural, ya que las mujeres enfrentan mayores dificultades que los hombres para acceder a los recursos productivos, los servicios y el empleo en todas las regiones del mundo (FAO, 2011).

Los esfuerzos de reducción de la pobreza son claves para la mejora de los medios de vida. En el siguiente diagrama se muestran las cuatro áreas que necesitan ser atendidas para mejorar los medios de vida rurales y reducir la pobreza rural, de manera de alcanzar la seguridad alimentaria.

Puesto que una proporción importante de la población pobre depende de la agricultura para su subsistencia, la inversión y el crecimiento en el sector agrícola son la clave para salir de la pobreza, aun cuando el crecimiento económico no es suficiente si sus frutos no son distribuidos equitativamente, para lo cual son esenciales políticas públicas que mejoren el funcionamiento de los mercados de trabajo, tanto para hombres como para mujeres.

Es necesario destacar que en función de la importancia que adquiere el ingreso proveniente de los salarios, cada vez se hace más necesario que el Estado actúe para favorecer la existencia de mercados laborales institucionalizados que garanticen la formalidad en las contrataciones y el cumplimiento de las disposiciones de la legislación laboral, de modo tal que haya trabajo, remuneraciones y condiciones de trabajo dignas.

ASEGURAR SISTEMAS AGROALIMENTARIOS JUSTOS, INCLUSIVOS Y EFICIENTES A NIVELES LOCALES, NACIONALES E INTERNACIONALES

Los sistemas alimentarios y agrícolas²⁴ tradicionales deben mejorar su eficiencia y su sostenibilidad para enfrentar los desafíos y riesgos que se presentan para los agricultores familiares, y en general para los productores, procesadores y comerciantes más vulnerables, frente al desarrollo de sistemas agroalimentarios globales que experimentan procesos acelerados de expansión e industrialización.

La producción agroalimentaria en el mundo está inserta en una progresiva globalización que involucra una compleja red de participantes, cuyo control está en manos de distintos actores (distribuidores mino-

²⁴ El término agrícolas en este caso incluye los sistemas pesquero y forestal.

ristas, corporaciones multinacionales, organismos de control y certificación, etc.). Por otra parte, enfrenta una demanda creciente y cambiante de alimentos, así como de otros productos y servicios agrícolas que los consumidores más informados exigen de los productos que adquieren.

Esta creciente complejidad del sistema agroalimentario mundial y de la globalización de los mercados ha significado una progresiva exclusión de muchos agricultores familiares, sobre todo en los países emergentes, que no consiguen insertarse en esos mercados. El establecimiento de nuevos estándares en la industria muchas veces genera barreras de entrada insalvables para los productores, sobre todo en los países de menor desarrollo relativo, lo que implica que los sistemas agrícolas en muchos países no hayan podido responder a las nuevas características de la demanda en el mercado agropecuario.

Frente a esta situación, el principal desafío consiste en crear las condiciones que permitan la existencia de mercados justos, inclusivos y competitivos, en los cuales los agricultores familiares puedan insertarse, creando o fortaleciendo sus cooperativas. Esto requerirá de esfuerzos combinados de agentes privados y públicos, orientados por un lado a la adopción de tecnologías y recursos que permitan a la pequeña agricultura integrarse en las cadenas productivas, y por otro, a la reducción de las barreras de entrada, la implementación de buenas prácticas comerciales, y a una acción pública que destierre la corrupción, que afecta la credibilidad de los sistemas políticos.

AUMENTAR LA RESILIENCIA DE LOS ESTILOS DE VIDA RURAL Y DE LOS POBRES ANTE AMENAZAS Y CRISIS ALIMENTARIAS

Los desastres naturales, las emergencias sanitarias, los aumentos inusuales en el costo de la vida y los conflictos armados pueden constituir, y constituyen en muchos casos, importantes amenazas para la seguridad e integridad de personas y poblaciones de la región. Este problema se hace aun más grave si consideramos que los afectados por estas situaciones son en general los sectores más vulnerables del medio urbano y rural, que frente a la inadecuada cobertura de la protección del Estado, muchas veces se ven obligados a depender de la ayuda humanitaria, y a enfrentar situaciones dramáticas como la necesidad de emigrar o la utilización del trabajo infantil, entre otros problemas.

Garantizar que las zonas y la población afectada puedan superar estos episodios de crisis sin consecuencias graves debe ser un objetivo prioritario de los gobiernos. Para ello es necesario establecer mejores sistemas de manejo de riesgos a nivel local, nacional y supranacional. También es necesario ampliar la disponibilidad de información y los sistemas de alerta temprana, aumentar la resiliencia de las cadenas productivas y de los medios de vida de las poblaciones más vulnerables, así como garantizar una presencia continua de mecanismos de respuesta humanitaria frente a las crisis. Todos estos factores son fundamentales para reducir los riesgos que implican las situaciones de crisis en el mundo.

RECUADRO 9: POLÍTICA DE LA FAO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

En agosto de 2010 la FAO adoptó la «Política sobre pueblos indígenas y tribales», con el fin de respetar, promover e incluir los asuntos de los pueblos indígenas dentro de su labor general. Las comunidades indígenas albergan una parte substancial de la inseguridad alimentaria del mundo, pero también son poseedoras de conocimientos y competencias que pueden contribuir al desarrollo sostenible, y por lo tanto a la seguridad alimentaria a nivel global.

Dentro de esta política, la FAO identifica algunos objetivos orientados a mejorar la situación de los pueblos indígenas, de acuerdo con los derechos y principios que les son propios. Entre ellos se pueden mencionar:

- La mejora del entorno institucional para responder a las demandas y colaborar con los pueblos indígenas.
- El fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos del mundo para incluir a los pueblos indígenas en sus procesos de desarrollo, respetando sus derechos y visiones al respecto.

- La participación directa y efectiva de los pueblos indígenas en las actividades actuales y futuras de la Organización.
- El establecimiento de medidas de colaboración con los pueblos indígenas, lo que implica desalentar las actividades que tengan efectos adversos sobre las comunidades.

Cabe señalar que todos estos objetivos deben desarrollarse en el marco de un enfoque basado en los Derechos Humanos, y que considere las tradiciones y especificidades socioculturales propias de cada comunidad.

Finalmente, esta política deberá ser integrada transversalmente a las áreas de trabajo de la FAO, tales como seguridad alimentaria y nutricional, recursos naturales, cambio climático y bioenergía, entre otros. Para ello será fundamental establecer mecanismos de generación y análisis de información, diálogos de política, desarrollo de capacidades y movilización de recursos, para que tanto el trabajo de la FAO como el de los gobiernos incluya de forma creciente componentes integradores con los pueblos indígenas.



AGENDA DE POLÍTICAS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LOS PAÍSES Y PRIORIDADES DE COOPERACIÓN DE LA FAO EN LA REGIÓN

Los países reunidos en la 32.^a Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, realizada en marzo de 2012 en Buenos Aires, Argentina, aprobaron por unanimidad una serie de recomendaciones de políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional. La adopción de esta agenda de políticas se dio en un amplio diálogo con la sociedad civil, en el marco de la III Conferencia Especial para la Soberanía Alimentaria, por los Derechos y por la Vida, que se había celebrado en los días previos. Adicionalmente, la Conferencia Regional estableció las prioridades de cooperación técnica de la FAO en la implementación de dicha agenda de políticas. Por primera vez, la Conferencia Regional pudo formar parte y tener un papel activo en los mecanismos de gobernanza de la FAO, y actualmente sus recomendaciones y prioridades son tratadas en el Consejo de la FAO y en sus conferencias mundiales, e influyen directamente en la elaboración de los planes de trabajo y en el presupuesto de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

AGENDA DE POLÍTICAS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LOS PAÍSES²⁵

Las recomendaciones de política que emanan de la Conferencia Regional apuntan a las dimensiones global, regional y nacional de la seguridad alimentaria y nutricional. Las recomendaciones se organizan en tres áreas de políticas: a) la gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional; b) la inversión en agricultura y su adaptación al cambio climático, con prioridad en la agricultura familiar; c) el acceso a los alimentos y los cambios en los patrones de consumo de los alimentos. Además, la Conferencia reconoció explícitamente la importancia de tener en cuenta las cuestiones de género en cada una de las áreas de política.

La gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional

La región debe hacer valer su peso en la producción y el comercio mundial de alimentos, para jugar un rol más protagónico en la construcción de mecanismos

de gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional a escala mundial. En su dimensión regional, es necesario reforzar el apoyo a las instancias de integración política y económica orientadas a la seguridad alimentaria y asegurar el cumplimiento del compromiso de lograr una región sin hambre para el año 2025. En los países es preciso consolidar la legislación e institucionalidad de seguridad alimentaria y nutricional y mejorar los niveles de transparencia y competencia en los mercados agroalimentarios domésticos.

Protagonismo en mecanismos globales y regionales de gobernanza

A escala mundial, la región tendrá un papel protagónico en dos grandes áreas de gobernanza en los próximos años: a) en los mecanismos para alcanzar una mayor transparencia en los mercados agroalimentarios, así como para regular las actividades especulativas con alimentos en mercados financieros; y b) en la diseminación a bajos costos de la tecnología necesaria para la adaptación de la agricultura al cambio climático en los países en desarrollo.

Los países de la región tienen el desafío de elevar su influencia en la búsqueda de mecanismos de gobernanza global. Cabe recordar que varios países de la región tienen protagonismo en instancias tales como el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el G-20 (Argentina, Brasil y México), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Chile y México) y el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas.

En el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), que es actualmente el único espacio donde los gobiernos, la sociedad civil, las instituciones internacionales y el sector privado pueden negociar medidas para garantizar la seguridad alimentaria a escala mundial, la región podrá ejercer su influencia en la definición del *Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición* (MEM), que deberá culminar en octubre de 2012.

De la misma forma, los países de la región que participan del G-20 tienen la oportunidad de influir en la implementación de mejores sistemas de información de precios, con el fin de reducir su volatilidad y

25 Basado en el documento *Seguridad alimentaria y nutricional: impactos, implicaciones y oportunidades para América Latina y el Caribe* (LARC/12/2), presentado en la 32.^a Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, realizada en Buenos Aires del 26 al 30 de marzo de 2012.

umentar la transparencia en esos mercados; tal es precisamente el objetivo del Sistema de Información sobre Mercados Agrícolas (AMIS por sus siglas en inglés)²⁶ que se encuentra iniciando actividades. El AMIS está compuesto por el Grupo de Información Mundial sobre Mercados Alimentarios, que recoge y analiza la información del mercado de alimentos, y por el Foro de Respuesta Rápida, que discute sobre respuestas de política y tiene su secretaría en la FAO, está compuesto por nueve organismos internacionales con capacidades para recoger, analizar y diseminar información sobre los mercados de alimentos, y además cuenta con la cooperación del *International Grain Council*.

Junto al mejoramiento de la información y la transparencia en los mercados agroalimentarios, la comunidad internacional muestra creciente preocupación sobre la influencia que la especulación financiera puede tener sobre la volatilidad de precios de los bienes básicos agrícolas. Hace algunos meses el G-20 recomendó mejorar la regulación y supervisión de los mercados de derivados de *commodities*²⁷.

Al respecto vale destacar la iniciativa presentada en la 66.ª Asamblea General de las Naciones Unidas (octubre de 2011) por el entonces presidente de la República Dominicana, Sr. Leonel Fernández Reyna, de buscar un nuevo consenso internacional para reducir la excesiva volatilidad de precios y la especulación en los mercados. Esta iniciativa ha sido incorporada en una propuesta de resolución presentada por la Argentina a nombre de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que integran el Grupo de los 77, además de China. Esta resolución enfatiza la necesidad de desincentivar la especulación financiera con productos básicos alimenticios, a través de un adecuado sistema de regulación de ese tipo de productos en los mercados financieros y el mejoramiento de la transparencia y los mecanismos de supervisión²⁸.

Otras iniciativas relacionadas provienen del Panel de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, convocado en julio de 2011 por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. También el Relator

Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en su reporte del Comercio y Desarrollo del año 2011, han elevado propuestas en el mismo sentido.

Otro desafío global, en el que la región deberá jugar un rol importante, es la distribución internacional de los beneficios derivados de la revolución científica y tecnológica que se está gestando para enfrentar la adaptación de la agricultura y el sistema alimentario al cambio climático. Con un sistema de ciencia y tecnología privatizado, la cuestión está en cómo evitar que esos beneficios sean apropiados por grandes empresas, en detrimento de su difusión en el mundo en desarrollo. Cómo lograr una mayor apropiación pública del conocimiento para difundirlo a bajo costo en los países en desarrollo y a los agricultores familiares ha sido precisamente uno de los temas centrales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20)²⁹, realizada en junio de 2012.

La Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025 y la gobernanza regional

Entre los principales desafíos que enfrenta la gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional a escala regional, la Conferencia recomendó la adopción de posiciones comunes respecto: a) impulsar la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025; b) facilitar el comercio intrarregional de alimentos; c) mejorar la gobernanza de los sistemas de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos en los sectores público y privado; y d) aumentar la transparencia y competencia en los mercados agroalimentarios.

La seguridad alimentaria es de naturaleza transversal, tanto en los factores que la impactan como en los efectos derivados de ella. La **Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre** es un compromiso de los países y organizaciones de la región, apoyado por la FAO para contribuir a crear las condiciones que permitirán erradicar el hambre de forma permanente en el plazo de una generación (año 2025).

Muchos de los desafíos que enfrentan los países para mejorar la seguridad alimentaria tienen una dimensión regional y deberían ser abordados en el seno de

26 La creación del AMIS forma parte de una serie de recomendaciones realizadas por el G-20 que se derivan de la Cumbre de Seúl de noviembre de 2010.

27 Comunicado de la Cumbre del G-20, Cannes, 3 y 4 noviembre de 2011.

28 Asamblea General de las Naciones Unidas. 66.º período de sesiones. *Agenda item 17 b) Macroeconomic policy questions: international financial system and development*. 14 de octubre de 2011.

29 Reunión regional preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20. CEPAL, Santiago de Chile, del 7 al 9 de septiembre de 2011.

los organismos de integración regional. La seguridad alimentaria y nutricional aparece como una preocupación y una prioridad en las declaraciones de los principales órganos e instancias de integración política y económica de la región.

A nivel panamericano, se destaca la 42.º Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), realizada en Cochabamba, Bolivia, cuyo lema principal fue la «Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas». En dicha ocasión se declaró explícitamente el compromiso de erradicar el hambre y la malnutrición de las Américas y se solicitó al Consejo Permanente de la OEA que convocara a una sesión especial sobre la situación alimentaria y nutricional de las Américas, con mención explícita a la necesidad de contar con la participación de la FAO y la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre. Igualmente, en el marco de la primera Cumbre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) realizada en 2010, los jefes de estado de la región destacaron que la seguridad alimentaria y nutricional es una prioridad regional. En febrero de 2012, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) estableció un acuerdo para la constitución de un Espacio Económico (ECOALBA), que establece entre sus ejes de acción el desarrollo de la soberanía y la seguridad alimentaria. Finalmente, en el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la XXIII Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe se centrará en la cooperación regional para apoyar la seguridad alimentaria y nutricional.

En Centroamérica, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) aprobó en la XXXVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno un Plan de Acción en el que se instituye el seguimiento de las acciones de seguridad alimentaria y la presentación de la propuesta de una Política de seguridad alimentaria y nutricional de Centroamérica y República Dominicana y su respectivo Plan de acción. Adicionalmente, en el VII Foro Regional de Salud «Derecho a la Alimentación: Un Desafío Nacional y Regional» realizado en noviembre de 2011, los miembros del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) reafirmaron la necesidad de contar con un marco estratégico y político de seguridad alimentaria entre los miembros del SICA.

En el Caribe, además del Marco de Política Agrícola de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) revisado en 2010, se destaca la aprobación

en noviembre de 2011 del Plan de Acción de la Comunidad del Caribe (CARICOM) para implementar su Política Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Este plan se aplicará entre 2012 y 2025 y busca garantizar la seguridad alimentaria de los caribeños en el largo plazo.

En Sudamérica, la Comunidad Andina (CAN) ha creado el Programa andino para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional con un presupuesto aprobado para todo el período 2010-2015. A ello se suma la creación del Comité Andino de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional para su conducción general, además de los proyectos de apoyo a la seguridad alimentaria financiados por el Programa Regional ANDINO-AECID. Por su parte, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ha creado el Grupo de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre en el año 2011 y ha aprobado el Plan de Acción contra la Pobreza (2012-2014), que integra entre sus cinco ejes prioritarios a la seguridad alimentaria y la lucha contra la malnutrición. Finalmente, junto con la aprobación de diversas resoluciones y reglamentos técnicos sobre estándares de producción, manejo y comercialización de alimentos durante la última década, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) aprobó en junio de 2011 su Plan Estratégico de Acción Social, cuya primera directriz es garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

Todas estas instancias han reforzado el compromiso político de erradicar el hambre asumido en la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025³⁰. Por su parte, un hito de suma importancia ha sido la constitución en 2009 de un Frente Parlamentario Contra el Hambre, que cuenta con un capítulo subregional constituido en el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y catorce frentes nacionales en Argentina, Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Cabe destacar que también en buena parte de los países de la región el derecho a la alimentación, como concepto jurídico, se ha instalado en los debates legislativos. En materia constitucional, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana, Haití, Nicaragua y México reconocen el derecho a la alimentación o a la protección contra el hambre de

30 La FAO apoya esta Iniciativa regional proveyéndola de una Secretaría Técnica que es a su vez financiada por la cooperación de España.

todos sus habitantes. También existen menciones explícitas a la seguridad alimentaria, el estado nutricional de la población, los derechos de los menores de edad y garantías estatales de alimentación para poblaciones vulnerables en Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname y la República Bolivariana de Venezuela.

Adicionalmente, ocho países de la región han sancionado leyes marco para la seguridad y/o soberanía alimentaria, las que en general organizan la administración del Estado desde una lógica de sistema nacional, crean mandatos y responsabilidades, y mecanismos de rendición de cuentas y evaluación. En este grupo, es posible mencionar a Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela. Este proceso también se ha extendido a los niveles estatales en países de naturaleza federal como Brasil (catorce leyes estatales) y México (Ley de seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Federal, 2009).

Comercio agroalimentario intrarregional

La seguridad alimentaria en la región requiere cada vez más de un comercio intrarregional de alimentos más fluido y dinámico, que contribuya a garantizar el acceso a los alimentos de todos los países. Alrededor de un 40 % de las importaciones de alimentos de la región se satisface mediante el comercio intrarregional. Cabe hacer notar que el peso de las importaciones de cereales, harinas y animales vivos provenientes de la región ha aumentado considerablemente desde 2006. Para asegurar un abastecimiento estable, el comercio interno de alimentos debe ser más fluido, con un mayor impulso a la integración comercial regional.

Tabla 17.
Leyes nacionales vigentes sobre seguridad y/o soberanía alimentaria en América Latina y el Caribe

País	Año	Énfasis	Objetivo	País	Año	Énfasis	Objetivo
Argentina	2003	Política SAN: Programas y Organismos	Desarrollar programas de alimentación nacional.	Guatemala	2005	Política SAN: Programas y Organismos	Sistema de SAN integrado por instancias de Gobierno y sociedad con apoyo de la cooperación internacional.
Bolivia	2011	Producción: Soberanía Alimentaria y Política Agrícola	Fomentar y resguardar la producción nacional de alimentos y normar el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria.	Honduras	2011	Política SAN: Programas y Organismos	Establecer el marco normativo para estructurar, armonizar y coordinar acciones SAN que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población, priorizando grupos más vulnerables.
Brasil	2006	Política SAN: Programas y Organismos	Instaurar un sistema de SAN integrado por órganos y entidades relacionados con la SAN.	Nicaragua	2009	Política SAN: Programas y Organismos	Garantizar el derecho a la alimentación y crear el Sistema de SAN, conformada por los distintos niveles nacionales.
Ecuador	2009	Producción: Soberanía Alimentaria y Política Agrícola	Establecer un régimen de soberanía alimentaria comprendido por un conjunto de normas conexas para establecer soberanamente las políticas agroalimentarias.	Venezuela	2008	Producción: Disponibilidad y Seguridad de Alimentos	Producción para la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria.

Fuente: FAO RLC, con base en información oficial.

En la agenda de seguridad alimentaria y nutricional que se encuentra en elaboración en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)³¹ con el apoyo de la FAO, uno de los ejes es la dinamización del comercio intrarregional de alimentos, que permita aprovechar las complementariedades existentes entre países con excedentes y países con déficit de alimentos básicos, así como la implementación de un módulo regional del Sistema de Información de Mercados Agrícolas (AMIS) que contribuya a transparentar los mercados agroalimentarios.

Sanidad e inocuidad de los alimentos

Como resultado de la intensificación de la producción agropecuaria, del cambio climático y del mayor intercambio comercial, la región se enfrenta a mayores riesgos asociados con la aparición y reaparición de plagas y enfermedades en cultivos y animales, así como a la mayor ocurrencia de enfermedades zoonóticas y de intoxicaciones por alimentos. La mejor estrategia para reducir estos riesgos es contar con **sistemas nacionales de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos** de alta calidad técnica y desarrollar programas regionales de prevención, control y erradicación armonizados. Asimismo, es necesaria una mejor gobernanza de los sistemas de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, tanto en el sector público como en el privado, para responder eficazmente a esta situación.

La competencia en los mercados domésticos de alimentos

Los problemas asociados a la transparencia de los mercados, las reglas de competencia y las barreras 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 mundiales de comercialización son temas de creciente importancia para la política pública en la región.

La crisis económica ha evidenciado una situación preocupante: mientras los altos precios de los alimentos se transmitieron a los consumidores, en el caso de los productores esa transmisión ha sido mucho más gradual, particularmente en el caso de los agricultores

31 La Asociación Latinoamericana de Integración es el mayor grupo de integración de la región. Sus trece países miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, que representan en conjunto 20 millones de kilómetros cuadrados y más de 510 millones de habitantes.

familiares. A su vez, cuando el proceso se revirtió y los precios comenzaron a caer, esa disminución se ha transmitido de forma muy retardada a los consumidores, lo que ha provocado que la inflación alimentaria en la mayoría de los países se haya mantenido por encima del promedio general.

Mayor inversión en la agricultura y su adaptación al cambio climático, con prioridad en la agricultura familiar

Un alto nivel de precios de los alimentos puede ser un importante incentivo para aumentar la inversión privada en la agricultura, siempre que los mercados funcionen de manera tal que esos precios lleguen a los productores, y que exista una política de inversión pública que genere los bienes públicos necesarios para consolidar ese crecimiento (infraestructura, sanidad agropecuaria, etc.). Una mayor inversión es esencial para lograr un mayor crecimiento agrícola, si bien este, por sí solo, resulta insuficiente para reducir la pobreza rural y generar bienestar en las áreas rurales.

Un componente adicional en esa necesaria transformación productiva en la región es el desafío de integrar los recursos naturales al modelo de crecimiento agropecuario, considerándolos como bienes públicos globales antes que como medios de producción disponibles en forma ilimitada para cualquier función productiva. Esto también significa la recuperación de cultivos y prácticas que permitan la intensificación sostenible de la producción agrícola, de modo de conservar los recursos, reducir las repercusiones negativas en el medio ambiente, y potenciar el capital natural y el suministro de servicios ambientales.

La agricultura familiar representa más del 80 % de las explotaciones agrícolas en la región; provee, a nivel país, entre 27 y 67 % del total de la producción alimentaria; ocupa entre el 12 y el 67 % de la superficie agropecuaria y genera entre el 57 y el 77 % del empleo agrícola en la región³². Además de su importancia como proveedor de alimentos, generador de empleo agrícola y fuente de ingresos para los más pobres, la agricultura familiar contribuye al desarrollo equilibrado de los territorios y comunidades rurales. También, por su uso de variedades autóctonas, prácticas de conservación y mejora de suelos, su menor dependencia del petróleo y derivados, y su práctica de sistemas de policultivos y silvoagropecuarios, juega

32 FAO-BID, 2007a.

un papel fundamental en la mitigación y adaptación al cambio climático.

Incluir a la agricultura familiar en el patrón de producción agropecuaria en la región, con un mayor aporte en su producción de alimentos y en el manejo de los recursos naturales, requiere brindarle prioridad a la dimensión local y territorial de la seguridad alimentaria. Ello es vital para garantizar un abastecimiento estable y una mayor autorregulación de los precios en los mercados de los alimentos básicos. Esta inclusión pasa inicialmente por brindar un mayor acceso a los recursos de tierra y agua, mejorar las oportunidades para la intensificación sostenible de su producción, mejorar el acceso a mercados, y contar con una sólida institucionalidad.

Acceso a los alimentos, cambios en los patrones de consumo y mercados locales

En el corto plazo, es indispensable asegurar un mayor acceso a los alimentos para la población más vulnerable. Para ello son necesarias políticas que contribuyan a aumentar sus ingresos, laborales y no laborales, asegurar ayuda alimentaria en poblaciones de mayor vulnerabilidad, e impulsar cambios en el consumo, orientados al consumo de alimentos más sanos, que incorporen lo mejor de las tradiciones culturales en cada país. Un aumento en los ingresos y una mayor utilización de alimentos locales generan una demanda que estimula a los agricultores familiares que los producen y dinamiza tales mercados.

En términos de las políticas que han apuntado al aumento de ingresos no laborales, ha habido una importante expansión de los programas de transferencias de ingresos³³ y ello ha influido positivamente en la reducción de la pobreza en muchos países de la región. Sin embargo, son menores los avances logrados en otros instrumentos no contributivos como las pensiones por vejez y discapacidades, el acceso a la seguridad social y la regulaciones laborales para el empleo decente.

Por el lado del aumento de los ingresos laborales que permitan ampliar el acceso a los alimentos, un reciente estudio de la FAO en 12 países de la región evidencia el mal funcionamiento de los mercados laborales rurales, la progresiva precarización del empleo, una

33 Un estudio reciente de la CEPAL (2011) concluye que, de un total de 12 países analizados, las transferencias directas tuvieron un efecto perceptible sobre los ingresos de los hogares pobres en seis de ellos: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y República Dominicana.

generalizada evasión de los salarios mínimos legales, y el predominio de la informalidad, con empleos sin contratos de trabajo ni acceso a la previsión social, particularmente en el caso de las mujeres rurales, así como la casi inexistencia de organizaciones de trabajadores que contrarresten la asimetría de capacidades de negociación entre empleadores y empleados³⁴.

En el ámbito general de la ayuda alimentaria y la promoción de la salud para la población más vulnerable y el mejoramiento en los patrones de consumo de alimentos, los países han implementado programas para la reducción de la desnutrición y el sobrepeso infantil, y para reforzar la alimentación escolar y la educación alimentaria. Incorporar alimentos producidos localmente por la agricultura familiar en las dietas de la alimentación escolar amplía los impactos positivos de las políticas en la cultura alimentaria, no solamente de los alumnos sino que también de toda la comunidad educativa.

PRIORIDADES DE COOPERACIÓN DE LA FAO EN LA REGIÓN³⁵

De acuerdo con las recomendaciones de política y sus correspondientes temas relevantes, la Conferencia Regional definió y ordenó las prioridades regionales, lo que representa la más importante directriz de planificación para la FAO en la región. Dichas prioridades, además, constituyen el aporte de la región para la revisión del Marco Estratégico actual y la definición del nuevo Plan de Medio Término de la FAO 2014-2017.

La definición de prioridades regionales responde a un proceso descentralizado que tiene el objetivo de capturar, desde las subregiones y países, aquellas áreas relevantes que corresponden a la problemática señalada por los gobiernos y otros actores para los cuales trabaja la FAO, como la COFLAC, CODEGALAC y COPESCAALC, entre otros³⁶. Las prioridades regionales responden también a una estrategia de

34 FAO, CEPAL, OIT (2010).

35 Basado en el documento *Áreas de acción prioritarias para América latina y el Caribe en el siguiente bienio (2014-2015)*, teniendo en cuenta el resumen de las recomendaciones de las comisiones técnicas regionales (LARC/12/5) presentado a la 32.ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

36 COFLAC: Comisión Forestal para América Latina y el Caribe; CODEGALAC: Comisión de Desarrollo Ganadero para América Latina y el Caribe; COPESCAALC: Comisión de Pesca Continental para América Latina y el Caribe.

mediano plazo en la que se espera que la Organización focalice sus esfuerzos en un conjunto relevante y reducido de objetivos.

Lo descrito representa un cambio sustancial desde dos perspectivas. La primera, en cuanto proceso descentralizado, implica que es atribución privativa de la Conferencia Regional, representada por los países, identificar y definir los espacios donde la FAO puede tener mayor impacto. La segunda, que al convertirse la Conferencia Regional en un órgano de gobierno de la FAO, este mandato tiene un peso que permite a toda la Organización asignar sus recursos de manera de usar sus potencialidades para enfrentar los retos que le imponen las prioridades regionales.

Es importante señalar además que este mecanismo de focalización de mediano y largo plazo contribuye a construir capacidades en un horizonte mayor. De este modo, se reduce la posibilidad de cambios frecuentes en la planificación y programación, aspecto que ayuda a que la Organización pueda acompañar con mayor solvencia las estrategias de los países, mismas que se inscriben en políticas de Estado para el mediano plazo. No obstante, la Organización también ha mostrado suficiente capacidad para atender temas de coyuntura que son de absoluta relevancia, como ha sido el caso del alza y volatilidad de los precios de los alimentos. Esta capacidad de respuesta a la coyuntura no solamente se va a mantener, sino que será fortalecida, de modo que la FAO pueda acompañar, con igual capacidad, lo urgente y lo importante en las materias de su especialidad.

En lo formal, la identificación de las prioridades regionales descansa en mecanismos de interacción y diálogo con los gobiernos de la región, y es en esa dinámica que se han formulado, y en muchos casos refrendado con los gobiernos, los Marcos de Programación País para la Cooperación de la FAO.

La Conferencia Regional estableció las siguientes cuatro áreas temáticas prioritarias:

Seguridad alimentaria

Con énfasis en la gobernanza de los sistemas de seguridad alimentaria y nutricional, el acceso a los alimentos y los cambios en los patrones de consumo. Asimismo, aborda temas como la transparencia y

competencia en mercados agroalimentarios, políticas comerciales, la dinámica de la tierra, la soberanía alimentaria, el mercado laboral rural y la erradicación de la pobreza rural; contempla además el fortalecimiento de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre.

Cambio climático y sostenibilidad ambiental

Con énfasis en el fortalecimiento institucional (elaboración de planes nacionales con particular peso de la adaptación, reconstrucción y manejo del riesgo ante desastres agroclimáticos) orientado a promover un desarrollo agropecuario sostenible y de bajo carbono; investigación, comunicación, información y capacitación a todos los niveles (técnicos, profesionales, tomadores de decisión); y desarrollo forestal como un factor de preservación y sostenibilidad ambiental.

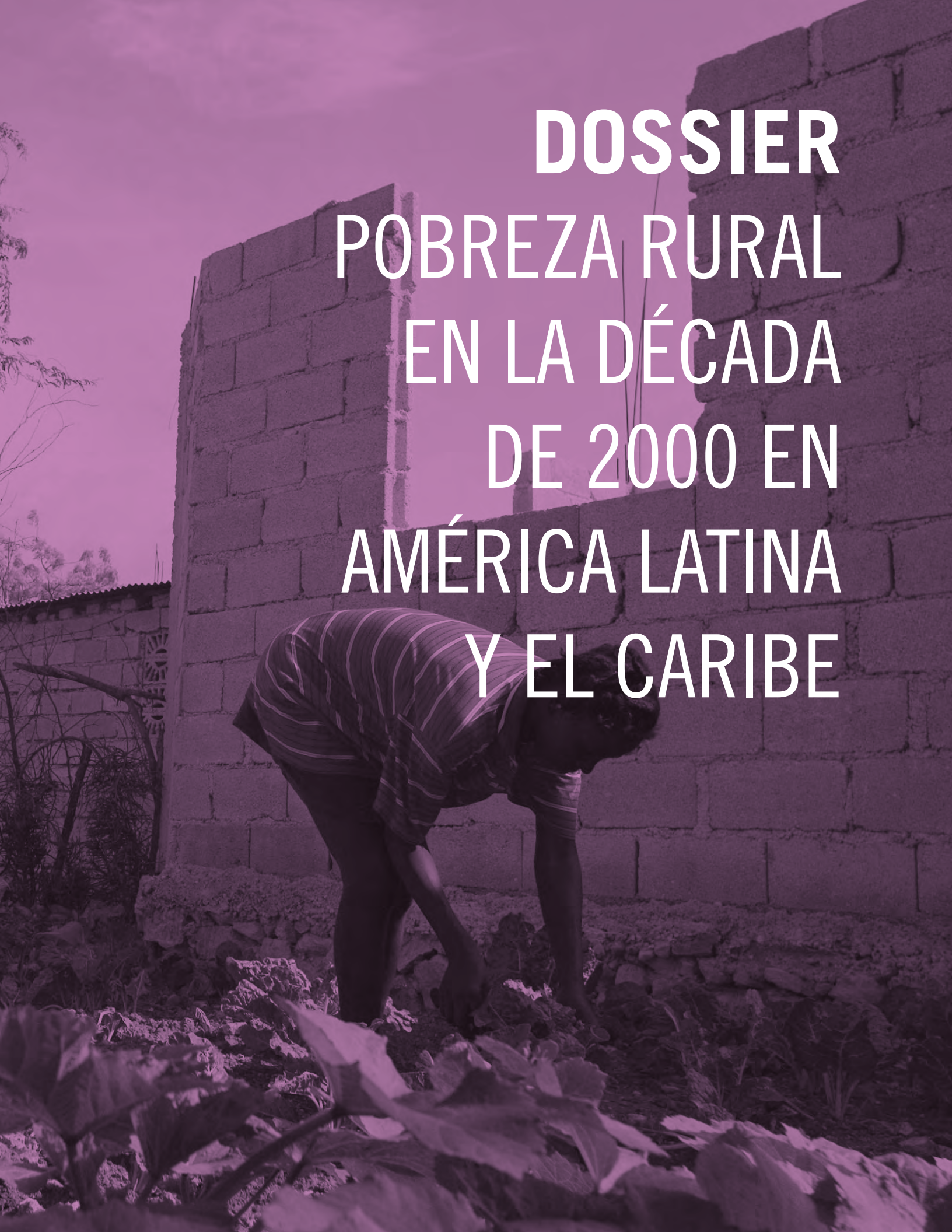
Agricultura familiar

Con énfasis en la intensificación sostenible de la producción de bienes y servicios, el acceso a mercados (dinamización de mercados locales, compras públicas para abastecer programas de alimentación escolar, integración de cadenas), y el desarrollo o reorientación de la institucionalidad (estrategias nacionales de fomento de la agricultura familiar, arreglos institucionales, registros de agricultores familiares, legislación e instrumentos de política). En la misma concepción se enfatiza el desarrollo de la pesca a baja escala que se encuadra en la lógica de la producción familiar, y en general el fomento al desarrollo rural sostenible.

Sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos

Con énfasis en el mejoramiento del estatus sanitario, la erradicación de la fiebre aftosa y la peste porcina clásica del continente, y el control del huanglongbing (HLB); el fortalecimiento de las capacidades institucionales, los marcos nacionales de política sanitaria y los recursos humanos de los sistemas nacionales de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, bajo el enfoque de «una salud», buscando una mejor articulación a nivel regional; la promoción del acceso de los pequeños productores a los servicios de sanidad animal y vegetal; y el mejoramiento de la bioseguridad en los sistemas de agricultura familiar y de traspatio.



A photograph of a person in a striped shirt and dark pants, bent over and working in a field. The person is positioned in the lower half of the frame, to the left of a tall, light-colored brick wall. The field contains various plants, including large-leafed ones in the foreground. The background shows a clear sky and some distant trees. The entire image has a light purple tint.

DOSSIER
POBREZA RURAL
EN LA DÉCADA
DE 2000 EN
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

ANTECEDENTES

Durante la primera década del siglo XXI, junto al ciclo positivo en materia de crecimiento económico en la región, particularmente entre 2004 y 2008 se registraron importantes avances en materia de lucha contra la pobreza. En el caso de la pobreza rural, foco de interés de este trabajo, esto significó una caída de 9 puntos porcentuales (de 62 % en 2000 a 53 % en 2010), y para la indigencia rural, una caída de 8 puntos (de 38 a 30 %). Sin duda, esto constituye un avance para la región.

No obstante, si se considera que uno de cada dos habitantes de zonas rurales de la región es pobre, y que ese mismo ámbito una de cada tres personas (30 %) es indigente o se encuentra en extrema pobreza, se confirma que la situación aún es preocupante. Más aún si se analiza un período más largo como el de los últimos treinta años: desde 1980 la situación apenas ha mejorado en 7 puntos porcentuales en el caso de la pobreza (de 59,8 a 52,8 %), y la indigencia ha caído menos de 3 puntos (de 32,7 a 30 %).

En materia de desigualdad, hubo también una leve mejoría. El coeficiente de Gini, uno de los indicadores más utilizados para medir la distribución del ingreso, que para la región se estimaba en alrededor de 0,55 hasta hace algunos años, cayó en tres centésimas (0,52). En esta caída se destacan El Salvador, Argentina, Perú y Brasil, con disminuciones de 6 y 7 centésimas. Sin embargo, pese a ese avance, el índice continua siendo el más alto entre las regiones del mundo, lo que equivale decir que la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe es la más regresiva de todo el planeta.

Los tres factores más relevantes de estas leves mejoras en la región fueron el crecimiento económico, la distribución del ingreso y el bono demográfico, si bien los pesos relativos y combinaciones de estos fac-

tores varían entre los países y también entre períodos (CEPAL, 2009 y 2011). El primer factor da cuenta de una caída del desempleo de 8,5 % en 2000 a 7,7 % en 2010, una reducción especialmente relevante para el empleo femenino (OIT, 2011), aunque lamentablemente la mayor parte de esos empleos no alcanzó los estándares de lo que internacionalmente se reconoce como empleo decente.

El componente redistributivo, por su parte, se concretó tanto por un acortamiento de las brechas salariales entre estratos de trabajadores como por las transferencias públicas a los sectores de menores ingresos; estas últimas, que hacen parte del gasto social, han venido creciendo sistemáticamente en la región durante las últimas dos décadas, lo que ha resultado ser particularmente importante durante los períodos de crisis.

Finalmente, el llamado «bono demográfico», es decir el menor tamaño de los hogares y de la tasa de dependencia demográfica (la relación entre personas activas e inactivas), permitió aumentar los ingresos per cápita del hogar, factor que sin embargo tenderá a revertirse en el curso de la presente década.

Lo que se presenta a continuación es un extracto del estudio «Pobreza Rural y Políticas Públicas», realizado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, de próxima publicación. Se trata de ofrecer aquí un panorama general sobre las magnitudes, características y evolución del fenómeno de la pobreza y la desigualdad rurales en la región, a partir de las estadísticas más recientes disponibles. El término «pobreza» se utiliza aquí en el sentido restrictivo de insuficiencia de ingresos de los hogares, medida a través de la metodología de la línea de pobreza (Recuadro 1).

RECUADRO 1: MÉTODO DE LA LÍNEA DE LA POBREZA Y ENCUESTAS DE HOGARES APLICADOS A ZONAS RURALES

Método de la línea de la pobreza y encuestas de hogares aplicados a zonas rurales

Son tres los métodos más utilizados en la medición de la pobreza: la línea de la pobreza (LP), las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el método integrado, que combina los dos primeros. La LP, que es el método adoptado en este trabajo, tiene la ventaja de ser un concepto simple y observable, lo que facilita su medición. Además, bajo ciertos parámetros técnicos comunes permite realizar comparaciones entre países, aun cuando se requieran algunos ajustes estadísticos. Su principal limitación es la de simplificar mucho un fenómeno complejo como la pobreza, al basarse en una sola dimensión, como los ingresos.

El primer paso para definir la LP consiste en establecer el valor de una canasta alimentaria básica, que se denomina línea de indigencia. Luego, el doble de ese valor define la línea de la pobreza en las zonas urbanas, y la línea de pobreza en zonas rurales se define a partir de 1,75 veces ese valor, bajo el supuesto de que la vida en las zonas rurales es menos costosa, lo que es muy discutible¹. Se consideran pobres las personas cuyos ingresos están por debajo de la LP, en tanto la tasa de pobreza es su proporción en relación a la población total. De modo análogo se establece la indigencia y su respectiva tasa.

La principal fuente de datos de ingresos para determinar la pobreza utilizada por los países, y también por este estudio, son las encuestas de hogares que realizan periódicamente en cada país los organismos oficiales a cargo de las estadísticas sociales. Precisamente una de sus principales virtudes es su periodicidad, ya que permite observar la evolución de

¹ En la actualidad los patrones de consumo urbano se han generalizado y el autoconsumo campesino ha caído significativamente como proporción de las necesidades del hogar. Por lo demás, no existe ninguna ventaja en los costos de adquisición de bienes y servicios en las zonas rurales –la propia distinción urbano-rural resulta cada vez más difícil de establecer– y por el contrario, los precios incluso pueden ser mayores, porque muchas veces involucran mayores costos de transacción.

fenómenos sociales que son muy dinámicos. Para los estudios en zonas rurales resulta esencial el hecho de que las encuestas contengan representatividad muestral de la población rural, lo que ocurre en la mayoría de los casos.

La utilización de las encuestas de hogares para medir los ingresos de hogares rurales tiene sin embargo algunas limitaciones que es necesario considerar. La primera de ellas, que afecta a la mayoría de los países, proviene del hecho de que las encuestas capturan los ingresos percibidos en un momento determinado del año, inmediatamente antes de su aplicación, y luego se anualizan, mientras que el fenómeno que se quiere medir, es decir el empleo y los ingresos rurales, y particularmente la actividad agrícola, es en algunos casos estacional y discontinuo.

La segunda limitación, que afecta sobre todo las comparaciones, es que la definición de rural para conformar la población objetivo varía entre los países, lo cual genera ciertas reservas al momento de comparar los resultados.

Una tercera restricción para la estimación de los ingresos rurales es que en la mayoría de los casos no se incluye en las encuestas la consulta sobre el autoconsumo, que pese a que ha disminuido de forma significativa, en el caso de poblaciones rurales pobres de algunos países todavía puede resultar importante.

Cabe señalar finalmente que las encuestas en los respectivos países no son homogéneas en cuanto a la información registrada, ni tienen la misma cobertura y periodicidad. Para salvar este obstáculo, la CEPAL genera un conjunto de variables que permiten homogeneizar dicha información. La Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, por su parte, con el objeto de adecuar la información a los términos requeridos por este estudio, procedió en algunos casos recodificar esas variables.

I. POBREZA Y DESIGUALDAD RURAL

MAGNITUD Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA DURANTE LA DÉCADA DE 2000

La población total de América Latina y el Caribe al terminar la primera década del siglo XXI (2010) es de alrededor de 590 millones de habitantes, de los cuales unos 120 millones, lo que equivale a cerca del 20 %, son considerados rurales. Si bien las definiciones de población urbana-rural que tienen los países son diversas, lo que debe considerarse al momento de las comparaciones internacionales es que en general estas se mantienen en el tiempo, lo que permite afirmar que la población rural «oficial» en la región ha disminuido notoriamente durante la última

década, tanto en términos absolutos (unos 3 millones de personas menos) como en términos relativos (de 24 a 20 %).

Para 2010, la población cuyos ingresos estaban por debajo de la línea de pobreza alcanzó los 177 millones de personas, es decir un 30 % del total, y la indigencia alcanzó a 70 millones de personas (12 %). La pobreza rural, por su parte, alcanzó a un 53 % de la población rural, es decir 63 millones de personas, de las cuales 36 millones (30 %) son considerados indigentes.

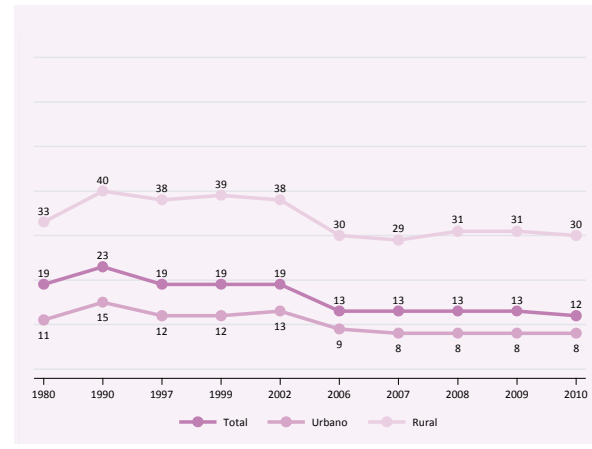
A pesar de la magnitud del fenómeno, la década de 2000 fue positiva en materia de reducción de la

Figura 1. Población bajo la línea de la pobreza. Período 1980-2010. En porcentaje



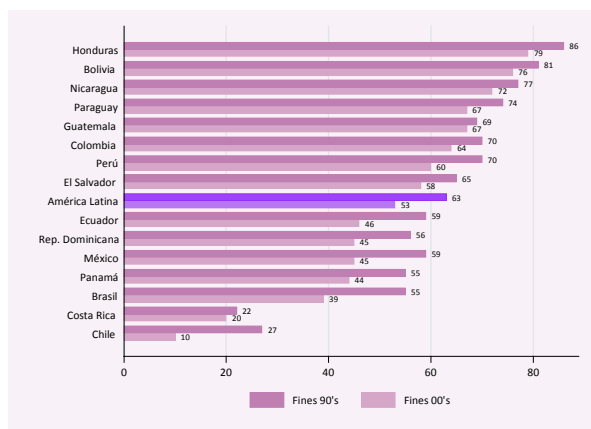
Fuente: CEPAL, 2010.

Figura 2. Población bajo la línea de la indigencia. Período 1980-2010



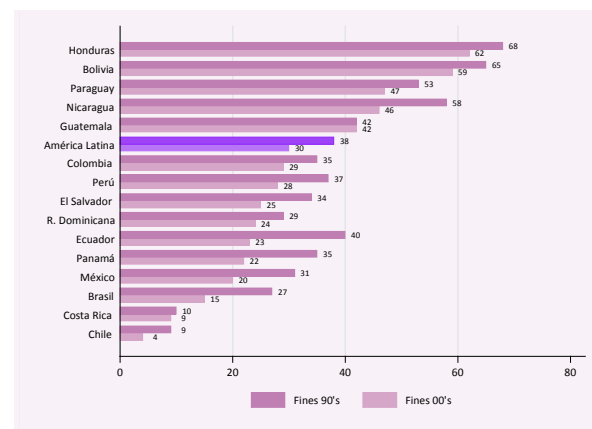
Fuente: CEPAL, 2010.

Figura 3. Evolución de población rural bajo la línea de pobreza en países de América Latina durante última década. En porcentaje



Fuente: CEPAL, 2010.

Figura 4. Evolución de población rural bajo la línea de indigencia en países de América Latina y el Caribe durante la última década. En porcentaje



Fuente: CEPAL, 2010.

pobreza en la región, tanto urbana como rural, si se considera que por primera vez en treinta años disminuyó su incidencia, y que eso ocurrió en varios años consecutivos (figuras 1 y 2). Se trató en realidad de un período de no más de cinco años, entre 2002 y 2007, en que las cifras tanto de pobreza como de indigencia cayeron en términos absolutos y relativos a nivel agregado en la región. Luego, entre 2008 y 2009, con el inicio y expansión de la crisis financiera internacional y sobre todo con el alza de los precios de los alimentos, se produjo un repunte de la pobreza y particularmente de la indigencia, que es el sector más directamente afectado por la inflación alimentaria; esta tendencia se revirtió nuevamente en 2010.

Respecto a la pobreza rural en particular, durante el mismo período su incidencia cayó en 10 puntos porcentuales (de 63 a 53 %) y la indigencia lo hizo en 8 puntos porcentuales (de 38 a 30 %). Esto significa que durante el último decenio unas 15 millones de personas abandonaron la condición de pobres en las zonas rurales, y entre ellos, 11 millones salieron de la extrema pobreza.

Al observar los datos de manera desagregada por países (figuras 3 y 4) se aprecia que, a pesar de las diferencias en magnitudes y tasas, los 14 países para los que se dispone de información en ese período han logrado reducir la pobreza rural en diversos grados: desde 2 puntos de disminución en los casos de Costa Rica y Guatemala, hasta alrededor de 17 puntos en los casos del Brasil y Chile; mientras que en 13 países se logró reducir la indigencia rural, también en un amplio rango, que va desde 1 punto de reducción en el caso de Costa Rica (probablemente sin significación estadística) hasta los 17 puntos en el Ecuador.

Sin embargo, es necesario mantener una relativa cautela acerca de la sostenibilidad de estos resultados, al menos por dos razones: en primer lugar, como se observa en el Tabla 1, porque existe una gran proporción de población que, aunque se encuentra por encima de la línea de pobreza, obtienen ingresos entre 1,5 o a lo sumo dos veces el valor monetario de esa línea, lo que la deja en una situación de no-pobreza altamente vulnerable. Las familias en esa condición frecuentemente viven de modo sucesivo ciclos de entrada, permanencia y salida de la pobreza. En segundo lugar, porque el alza de los precios de los alimentos durante los últimos años ha tenido, y muy probablemente continuará teniendo, un efecto nocivo sobre el presupuesto de las familias más vulnerables, lo que será abordado en la próxima sección.

Tabla 1. Población con ingresos bajo la línea de pobreza (LP), con 1,5 veces el valor de LP, y con 2 veces el valor de LP en los países indicados
Porcentaje de la población total

País	Población por debajo de		
	LP	1,5 LP	2 LP
Chile (2009)	11,5	25,9	40,2
Costa Rica (2008)	16,4	33	46,9
Brasil (2008)	25,8	40,3	51,8
México (2008)	34,8	55,8	69,2
El Salvador (2009)	47,9	69,8	81,4
Nicaragua (2005)	61,9	78,8	86,8
Honduras (2007)	68,9	81,4	88,4

Fuente: Elaborado por FAO RLC con base en encuestas de hogares.

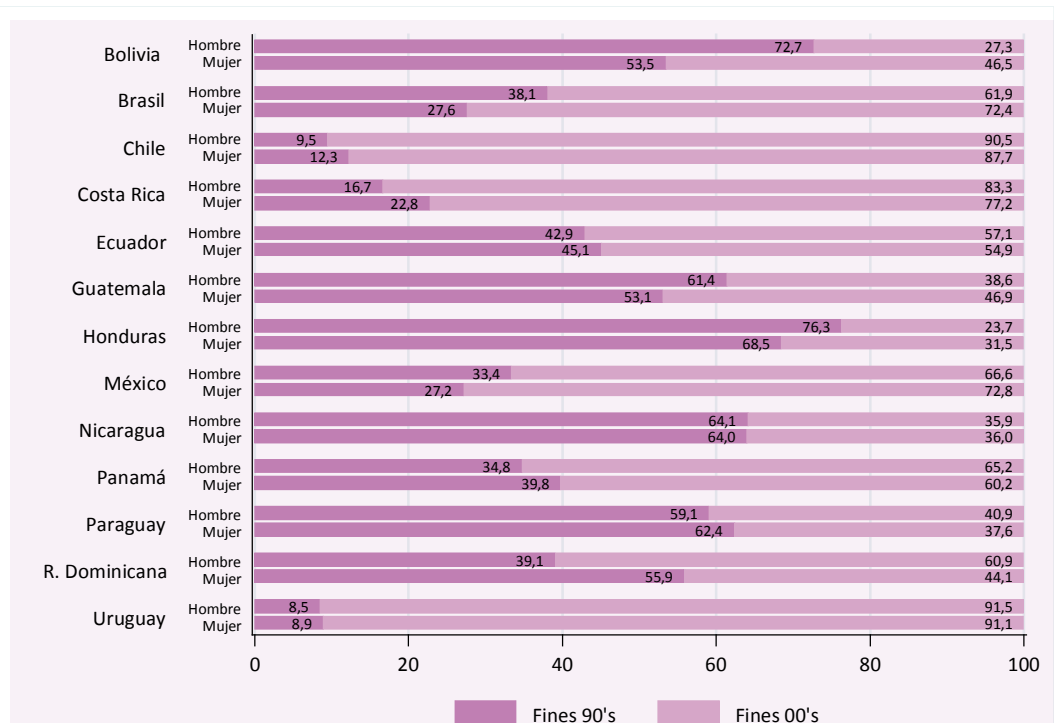
Mujeres e indígenas: alta vulnerabilidad

La pobreza rural, como la pobreza en general, en cuanto fenómeno social inserto en las condiciones de desigualdad que caracterizan a las sociedades de América Latina y el Caribe, afecta más a ciertos grupos o cortes sociales que a otros, que por diversas razones, especialmente culturales, se ven sometidos a diversas formas de discriminación. Es el caso particular de las mujeres y los pueblos indígenas.

La mujer en el medio rural se desempeña en los más diversos ámbitos: como productora por cuenta propia (agricultura, alimentos, producción no agrícola), como trabajadora agrícola (mayoritariamente temporal) y rural no agrícola (comercio y servicios), y en tareas domésticas y productivas (como por ejemplo el cuidado de la huerta, del ganado, etc.) no remuneradas, lo que muchas veces resulta «invisible» para las estadísticas. De ahí que resulte difícil establecer relaciones causales entre la condición de mujer y la pobreza rural, o la tesis de la «feminización de la pobreza rural» sostenida por algunos movimientos de mujeres (mayor incidencia de la pobreza rural entre los hogares encabezados por mujeres respecto a los hombres), toda vez que los datos disponibles no resultan concluyentes.

En efecto, como puede observarse en la Figura 5, para 13 países que disponen de estadísticas recientes, en un grupo de países (Ecuador, Chile, Paraguay, Panamá, Costa Rica y notoriamente República Dominicana), la proporción de hogares rurales pobres encabezados por mujeres es mayor que en el caso de

Figura 5. Distribución de la jefatura de hogar rural por condición social (pobre-no pobres) según sexo (2007). En porcentajes



Fuente: CEPALSTAT, CEPAL

los que están a cargo de hombres. Todo lo contrario de lo que ocurre en los casos de México, Honduras, Guatemala, Brasil y sobre todo en Bolivia, donde la incidencia de la pobreza rural es mucho mayor en el caso de los hogares encabezados por hombres. Tanto en Uruguay como en Nicaragua las diferencias son mínimas entre ambos tipos de hogares.

Existen indudablemente elementos objetivos que inducen a pensar que la condición de mujer constituye un factor discriminatorio, como por ejemplo su posición en los mercados laborales, su acceso limitado a los activos agrícolas (tierra y capital) y la alta proporción de trabajo no remunerado que realizan, todo lo cual constituye desventajas económicas y mayores niveles de inseguridad y vulnerabilidad (FAO, IFAD, OIT, 2010).

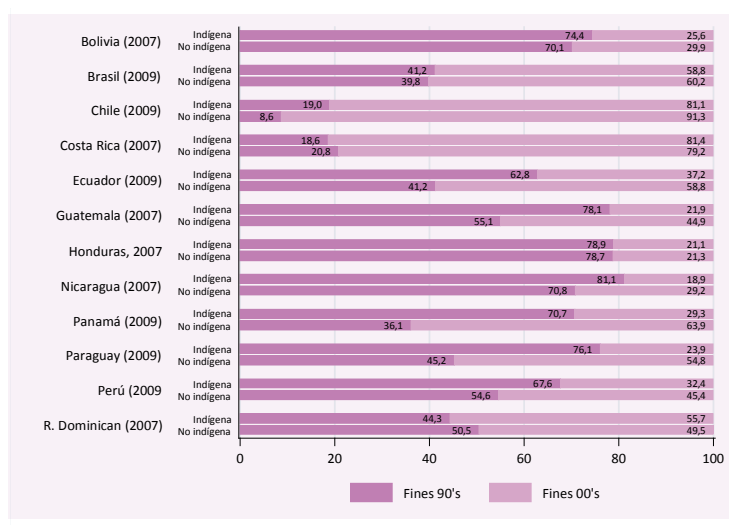
Las inequidades de género en el empleo rural, en efecto, están presentes en la mayoría de los países, al margen de sus niveles de desarrollo económico, si bien pueden manifestarse de distinto modo en función de factores sociales, culturales, religiosos y económicos. Como se aprecia en la Tabla 2, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres, si bien tiene una magnitud variable entre países, mayoritariamen-

te resulta desfavorable para las mujeres (entre 50 y 100 %), lo que se explica al menos en parte por la discriminación de género. Durante la década de 2000, sin embargo, se han producido progresos en términos de la disminución de esa brecha, en lo que se destacan los casos de Guatemala y Brasil.

En el caso de los pueblos indígenas, la iniquidad se ve acentuada debido a las múltiples formas de discriminación, violación de derechos y exclusión (o autoexclusión) a las que está sometido ese sector social. De ahí que los niveles de pobreza y extrema pobreza entre la población indígena en América Latina sean significativamente mayores que los del resto de la población, y en la mayoría de los países, sus territorios coinciden con los de mayor concentración de hogares pobres.

Hall y Patrinos (2004), en un estudio del Banco Mundial sobre los cinco países latinoamericanos con mayor población indígena (Bolivia, el Ecuador, Guatemala, México y el Perú), concluyeron que la pertenencia a un pueblo indígena aumenta notoriamente las probabilidades de un individuo de ser pobre, de contar con menos años de educación (si bien la brecha se está acortando), y particularmente en el caso de mujeres

Figura 6. Distribución de la jefatura de hogar rural por condición social (pobre-no pobres) según pertenencia a pueblo indígena o no (segunda mitad de la década de 2000). En porcentajes



Fuente: CEPALSTAT, CEPAL.

y niños, aumenta la probabilidad de tener menos acceso a los servicios básicos de salud, por lo cual existen importantes diferencias entre los indicadores de salud de la población indígena y no indígena.

Al observar la incidencia de la pobreza rural en relación a la jefatura de hogar, según pertenencia o no a una etnia (Figura 6), se aprecia que en la mayoría de los países la pobreza es mayor en los hogares encabezados por personas identificadas como indígenas que en los que no lo son, si bien esas brechas difieren bastante entre países, con cifras que van desde 1,4 puntos en el caso del Brasil (probablemente sin significación estadística), hasta más de 30 puntos porcentuales en los casos de Paraguay y Panamá. Las excepciones son Costa Rica y República Dominicana, con mayor incidencia en hogares con jefatura no indígena, y Honduras, donde prácticamente no hay diferencias.

Tabla 2. Disparidad de ingresos laborales de mujeres respecto a hombres en zonas rurales durante la década de 2000²

País	Porcentaje de ingresos de mujeres respecto a hombres	
	1 ^{er} quinquenio	2 ^{do} quinquenio
Uruguay (2009)	s/i	49
Paraguay (2001-09)	57	54
Perú (2001-09)	70	56
Guatemala (2002-06)	50	66
Colombia (2002-09)	84	67
Bolivia (2002-07)	77	67
Ecuador (2004-09)	61	67
México (2000-08)	63	67
R. Dominicana (2002-09)	71	69
Nicaragua (2001-05)	97	73
Brasil (2001-09)	63	73
Costa Rica (2002-09)	77	74
Panamá (2002-09)	91	77
Chile (2001-09)	79	81
Honduras (2002-07)	84	94
El Salvador (2001-09)	97	99

Fuente: CEPAL, 2010

² Se refiere a las diferencias de ingreso en el total de la población ocupada. Esta diferencia se calcula como el cociente entre el ingreso medio de las mujeres sobre el de los hombres, multiplicado por 100.

POBREZA E INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La inseguridad alimentaria y el hambre en la región no se generan por escasez o falta de disponibilidad de alimentos –excepto en situaciones de catástrofes naturales– sino básicamente porque los ingresos de una parte de la población resultan insuficientes para adquirir esos alimentos y asegurar su alimentación. Por esta razón, se identifica la inseguridad alimentaria como un problema de acceso, que afecta principalmente a las personas en condición de pobreza, y particularmente de pobreza extrema³.

Precisamente la línea de la pobreza, el método más común de medir la pobreza en América Latina, consiste en la definición y valorización de una canasta básica de alimentos referencial, que satisface las necesidades mínimas de calorías necesarias para desarrollar una vida sana y activa, que se utiliza para definir una línea de indigencia; el doble de ese valor corresponde a la línea de pobreza en el caso de la población urbana, y 1,75 veces ese valor señala la línea de pobreza en el caso de la población rural.

Como se plantea en el capítulo sobre Acceso de este Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012, durante los últimos años la inseguridad alimentaria se ha visto agudizada por el alza de los precios de los alimentos a tasas mayores que el nivel general de precios, lo que representa una amenaza a la seguridad alimentaria de los hogares de menores ingresos, debido a que estos gastan relativamente más en alimentos que los hogares no pobres.

El alza en el precio de los alimentos genera también un «efecto numérico» en la pobreza y la indigencia, porque eleva los valores de las respectivas líneas, y de no mediar un aumento de sus ingresos, muchos hogares pasarán a ser considerados como pobres o indigentes.

3 Cabe advertir que existe también una relación causal en sentido inverso, en donde una alimentación insuficiente afecta negativamente los niveles de pobreza mediante: 1) la reducción de la capacidad física de los pobres y su potencial productivo; 2) el menoscabo de la capacidad para el desarrollo físico y mental de los individuos, lo que retrasa el crecimiento de los niños/as, reduciendo las capacidades cognitivas, el desempeño escolar y comprometiendo la efectividad de la inversión en educación; 3) daños serios en la salud en el largo plazo y aumento de las tasas de enfermedades y muertes prematuras; 4) su transmisión intergeneracional, pues las madres en estado de subnutrición dan a luz a niñas/os de bajo peso, quienes comienzan su vida en desventaja y; 5) el potencial de la inestabilidad política y social, la cual determina en el largo plazo las capacidades reales de una sociedad para reducir la pobreza (FAO, IFAD, WFP, 2002).

CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y POBREZA

La primera década del siglo XXI en América Latina y el Caribe fue testigo de un ciclo de gran dinamismo económico, con tasas de crecimiento anuales del PIB de entre 5 y 6 %, y crecimiento de los ingresos per cápita de entre 3 y 4 %, con acumulados en la década de 44 % y 26 % respectivamente, tal como se aprecia en la Tabla 3. Como es bien sabido, con el alza de los precios internacionales de los alimentos en 2009 y la siguiente crisis de la economía global, esa tendencia positiva se revirtió, lo que quedó plasmado en las cifras negativas de 2009. Sin embargo, tras un breve período, esa tendencia sería nuevamente retomada a partir de 2010.

Por su parte, y aunque con mayor irregularidad, la agricultura alcanzó también tasas de crecimiento promedio regionales cercanas al 3 % durante el período 2003-2007, con un máximo de 4,6 % en 2007, seguido por la abrupta caída de -3 % de 2009, aunque en 2010 se retomó la tendencia del crecimiento sectorial.

¿Cuánto aportó ese crecimiento económico a la caída de las tasas de pobreza e indigencia? Esta relación entre tasas de crecimiento y pobreza, o de crecimiento y distribución de los ingresos, es materia de controversia, particularmente en una región que, como América Latina y el Caribe, es considerada una de las más desiguales del mundo, si no la más desigual, como lo evidencian los diversos indicadores utilizados para medir la distribución de los ingresos⁴. Lo que parece evidente, tras varias décadas de experiencia internacional de la llamada «teoría del chorreo», es que el crecimiento económico por sí solo resulta insuficiente para reducir la pobreza. A modo de ilustración, mientras el crecimiento del PIB per cápita alcanzó un 26 % durante la década de 2000, la caída de la pobreza fue de 5 puntos porcentuales (de 36 a 31 %, lo que significó en términos de población pasar de 221 a 177 millones de pobres), y en el caso de la indigencia de solo un punto porcentual (de 13 a 12 %, es decir de 97 a 70 millones de indigentes), lo

4 El índice de Gini de ingresos para América Latina y el Caribe, estimado en una media de 0,550 que ha permanecido inalterable en los últimos 20 años, resulta ser el más alto –equivalente a una distribución de ingresos más regresiva– cuando se lo compara con las grandes potencias o regiones más desarrolladas del mundo. La Unión Europea, Japón, Estados Unidos y Australia tienen un coeficiente inferior a 0,45. El país menos desigual de la región es más desigual que cualquier país de la OCDE, Oriente Medio o África Septentrional (CEPAL, 2010).

Tabla 3. Tasas de crecimiento del PIB total y del PIB sectorial en América Latina y el Caribe, 2003-2009

Año	PIB		PIB per cápita		V.A. agricultura	
	(MM USD)	Variación anual (%)	(USD)	Variación anual (%)	(MM USD)	Variación anual (%)
2000	2 138,0	4,0 %	4 108,6	2,5 %	109,6	1,4 %
2001	2 148,6	0,5 %	4 071,4	-0,9 %	113,4	3,5 %
2002	2 142,3	-0,3 %	4 004,5	-1,6 %	116,9	3,1 %
2003	2 187,6	2,1 %	4 035,8	0,8 %	121,9	4,3 %
2004	2 319,0	6,0 %	4 223,9	4,7 %	124,7	2,3 %
2005	2 429,4	4,8 %	4 370,4	3,5 %	127,6	2,3 %
2006	2 568,2	5,7 %	4 564,9	4,5 %	132,7	4,0 %
2007	2 714,2	5,7 %	4 768,2	4,5 %	138,8	4,6 %
2008	2 825,3	4,1 %	4 907,2	2,9 %	142,7	2,8 %
2009	2 778,3	-1,7 %	4 771,5	-2,8 %	137,8	-3,5 %
2010	2 944,8	6,0 %	5 001,8	4,8 %	146,5	6,3 %
2011	3 081,3	4,6 %	5 176,3	3,5 %	150,6	2,8 %
Variación acumulada 2011-2000	44,1 %		26,0 %		37,5 %	

Notas: MM USD: miles de millones de dólares constantes del año 2000.

V.A.: Valor agregado (puede ser entendido como el PIB sectorial, en este caso la agricultura).

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial.

que es indicativo de una importante disparidad entre ambas variables.

En efecto, la caída de la pobreza en la región, tanto en general como de la pobreza rural, se explica fundamentalmente por una combinación de tres factores: aumento en los ingresos laborales, aumento de las transferencias públicas hacia los sectores más vulnerables, y el llamado «bono demográfico» (menor número de dependientes por trabajador activo). Evidentemente, la proporción en que esos factores se combinan es variable entre países y también entre períodos.

La CEPAL (2011) realizó una estimación sobre la contribución del crecimiento y de la distribución de los ingresos en la caída de la pobreza para catorce países de América Latina y el Caribe, en la mayoría

de los casos para el período 2002-2010, es decir casi todo el decenio, incluido el período final de crisis⁵ (Tabla 4). La situación encontrada fue lógicamente diversa: en un primer grupo, equivalente a la mitad de los países seleccionados, la caída de la pobreza se atribuye en mayor medida al efecto crecimiento; en dos países se observa el efecto inverso: solo hubo un efecto distributivo que mejoró los índices de pobreza; finalmente, en cinco países, ambos factores gravitaron de modo equilibrado.

⁵ El efecto crecimiento mide cambios en el ingreso medio de las personas, mientras que el efecto distribución establece las diferencias de ingresos entre estratos sociales.

Tabla 4. Cambios en el índice de pobreza y contribución de los efectos de crecimiento y de distribución en 14 países de América Latina y el Caribe (2002-2010). En porcentajes

País	Variación de la pobreza	Factor crecimiento	Factor distributivo
Países en los que predomina el factor crecimiento			
Paraguay	-2,8	66	34
Perú	-18,6	73	27
Ecuador	-10,1	78	22
Argentina	-20,6	80	20
Colombia	-8	83	17
Honduras	-8,4	86	14
R. Dominicana	-2,8	100	0
Países en los que predomina el factor distributivo			
El Salvador	-1,4	0	100
México	-4,6	0	100
Países en los que crecimiento y distribución ocurren de modo relativamente equilibrado			
Chile	-6,5	44	58
Venezuela	-21	45	55
Brasil	-11,7	46	54
Panamá	-9,2	46	54
Uruguay	-1,4	56	44

Fuente: CEPAL, 2011.

Finalmente, respecto a la situación distributiva en las zonas rurales durante la década, si se toman como indicador los coeficientes de Gini por ingresos, se aprecian pequeñas mejoras (es decir menores valores del índice de Gini) en la mayoría de los países, mientras que en los restantes no hubo cambios importantes o bien pequeños aumentos (Figura 8). Aun cuando se trata de una tendencia general positiva, estas pequeñas variaciones están lejos de revertir la situación desfavorable de la región en materia de desigualdad que refleja la Tabla 5.

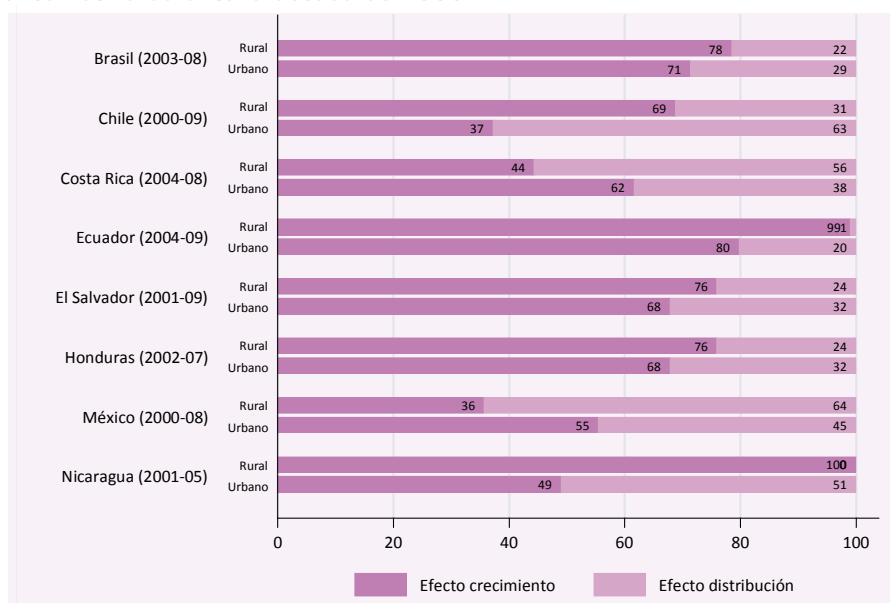
Tabla 5. Coeficiente de Gini (ingresos) para diversas regiones del mundo

Región (Número de países)	Gini ingresos
América Latina y el Caribe (18)	0,52
África Subsahariana (37)	0,44
Asia Oriental y Pacífico (10)	0,41
África del Norte y Oriente Medio (9)	0,38
Asia Meridional (8)	0,38
Europa Oriental y Asia Central (21)	0,35
Países miembro de la OCDE (20)	0,33

Nota: Los datos regionales representan promedios simples con base en la última medición disponible en cada país durante el período 2000-2009.

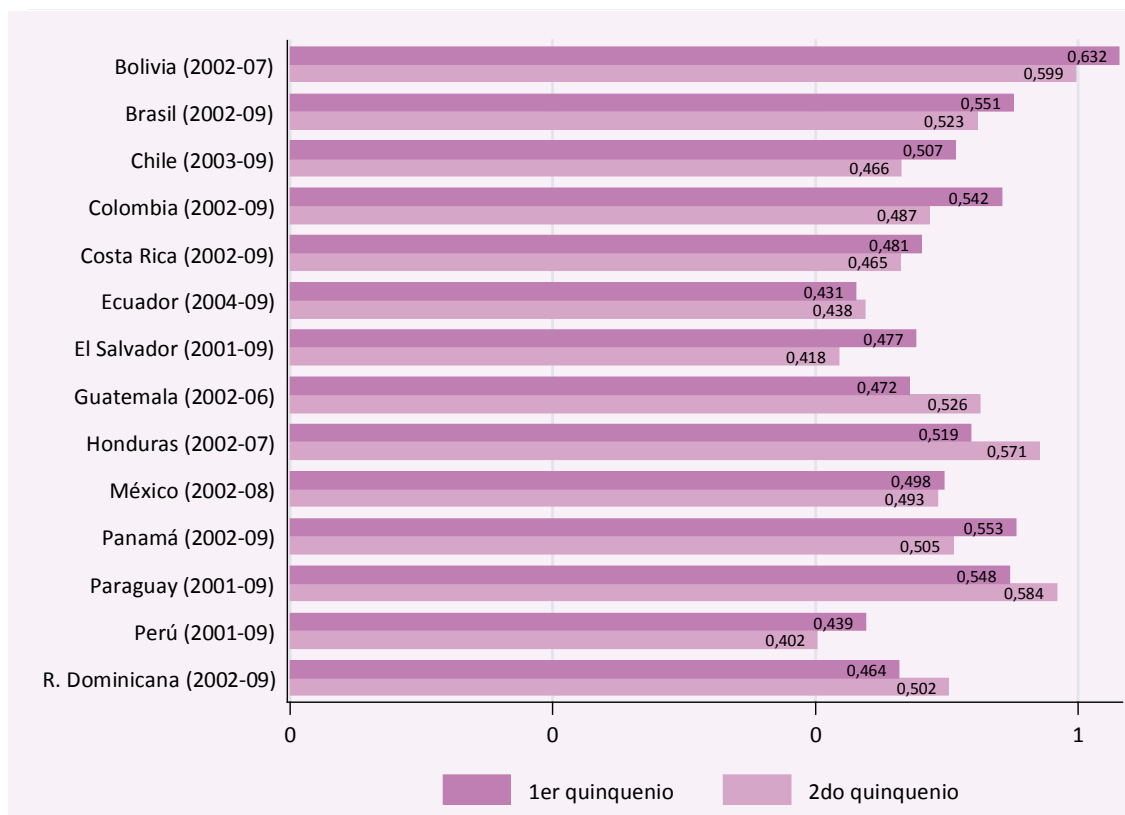
Fuente: CEPAL, 2011.

Figura 7. Efecto crecimiento y efecto distribución en la caída de la pobreza (rural y urbana) en ocho países de América Latina durante la década de 2000



Fuente: Elaborado por FAO RLC con base en encuestas de hogares.

Figura 8. Evolución del coeficiente de Gini por ingresos a nivel rural en países de América Latina y el Caribe en la década de 2000



Nota: Gini igual a 0 significa que los ingresos se distribuyen de forma completamente equitativa para toda la población; Gini igual a 1 significa la mayor inequidad en la distribución del ingreso.

Fuente: CEPAL, 2010.

II. POBREZA RURAL Y ACTIVIDAD ECONÓMICA EMPLEO RURAL

De los 121 millones de habitantes rurales de América Latina y el Caribe en 2010, de acuerdo a las definiciones oficiales de cada país, unos 53 millones, es decir en torno a un 45 %, componen la Población Económicamente Activa Rural (PEAr), lo que significa 3 millones de personas más que hace una década⁶. Dicha población es preponderantemente masculina, si bien la proporción de mujeres ha aumentado levemente durante el período (Figura 9), y su edad media es de 38,5 años, no muy distinta que la edad promedio de la PEA urbana⁷.

6 CELADE, sistema de consulta en línea en http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm

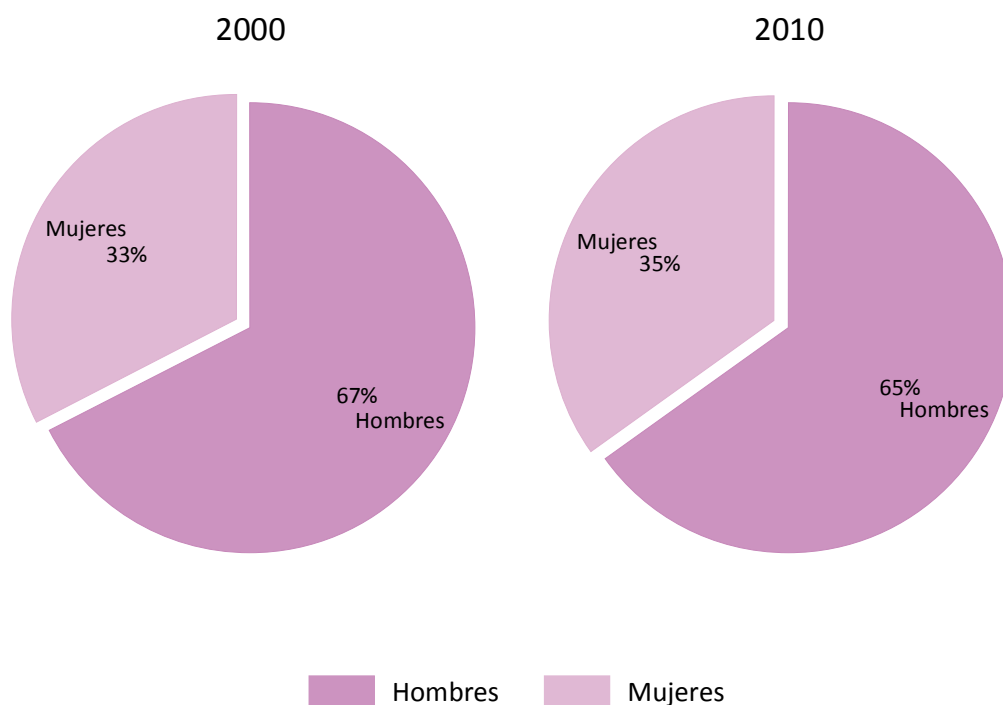
7 Se entiende por población económicamente activa (PEA) rural a aquellos residentes rurales que trabajan o buscan activamente trabajo (esto incluye por lo tanto a ocupados y desocupados). En la práctica, el concepto tiene ciertas limitaciones y por lo tanto debe ser interpretado con cuidado. En primer lugar debe tenerse en cuenta que el carácter rural lo da el lugar de residencia del trabajador, y no el lugar en el que trabaja o busca trabajo; como es bien sabido, en la actualidad una proporción importante (aunque descono-

En la estructura del empleo rural⁸, si se aplica la clásica división de tres sectores –agricultura, industria y servicios–, se aprecia que la agricultura continúa como el principal sector de empleo rural en la mayoría de los países, con las excepciones de México, República Dominicana y Costa Rica, aunque la tendencia a disminuir su peso relativo también es mayoritaria (11 de 16 países en los que se dispone de estadísticas oficiales presentan esta reducción). En cinco países –Costa Rica, República Dominicana, México, El Salvador y Panamá– al finalizar la primera década del siglo XXI la agricultura representa menos de la mitad del empleo rural.

cida) de personas vive en zonas rurales y trabaja en zonas urbanas, mientras que muchos ocupados en la agricultura habitan en zonas definidas como urbanas.

8 Al igual que en el caso de la PEA, se entiende por empleo rural las ocupaciones que realizan las personas que viven en zonas rurales, independientemente del sector y de la localización de sus trabajos (agrícola y no agrícola, rural y urbano).

Figura 9. Población Económicamente Activa Rural por sexo en América Latina y el Caribe (2000-2010)
En millones y porcentaje



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (datos en línea, estimaciones y proyecciones actualizados en septiembre de 2009), CEPAL.

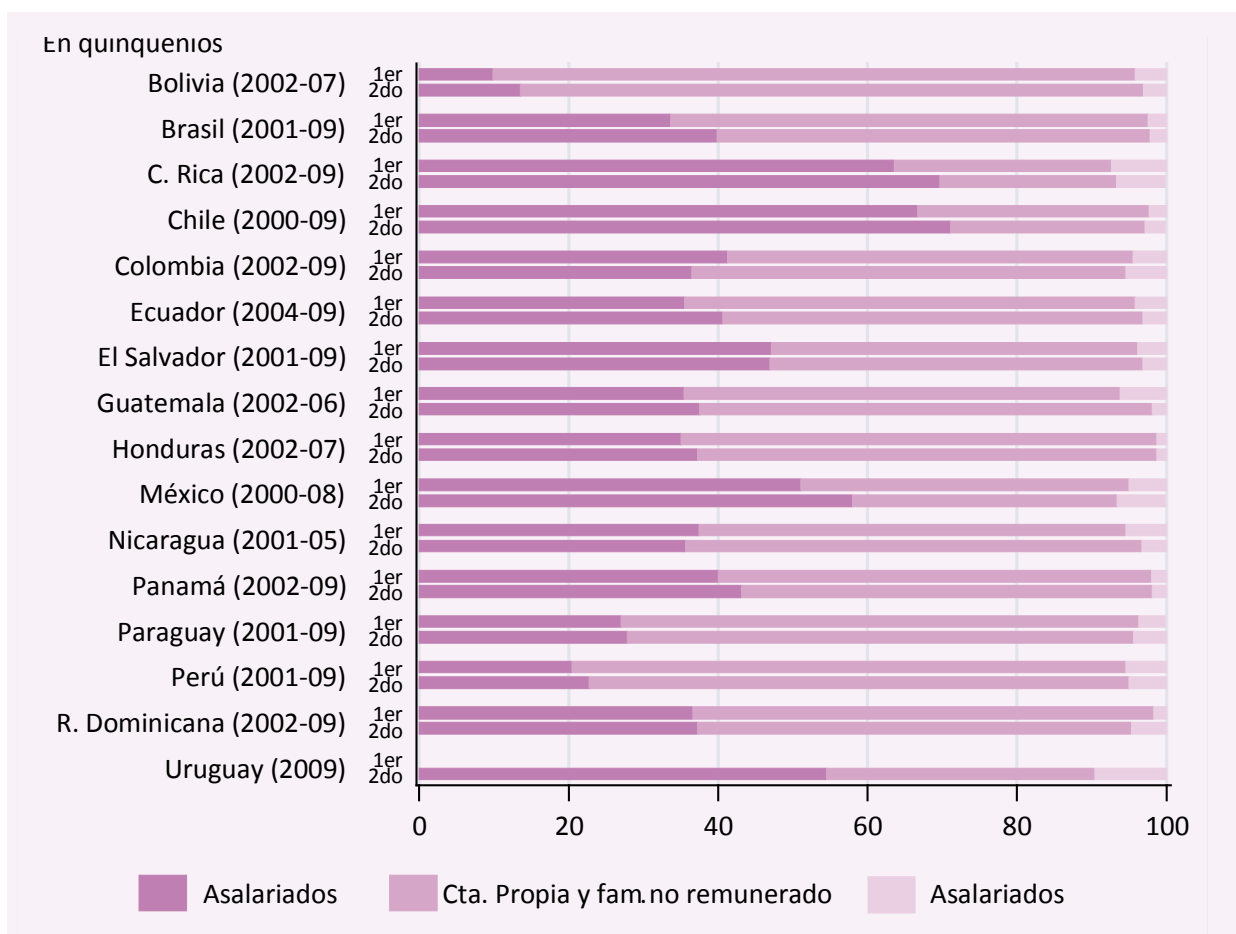
Puesto en términos inversos, eso significa que en la mayoría de los países se ratifica la tendencia de las últimas décadas de que el empleo rural no agrícola (industria más servicios) tienda a crecer en importancia, en desmedro del empleo en la agricultura.

Desde el punto de vista de las categorías de empleo, la actividad por cuenta propia es indudablemente la más importante en la mayoría de los países, con las excepciones de Uruguay, Chile, México y Costa Rica, donde predomina la categoría asalariados, y El Salvador, donde las categorías cuenta propia y asalariados tienen proporciones similares (Figura 10). La categoría de empleadores, como es esperable, tiene una menor representación en la ocupación, pero no dejan de sorprender los casos de Costa Rica y especialmente Uruguay, donde esta categoría ocupacional se aproxima al 10 %, más del doble que la media regional.

Al observar la evolución a lo largo de la década se aprecia que la categoría asalariado ha crecido en doce de los quince países, es decir que en la gran mayoría de los países aumentan las ocupaciones asalariadas; las excepciones, es decir donde aumentan los «cuentapropistas» (que en la mayoría de los casos corresponden a agricultores) son básicamente Colombia y Nicaragua; en Guatemala ambas categorías crecieron.

Tal como se señaló antes, cabe considerar que una proporción importante de los trabajadores agrícolas viven en zonas urbanas, si bien la magnitud del fenómeno y la tendencia (creciente o decreciente) son muy diversas entre países. Chile es sin duda el país de mayor proporción de trabajadores agrícolas urbanos, y donde más ha aumentado esta proporción durante la última década (de 39 a 47 %), pero también en Brasil –si bien en este caso la tendencia del período

Figura 10. Composición de la PEA rural ocupada según categoría ocupacional en países de América Latina y el Caribe durante la década de 2000. En porcentajes



Fuente: CEPAL, 2010.

ha sido decreciente—, en México y en El Salvador las proporciones bordean o superan el 25 % del total de los empleados en agricultura. En la mayoría de los países esos trabajadores agrícolas tienen índices de pobreza mayores o parecidos a la de los «agrícolas rurales».

POBREZA RURAL Y OCUPACIÓN

En la PEA rural los desocupados son, lógicamente, el sector que muestra los mayores índices de pobreza e indigencia; más llamativa sin embargo es la alta incidencia de la pobreza entre los ocupados rurales, proporcionalmente mucho más alta que la de los ocupados urbanos en la mayoría de los países (Tabla 6). De ahí que, el hecho de que un habitante rural de América Latina se encuentre ocupado, sea de modo independiente o como asalariado, está muy lejos de significar que no se encuentre en condición de pobreza, al menos para la mayoría de los países seleccionados. Con las excepciones del Uruguay, Chile y Costa Rica, la incidencia de la pobreza y la indigencia entre los ocupados rurales alcanza (a fines de la década de 2000) rangos que van desde alrededor del 30 % en República Dominicana y el Brasil, hasta un 70 % o más en Bolivia y Honduras, si bien cabe resaltar que durante la última década la situación mejoró, en el contexto de los menores índices de pobreza rural.

Desde el punto de vista sectorial —agrícola y no agrícola— la agricultura concentra la mayor proporción de la pobreza rural, lo que resulta completamente consistente con el hecho de ser el sector que otorga más ocupación en las zonas rurales. Si se analiza la incidencia de la pobreza al interior de cada uno de estos dos grandes sectores, independientemente del tamaño relativo de la ocupación, también se observa que en la mayoría de los países, más de la mitad de los ocupados en agricultura son pobres, y al menos en cinco países esa proporción se encuentra por encima del 70 %. Las ocupaciones no agrícolas (o empleo rural no agrícola, ERNA) a su vez presentan niveles de pobreza siempre menores que la agricultura, en un rango de entre 25 y 50 % para la mayoría de los países (Tabla 7).

A pesar de sus mejores cifras en cuanto a incidencia de la pobreza respecto a la agricultura, el ERNA no ha cumplido las expectativas que agencias y expertos en desarrollo rural tenían respecto a su potencialidad como palanca para superar la pobreza rural. Como lo han señalado diversos autores, y en particular Dirven (2011), el ERNA no puede considerarse como si fuera homogéneo, toda vez que una proporción importante

de este tipo de empleos son de baja productividad e ingresos, por lo que a veces se le llama «ERNA de refugio», frente a otros que generan niveles adecuados o altos de ingresos. Desafortunadamente, estos últimos tipos de empleo tienen un conjunto de características y requisitos que operan como barreras de entrada para los sectores más pobres y vulnerables.

Desde el punto de vista de las categorías ocupacionales, se aprecia que, con pocas excepciones, los mayores niveles de pobreza rural se vinculan a la categoría cuenta propia y familiares no remunerados, característica de los hogares campesinos. Ello es consistente con el hecho de que en la mayoría de los países, como ya se vio, se trata de la categoría preponderante de ocupados rurales, y por lo tanto también uno de los principales núcleos de pobreza rural.

Los asalariados rurales, por su parte, también muestran altos índices de pobreza en la mayoría de los países, en particular los ocupados en el sector privado. Los asalariados rurales del sector público, en cambio, tienen en general menores niveles de pobreza, y en

Tabla 6. Incidencia de la pobreza y la indigencia en los ocupados rurales en 16 países de América Latina y el Caribe según la última encuesta de hogares disponible En porcentaje

País	% ocupados en condición de:			
	Pobreza		Indigencia	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Uruguay (2009)	6	3	1	1
Chile (2009)	6	4	1	2
Costa Rica (2009)	9	9	2	3
R. Dominicana (2009)	25	28	9	11
Brasil (2009)	13	31	2	11
Panamá (2009)	8	34	2	15
México (2008)	21	35	4	14
Ecuador (2009)	30	38	9	18
El Salvador (2009)	32	47	8	18
Colombia (2009)	28	52	6	20
Perú (2009)	16	55	2	24
Guatemala (2006)	33	57	10	32
Paraguay (2009)	38	60	12	40
Nicaragua (2005)	46	63	15	38
Bolivia (2007)	35	73	12	57
Honduras (2007)	47	73	18	55

Fuente: CEPAL, 2010.

Tabla 7. Pobreza rural por sector productivo en 11 países de América Latina y el Caribe
En porcentaje

Países (años de las encuestas)	% de los pobres ocupados que trabajan en el sector agrícola (*)		% pobreza en sectores			
			Agrícola		No agrícola	
	1 ^{er} quinquenio	2 ^{do} quinquenio	1 ^{er} quinquenio	2 ^{do} quinquenio	1 ^{er} quinquenio	2 ^{do} quinquenio
Chile (2000/2009)	78,5 %	62,4 %	18,9 %	5,2 %	9,7 %	3,5 %
Paraguay (2004/2008)	74,6 %	69,1 %	77,0 %	69,7 %	53,7 %	44,6 %
Brasil (2003/2008)	83,0 %	78,9 %	51,2 %	38,7 %	34,7 %	23,1 %
Ecuador (2004/2009)	79,9 %	80,6 %	60,4 %	45,1 %	35,0 %	24,4 %
Bolivia (2004/2007)	79,2 %	86,8 %	84,6 %	84,0 %	59,8 %	47,0 %
Costa Rica (2004/2008)	55,4 %	40,9 %	21,5 %	13,4 %	8,6 %	7,0 %
México (2000/2008)	69,3 %	64,3 %	65,1 %	56,4 %	40,3 %	30,3 %
El Salvador (2001/2009)	66,6 %	66,3 %	71,6 %	64,3 %	35,4 %	32,9 %
Honduras (2002/2007)	74,7 %	70,5 %	90,7 %	88,1 %	64,1 %	53,6 %
Guatemala (2002/2006)	67,9 %	70,8 %	68,3 %	73,8 %	47,6 %	39,8 %
Nicaragua (2001/2005)	77,2 %	79,3 %	81,4 %	72,6 %	48,7 %	44,6 %

(*) Sector agricultura, ganadería, caza y silvicultura.

Fuente: Elaborado por FAO RLC con base en encuestas de hogares.

países como Costa Rica y Uruguay (1 %), Chile (3 %), Panamá (4 %) prácticamente no hay pobreza entre los empleados públicos rurales.

Al respecto, Klein (2010) señala en un estudio sobre los condicionantes laborales de la pobreza rural que esa alta incidencia de la pobreza entre los trabajadores rurales asalariados se explica en gran medida por la mala calidad de los empleos, lo que se expresa en incumplimientos de las leyes laborales, incluyendo el salario mínimo, los bajos niveles de sindicalización y de protección social de los trabajadores y las modalidades precarias de contratación, entre otros.

En síntesis, la PEA rural de América Latina y el Caribe, compuesta por unos 53 millones personas, creció 6 % durante la década de 2000; su composición es mayoritariamente masculina y agrícola, pero sus complementos femenino y no agrícola han aumentado su importancia proporcionalmente en ese período.

Quienes pertenecen a la PEA rural son, en una alta proporción y en la mayoría de los países, pobres y extremadamente pobres, sobre todo quienes no encuentran empleo (desocupados), aunque también se observan altos porcentajes de pobres entre los

ocupados. Lo mismo ocurre con quienes habitan en zonas urbanas y se ocupan en el sector agrícola.

Puesto que gran parte de los ocupados rurales están ligados a la agricultura, y en la mayoría de los países corresponden a la categoría cuenta propia, la agricultura familiar es el estrato que concentra la mayor parte de la pobreza en la región. El empleo rural no agrícola, aun cuando presenta menores niveles de pobreza que la agricultura, no muestra una dinámica que permita considerarlo como una alternativa sólida para la superación de la pobreza.

El acceso a una actividad económica en las zonas rurales de la región no significa necesariamente la superación de la condición de pobreza de personas y hogares, ya que en muchos casos se trata de actividades que no generan ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas de las familias.

Se percibe una importante heterogeneidad o dualidad en las actividades económicas rurales, que pueden representar ya sea buenas oportunidades de obtener el sustento familiar, o por el contrario, simplemente reproducir la pobreza a niveles de subsistencia.

III. TRANSFERENCIAS Y REMESAS: LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS NO LABORALES PARA LOS HOGARES RURALES POBRES

Los ingresos provenientes de transferencias, sean estas públicas o remesas de familiares emigrados, constituyen un componente de los ingresos de los hogares más vulnerables, y de los pobres rurales en particular, cada vez más importante (Tabla 8)⁹. Fenómeno que se explica, al menos en parte, por una insuficiencia de los ingresos generados por muchos hogares a través de empleos de mala calidad. De modo creciente durante la última década, los hogares pobres e indigentes se han tornado dependientes de las transferencias para su sobrevivencia, y según indica el Banco Mundial (2011), esta relación se acentuó durante el período de crisis de fines de la década.

Los dos tipos de transferencias, públicas y privadas (remesas), se asemejan en cuanto a que representan igualmente una fuente externa de recursos para

9 La proporción de hogares rurales pobres «dependientes de transferencias», es decir aquellos cuyo ingreso proveniente de esa fuente representa un 75 % o más de los ingresos totales, ha aumentado en la mayoría de los países durante la década de 2000; se destacan los casos de Chile (de 14 a 38 % del total de hogares rurales en condición de pobreza durante el período), Ecuador (de 2 a 14 %); El Salvador (de 8 a 41 %) y México (de 16 a 20 %).

los hogares receptores, pero su origen los hace muy distintos. Las primeras corresponden a un tipo de política pública que forma parte del gasto social, cuya magnitud y extensión en un país dependen fundamentalmente de las prioridades políticas establecidas por los gobiernos y de sus capacidades fiscales; las segundas corresponden a un esfuerzo (migratorio) netamente privado, altamente costoso y riesgoso para quienes lo realizan, y dependiente en alto grado de la situación laboral de los países de destino. Su importancia relativa es muy variable entre países, y son pocos los casos en que ambas formas de transferencia tengan la misma presencia.

TRANSFERENCIAS PÚBLICAS

En América Latina y el Caribe, el gasto público y en especial el gasto social han registrado un aumento muy significativo en las últimas dos décadas; si bien hasta antes de la última crisis, el período 2006-2007, el gasto público se había mantenido en un nivel relativamente estable, registró un marcado repunte en 2008 y 2009, lo que expresa la prioridad política que se le dio a la neutralización, dentro de lo posible, de los efectos de la crisis financiera mundial. Este es-

Tabla 8. Evolución de la proporción de los ingresos no laborales de hogares rurales pobres en once países de América Latina y el Caribe
En porcentaje

Países (años de las encuestas)	Ingresos no laborales		Diferencia
	1er quinquenio	2do quinquenio	
Guatemala (2002/2006)	30,5	26,5	-4,1
Bolivia (2004/2007)	16,6	13	-3,6
Nicaragua (2001/2005)	9,9	9,1	-0,8
Costa Rica (2004/2008)	40	40,2	0,2
Paraguay (2004/2008)	12,1	20,2	8,1
Brasil (2003/2008)	18,3	29,2	10,9
Chile (2000/2009)	55	67,4	12,4
El Salvador (2001/2009)	37,6	50,8	13,2
Ecuador (2004/2009)	15,9	30,4	14,6
México (2000/2008)	38,3	52,9	14,6
Honduras (2002/2007)	18,4	35,4	17

Fuente: Elaborado por FAO RLC con base en encuestas de hogares

Tabla 9. Evolución del gasto público total y social, y participación del gasto social en el gasto público total en las dos últimas décadas en América Latina y el Caribe. En porcentaje del PIB y del gasto público

Período	Gasto público como porcentaje del PIB	Gasto social como porcentaje del PIB	Gasto social como porcentaje del gasto público
1990-1991	25,2	11,3	44,9
2000-2001	25,1	14,6	58,3
2008-2009	28,8	17,9	62,2

Fuente: CEPAL, 2011.

fuerzo por aumentar el gasto público significó que, al finalizar la primera década del nuevo siglo, la cantidad de recursos, así como su participación en el PIB, fuera la más alta registrada en las dos últimas décadas (Tabla 9).

La situación difiere bastante entre los diversos países. En el bienio 2008-2009 se encuentran evidentes diferencias en cuanto a las capacidades y prioridades respecto del gasto social, con cifras que van desde menos del 10 % del PIB en gasto social en Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana, hasta niveles que duplican esa cifra en Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba y Uruguay. Esto ocurre pese a que casi todos los países han hecho esfuerzos por aumentar el gasto social desde la década de 1990.

Uno de los ítems de gasto social que más ha crecido en el último tiempo ha sido el de «seguridad y asistencia social», que corresponde a una sola partida presupuestaria y es el origen de las transferencias públicas, mecanismo utilizado para atenuar la desigual estructura primaria del ingreso en la región.

De acuerdo a los datos publicados por CEPAL (2011) para 21 países, entre 1990-1991 y 2008-2009, el rubro «seguridad y asistencia social» creció 3,5 puntos del PIB (de 4,4 a 7,9 %), bastante más que los otros componentes del gasto social como educación (de 3,1 a 4,9 %), salud (2,7 a 3,7 %) y vivienda (1,2 a 1,6 %), lo que denota la prioridad que los países han otorgado a los programas orientados a los sectores pobres e indigentes de la población durante las últimas dos décadas.

Las principales modalidades de transferencias públicas son jubilaciones, pensiones, seguros e indemnizaciones, becas escolares y transferencias asistenciales. Las jubilaciones y pensiones son las más importantes para los hogares que los reciben (representan casi un tercio de los ingresos), pero su impacto en términos de pobreza –con las excepciones de Brasil, Argentina y Uruguay– en general no es tan extendido. Las transferencias asistenciales, en cambio, tienen más importancia para los hogares pobres, y llegan a representar en torno al 15 % de su ingreso, si bien también los hogares más ricos obtienen un 10 % de esa fuente (CEPAL, 2009).

Los efectos de las transferencias monetarias sobre la pobreza y la redistribución del ingreso son muy variables, y dependen de los montos y las coberturas de los sistemas de protección social de los países. La CEPAL estima que ese efecto oscila entre menos de un punto porcentual de reducción de la pobreza en el caso del Perú, y 16 puntos porcentuales en el caso de Argentina (Tabla 10).

Entre los diversos tipos de transferencias monetarias, durante la última década los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) han adquirido una creciente centralidad entre las políticas sociales de lucha contra la pobreza en la región, no solo por su extensión en número de países –de 3 países en 1997, a 18 países en 2010–, sino también por los importantes aumentos en montos y cobertura.

Se trata de programas de carácter no contributivo que apuntan a aumentar los ingresos de los hogares más vulnerables y a la vez fortalecer las capacidades humanas de los destinatarios, para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. Al respecto se ha generado un amplio debate acerca de sus impactos y efectividad en términos de reducción de la pobreza, si bien sus efectos positivos sobre la salud,

la educación y la nutrición de los receptores parecen reunir mayor consenso.

Según Cecchini y Madariaga (2011), estos programas han tenido los efectos esperados en aquellos países que disponen de cuantiosos recursos fiscales, como Brasil y México, pero no necesariamente en los países más pobres. Según los autores, en estos países los PTC llegan a una porción pequeña de las familias en situación de extrema pobreza, y los montos limitados de sus transferencias no logran sacar a esas familias de esa condición ni acercarlas sustancialmente a la línea de indigencia. Aun así, es probable que en situaciones de crisis económicas, como la ocurrida a finales de la década pasada, este tipo de transferencias hayan permitido atenuar al menos parcialmente la caída de los ingresos de

Tabla 10. Efectos de las transferencias sobre la pobreza en 15 países de América Latina y el Caribe (aproximadamente 2008)¹

País (año)	Puntos porcentuales de reducción de la pobreza
Perú 2008	0,3
Honduras 2007	1
Nicaragua 2005	1,2
El Salvador 2007	1,5
Guatemala 2006	1,7
R. Dominicana 2008	2
Venezuela 2008	2,1
Paraguay 2008	2,8
Bolivia 2007	3
Colombia 2008	3,9
México 2008	4,1
Ecuador 2008	7,2
Panamá 2008	7,8
Costa Rica 2008	9,7
Chile 2006	11,2
Uruguay 2008	14
Brasil 2008	14,2
Argentina 2006	15,8

Fuente: CEPAL, 2009.

¹ El ejercicio consiste en comparar los ingresos de los hogares con y sin transferencias para un año determinado, y establecer su impacto teórico sobre la tasa de pobreza. Se incluyen entre las transferencias jubilaciones, pensiones, seguros e indemnizaciones, becas escolares y transferencias asistenciales.

muchos hogares, incluso en aquellos países con menores coberturas.

Los PTC no establecen en general una distinción específica entre áreas rurales y urbanas, con las excepciones de los «Programas Juntos» de Perú y «Oportunidades» de México (que lo hizo hasta el año 2002). Tal vez por lo mismo es muy escasa la información sobre la cobertura rural de estas políticas y sobre sus efectos sobre la pobreza rural, aun cuando en algunos países de la región, en particular en Centroamérica, los receptores son principalmente familias rurales, dada la alta proporción de la pobreza rural en la pobreza total.

A pesar de la escasez de evaluaciones respecto al impacto de los PTC sobre la pobreza rural, en ciertos países como Chile, México y Costa Rica estas transferencias representan proporciones considerables de los ingresos de los hogares rurales pobres, al punto que, de acuerdo a la tipología propuesta anteriormente, un grupo de ellos fue categorizado como «dependientes de transferencias». No es posible saber si esos hogares saldrán de la pobreza o si permanecerán como pobres con una alta proporción de sus ingresos provenientes de los subsidios.

En ese caso el principal problema planteado es cómo esas personas pueden abandonar paulatinamente la condición de dependientes de las transferencias, para adquirir capacidades y acceso a oportunidades que les permitan generar de manera autónoma los ingresos necesarios para una vida digna. Ello requeriría complementar este tipo de programas con políticas específicas destinadas a incrementar esas capacidades, lo que en general no se aprecia en la región, al menos en las magnitudes necesarias.

Remesas

La población de América Latina y el Caribe es una de las que más emigra a nivel mundial; de acuerdo a una reciente publicación del Banco Mundial (2011), el número de emigrantes alcanzó en 2010 unos 30 millones personas, lo que representa alrededor de un 5 % de la población. Aunque no se trata de un fenómeno nuevo, durante la década de 2000 tuvo un crecimiento explosivo, puesto que a fines de la década la población que había emigrado se incrementó en prácticamente un 50 %.

Los países que más contribuyen al fenómeno migratorio en la región son México, Colombia, Brasil, El Salvador, Cuba, Perú, República Dominicana y

Tabla 11. Inmigrantes y emigrantes de América Latina y el Caribe durante la década de 2000

Año	Población total	Inmigrantes		Emigrantes	
		Número	%	Número	%
2000 (circa)	523 000 000	6 000 000	1,1	21 381 000	4,1
2010	572 000 000	6 600 000	1,1	30 200 000	5,2

Fuente: Para el año 2000, CEPAL (2006); para el año 2010, Banco Mundial (2011).

Haití, y sus destinos son mayoritariamente los países de altos ingresos (85,5 %), principalmente Estados Unidos, mientras que un 13 % opta por algún otro país de la región.

En relación con el primer tipo de destino, cabe señalar que durante la década de 1990 y la primera mitad de la década de 2000 los flujos de latinoamericanos dejaron de dirigirse casi exclusivamente hacia los Estados Unidos, y comenzaron a adquirir importancia también Europa, en particular España, Japón y Canadá, y luego otros países de Europa, como los Países Bajos y el Reino Unido. Se estima que un total cercano a los 3 millones de latinoamericanos y caribeños reside en países fuera de la región, distintos de los Estados Unidos (CEPAL, 2006).

Respecto a la migración intrarregional, la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela han sido históricamente los destinos más importantes, pero durante las últimas décadas ha aumentado significativamente la importancia de Costa Rica y Chile.

Un rasgo distintivo de la migración internacional en América Latina y el Caribe es la creciente participación de las mujeres, que en muchos casos, sobre todo más recientes, superan a los hombres. Esta tendencia se aprecia tanto a nivel intrarregional como en los flujos de sudamericanos a los Estados Unidos y Canadá, y especialmente en la emigración hacia Europa (CEPAL, 2006).

Este notorio crecimiento de la población de emigrantes explica en gran medida el incremento del flujo de remesas hacia la región, y en particular hacia sus países de origen, si bien no se trata de una relación lineal, ya que no todos los que emigran envían dinero.

En efecto, los flujos de divisas hacia América Latina y el Caribe por concepto de remesas también tuvieron un crecimiento explosivo durante la década de 2000, al pasar desde unos 28 000 millones de dólares en 2002 a 61 000 millones de dólares en 2011 (Figura

11). Ese crecimiento, sin embargo, no fue uniforme: la crisis económica internacional durante el bienio 2008-2009, y en particular la contracción de la demanda laboral en los países de acogida, generó una abrupta caída de los flujos esos años, pero ya en 2010 se inició la recuperación y durante 2011 se volvió a niveles próximos a los de antes de la crisis. Si se considera solo el período previo a la crisis, la tasa media anual de crecimiento de las remesas en la región fue de un 18 %.

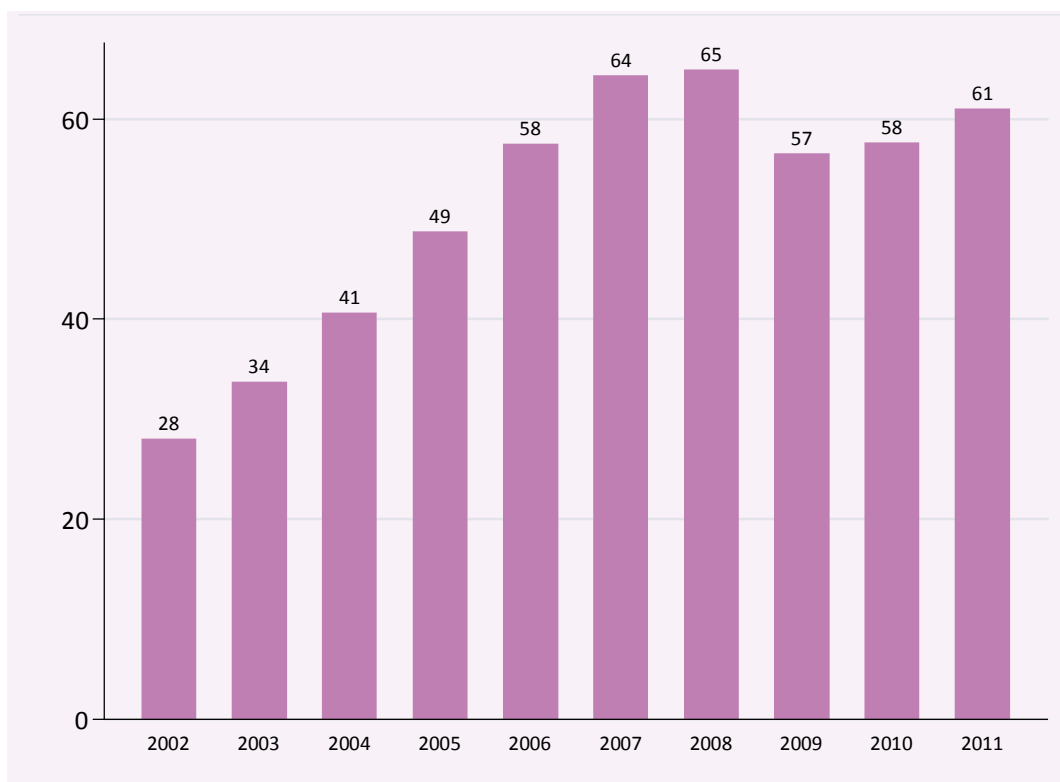
Si bien estos altos montos convierten a América Latina y el Caribe en la principal región receptora de remesas del mundo, la distribución por países receptores es muy desigual. El país que concentra la mayor proporción de ese flujo es México, con casi 40 % (2010), seguido a distancia por Brasil, Guatemala y Colombia, con alrededor de 7 % cada uno. El Salvador y República Dominicana alcanzan un 6 %, Honduras un 5 %, y Ecuador y Perú un 4 % cada uno, entre los principales (Banco Mundial, 2011).

¿Ese gran volumen de recursos proveniente de las remesas ha contribuido a la superación de la pobreza? Para comenzar, cabe señalar previamente que existe una gran diversidad de tipos de emigración y envío de dinero según el país y zona, los hogares receptores, las características, calificación y tipo de inserción laboral del migrante, entre otros aspectos, lo que se traduce en una heterogeneidad de resultados e impactos a nivel de los hogares.

Se estima en general que la emigración representa al menos potencialmente una estrategia para salir de la pobreza, aunque son pocas las evidencias, y en general se desconoce el impacto de las remesas en los niveles de pobreza y desigualdad en los países. Su estudio es metodológicamente complejo y sobre todo la información estadística es en general escasa, a excepción de México y El Salvador.

Sin embargo, en tanto las remesas constituyen un componente esencial de los ingresos de los hogares pobres en general, y de los rurales pobres en parti-

Figura 11. Flujo de remesas a América Latina y el Caribe. En miles de millones de dólares



Fuente: Maldonado y otros, 2012.

cular, deben ser motivo de atención al momento de ponderar los distintos orígenes de los recursos de que disponen estas familias. De acuerdo a las estimaciones de FAO RLC con base en encuestas de hogares, hacia el final de la década pasada al menos en siete países de la región –México, los centroamericanos El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, y los sudamericanos Bolivia y Paraguay– las remesas representaban entre 10 y 20 % de los ingresos totales de los hogares rurales pobres.

En la misma línea, una publicación del Banco Mundial de 2006 destaca el rol de las remesas para la economía de los hogares pobres, no solo por elevar los ingresos del hogar receptor y ayudarlo a superar la pobreza, sino también porque atenúa los efectos negativos sobre los niveles de consumo en situaciones críticas, diversifica sus fuentes de ingresos (lo que reduce la vulnerabilidad) y aumenta la inversión en educación y salud de los hogares, entre otros aspectos (Banco Mundial, 2006).

Sin embargo, Fajnzylber y López (2007) son cautelosos respecto al efecto global que las remesas

pueden tener en la reducción de la pobreza. Si bien reconocen un efecto positivo, estiman que sus alcances suelen ser limitados porque, en el contexto latinoamericano, estas transferencias tienden a ser recibidas en una alta proporción por hogares que no se clasifican entre los más pobres, lo que disminuye el potencial impacto de las remesas como instrumento para reducir la pobreza.

Es suma, si bien no ha sido objetivo de este capítulo evaluar el impacto de las transferencias sobre la reducción de la pobreza (rural en este caso), sí resulta relevante observar que las transferencias públicas y las remesas, en algunos países más que en otros, constituyen una fuente de ingresos muy importante para la subsistencia de los hogares rurales pobres e indigentes, por la imposibilidad que los miembros de esos hogares tienen de generar los ingresos que requieren a partir de ocupaciones remuneradas.

SÍNTESIS Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

La primera década del siglo XXI fue muy positiva desde el punto de vista del objetivo de reducir la pobreza y la indigencia rural en la región, lo que significó que alrededor de 15 millones de personas salieran de la pobreza, y 11 millones de personas dejaran la condición de indigentes. Además, el efecto de la crisis de los años finales de la década fue menos drástico de lo esperado, lo que es indicativo de una región mejor preparada que en décadas anteriores en su capacidad de atenuar los efectos de los *shocks* externos, en particular sobre los sectores más vulnerables, y muestra una mayor inserción en el comercio internacional, favorecida por el alza de los precios de sus productos de exportación, lo que ha mejorado sus ingresos globales.

Lo anterior, sin embargo, no debe hacer perder de vista los altos niveles de pobreza e indigencia que caracterizan las zonas rurales de la región en la mayoría de los países, lo limitado de los avances si se observan en la perspectiva de las últimas tres décadas (uno de cada dos habitantes rurales es pobre, y uno de cada tres es indigente) y la vulnerabilidad de una gran proporción de personas de bajos ingresos que se encuentran por encima de la línea de la pobreza (no pobres). Mujeres y pueblos indígenas son sectores sociales especialmente afectados por situaciones de discriminación y exclusión.

Los avances en materia de pobreza en la región se explican por una combinación de crecimiento (más empleo), redistribución (sobre todo a partir de ma-

yores ingresos no laborales) y por el llamado «bono demográfico». Respecto al primer punto, el impacto del empleo rural sobre la pobreza no ha sido el esperado, si se consideran las altas tasas de crecimiento económico de la región. De hecho, una proporción importante de los ocupados (entre un 30 y un 70 % para la mayoría de los países) mantienen su condición de pobreza, debido a la mala calidad de esos empleos.

En relación con el segundo punto, la importancia de las transferencias, tanto públicas como privadas (remesas), para los hogares rurales pobres en la región ha aumentado notoriamente en los últimos años. Las primeras, por efecto del crecimiento generalizado del gasto público, en particular en seguridad y asistencia social, que se ha convertido en el principal componente del gasto social, han jugado un rol importante en la disminución de la pobreza y la indigencia en muchos países de la región, si bien ese impacto depende de los montos y las coberturas de los sistemas de protección social de los países, lo que a su vez remite tanto a la voluntad política de los gobiernos como a sus capacidades fiscales. Las remesas por su parte, han tenido también un crecimiento muy importante, como resultado del aumento de los flujos migratorios en la región. Si bien los flujos de divisas prácticamente se duplicaron en la última década, y representan recursos valiosos para los más pobres, no hay evidencias respecto a cómo esos recursos influyen en la reducción de la pobreza.



BIBLIOGRAFÍA

PRIMERA SECCIÓN

Libros y artículos

- Banco Mundial. 2012. *Managing growth in a volatile world*. Global economic prospects. Volumen 5, Junio de 2012. Washington DC.
- CEPAL. 2011. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- 2012. *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe*. Junio de 2012. Santiago de Chile.
- FMI. 2012. *New setbacks, further policy action needed*. World economic outlook update. Julio de 2012. Washington DC.
- FAO. 2012. *Global Food Price Monitor*, 12 de septiembre de 2012.
- OMS. 2012. *World Health Statistics, 2012*. Ginebra, Suiza.
- UNICEF/OMS. 2004. *Low Birthweight: Country, regional and global estimates*. UNICEF, Nueva York.

Páginas web

- Banco Mundial. 2012. *World Development Indicators (WDI) & Global Development Finance (GDF)* [En línea] (Disponible en <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>).
- CRED. 2012. EM-DAT The international disaster database [en línea] (Disponible en <http://www.emdat.be/>)
- FAO. 2012a. *Índice de la FAO para los precios de los alimentos* [en línea] (Disponible en <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/>).
- 2012b. Herramienta de análisis de decisiones de políticas alimentarias y agrícolas (FAPDA) [en línea] (Disponible en <http://www.fao.org/tc/fapda-tool/Main.html>).
- 2012c. Precios internacionales de los productos básicos [en línea] (Disponible en <http://www.fao.org/economic/est/estadisticas/est-cpd/es/>).
- Global Trade Information Systems. 2012. Global Trade Atlas [en línea] (Disponible en <http://www.gtis.com/gta/>).
- OMS. 2011a. *Enfermedades no transmisibles: perfiles de países 2011* [en línea] (Disponible en <http://www.who.int/nmh/countries/es/index.html>).
- 2012a. *Nutrition: controlling the global obesity epidemic* [en línea] (Disponible en <http://www.who.int/nutrition/topics/obesity/en/#>).
- 2012b. *Obesidad y sobrepeso* [en línea] (Disponible en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/index.html>).
- USDA. 2012. *Production, supply and distribution* [en línea] (Disponible en <http://www.fas.usda.gov/ps-online/psdQuery.aspx>).

SEGUNDA SECCIÓN

Libros y artículos

CEPAL. 2011. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.

CEPAL/OIT. *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. N° 6 (Mayo 2012). Santiago de Chile.

FAO. 2012a. Informe del Consejo de la FAO. 144 período de sesiones, Roma, 11-15 de junio de 2012.

— 2012b. *Seguridad alimentaria y nutricional: impactos, implicaciones y oportunidades para América latina y el Caribe*. Documento LARC/12/2, 32° Conferencia Regional de la FAO, Buenos Aires, 26-30 de Marzo de 2012.

— 2012c. *Áreas de acción prioritarias para América Latina y el Caribe en el siguiente bienio (2014-2015), teniendo en cuenta el resumen de las recomendaciones de las comisiones técnicas regionales*. Documento LARC 12/5, 32° Conferencia Regional de la FAO, Buenos Aires, 26-30 de Marzo de 2012.

FAO/BID. 2007. *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*. Documento interno del proyecto de asistencia técnica. Santiago de Chile.

FAO/CEPAL/OIT. 2010. *Políticas del mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Santiago de Chile.

Naciones Unidas. 2011. *Macroeconomic policy questions: international financial system and development*. 66.º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, Segundo Comité, ítem 17 (b) de la agenda. 14 de Octubre de 2011.

DOSSIER

Libros y artículos

- Banco Mundial. 2011. *Migration and remittances: factbook 2011* (2nd Edition). Washington DC.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. 2011. *Programas de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL. 2006. *Migración internacional*. América Latina y el Caribe: observatorio demográfico. Año 1, N.º 1. Santiago de Chile.
- 2009. *Panorama Social de América Latina: documento informativo*. Santiago de Chile.
- 2010a. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- 2010b. *Estudio Económico para América Latina y el Caribe 2009-2010: impacto distributivo de las políticas públicas*. Santiago de Chile.
- 2011. *Panorama Social de América Latina: documento informativo*. Santiago de Chile.
- Dirven, M. 2011. *El empleo rural no agrícola y la disminución de la pobreza rural: ¿qué sabemos en América Latina en 2010?* Programa conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo, Documento de trabajo N.º 2, Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile.
- Fajnzylber, P y López, H. 2007. *Cerca de casa: el impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina* (edición seminario). Washington DC, Banco Mundial.
- FAO/FIDA/WFP. 2002. *Reducing poverty and hunger: the critical role of financing for food, agriculture and rural development*. Paper preparado para la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, 18-22 de Marzo de 2002, Monterrey, México.
- Hall, G. y Patrinos, H.A. 2005. *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004* (resumen). Washington DC, Banco Mundial.
- Klein, E. 2010. Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina *En* CEPAL/FAO/OIT (eds.) *Política de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Páginas 9-54. Santiago de Chile.
- Maldonado, R., Bajuk, N. y Hayem, M. 2012. *Remittances to Latin America and the Caribbean: Regaining Growth*. Washington, D.C. Fondo de Inversión Multilateral, Banco Interamericano de Desarrollo.



Las estimaciones más recientes de la FAO sobre el hambre en el mundo muestran que, en las últimas dos décadas, el número de personas subnutridas en América Latina y el Caribe disminuyó en 16 millones. En los últimos tres años, aunque se mantuvo la tendencia a la reducción en el número de personas afectadas por el hambre, disminuyó su ritmo, debido a la desaceleración en el crecimiento económico de los países de la región. Actualmente, se estima que 870 millones de personas sufren hambre en el mundo, lo que muestra la vigencia que mantienen los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ISBN 978-92-5-307357-3



9 789253 073573

I3068S/1/10.12