



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

PANORAMA

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

2014



**Objetivos de
Desarrollo del Milenio:**

**REGIÓN LOGRÓ
LA META DEL
HAMBRE**

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.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-308526-2 (print)

E-ISBN 978-92-5-308527-9 (PDF)

© FAO 2014

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO apruebe los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Fotografías de Portada e inicio: © Ueslei Marcelino/FAO/MPA, © Verena Urrutia, © Eduardo Aigner/MDA, © Juan José Tohá y © FAO/Alessandra Benedetti.

El Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina y el Caribe es preparado anualmente por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), dirigida por su Representante Regional Raúl Benítez.

La edición 2014 fue coordinada por Adoniram Sanches, Oficial Principal de Políticas; Ricardo Rapallo, Oficial de Seguridad Alimentaria; y Luis Lobo, Oficial Coordinador del proyecto de apoyo a la IALCSH y Oficial Técnico del Fondo España-FAO; quienes junto a los consultores de FAO Alfonso Alem, Giovanni Carrasco, María José Coloma, Cecilia Delgado, Pablo Faret, Francisca Nahmias, Valentina Ortiz, Rodrigo Pérez, Karen Rodríguez, Antonieta Surawski y Giovanna Zamorano se encargaron de su redacción. La edición del texto estuvo a cargo de Giovanni Carrasco, Francisca Nahmias y Rodrigo Pérez.

Se agradece el apoyo en el proceso de preparación de este documento a los consultores de FAO Jeanette Hiza-zin, Benjamín Labatut y Matías Miranda.

LISTADO DE ACRÓNIMOS	7
PRÓLOGO	8
INTRODUCCIÓN	10
MENSAJES PRINCIPALES	13
CAPÍTULO 1.	
QUINCE AÑOS SEGUIDOS DE REDUCCIÓN DEL HAMBRE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:	
EL ROL DEL COMPROMISO POLÍTICO	14
América Latina y el Caribe cumple la Meta 1C de los ODM	16
La subalimentación en los países	18
Compromiso político en un contexto de estabilidad: claves para el éxito de la región en la reducción del hambre	20
Iniciativas regionales: la erradicación del hambre como prioridad	21
CAPÍTULO 2.	
ESTADO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	24
DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS	26
Producción de alimentos y crecimiento agrícola	28
Perspectivas de la producción mundial de cereales	32
Perspectivas de la producción de cereales en América Latina y el Caribe	34
Comercio agroalimentario	36
Políticas orientadas a mejorar la disponibilidad de alimentos en el período 2013-2014	42
ACCESO A LOS ALIMENTOS	47
Crecimiento económico en América Latina y el Caribe	47
Impactos en el empleo	51
Precios internacionales de los alimentos	53
Inflación y precios de los alimentos en ALC	55
Impacto de las alzas de precios sobre el costo de la canasta básica alimentaria y su relación con el salario mínimo	58
Pobreza y desigualdad	63
Políticas de acceso a los alimentos en el período 2013-2014	69
UTILIZACIÓN DE LOS ALIMENTOS	74
Malnutrición y pobreza: desafíos para reducir la vulnerabilidad	74
Cambios en los sistemas alimentarios y su influencia en la malnutrición	77
Políticas referidas a la utilización de alimentos en el período 2013-2014	80
ESTABILIDAD DE LA DISPONIBILIDAD, ACCESO Y UTILIZACIÓN DE ALIMENTOS	84
Volatilidad de los precios de los alimentos	84
Desastres naturales e impactos en la SAN	86
Pérdidas y desperdicios de alimentos	90
Políticas públicas para la estabilidad en la disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos	92

CAPÍTULO 3.

BALANCE E INNOVACIONES DE LAS ACCIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: UNA HISTORIA DE ÉXITO

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: UNA HISTORIA DE ÉXITO	94
Un nuevo enfoque para erradicar el hambre	96
Políticas y estrategias integrales para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)	99
La seguridad alimentaria y nutricional y el derecho a la alimentación se consolidan legal e institucionalmente	100
Gobernanza inclusiva para erradicar el hambre	103
Políticas, Planes y Estrategias de largo plazo para la seguridad alimentaria y nutricional	105
Fortalecimiento de la agricultura familiar	110
Una institucionalidad específica para la agricultura familiar	110
Participación de los agricultores familiares para el desarrollo del sector	112
Políticas especializadas para el fomento de la agricultura familiar	114
Combate a la pobreza y pobreza extrema con énfasis en el mundo rural	119
Las instituciones sociales y agrícolas se hacen presentes en el ámbito rural	119
Mayor participación para la gobernanza inclusiva en territorios rurales	120
Políticas para enfrentar y superar la pobreza rural	122
Comercio doméstico e intrarregional para la seguridad alimentaria y nutricional	127
Instituciones para un comercio más justo e inclusivo	127
Gobernanza de las cadenas comerciales agroalimentarias	129
Políticas para un comercio que garantice la seguridad alimentaria y nutricional	130
Síntesis y conclusiones finales: lecciones aprendidas y desafíos futuros para la región	132
Características diferenciadoras del proceso de reducción del hambre en la región	132
Desafíos para una nueva agenda de desarrollo	133

CAPÍTULO 4.

LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS MUJERES RURALES

LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS MUJERES RURALES	136
La situación de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe	138
Pueblos indígenas, salud y seguridad alimentaria y nutricional	139
Pobreza en los pueblos indígenas	142
Los pueblos indígenas son parte de la solución	142
Seguridad alimentaria y nutricional de las mujeres en las áreas rurales de América Latina y el Caribe, con énfasis en la agricultura familiar	143
Mujeres invisibilizadas y con menores ingresos	145
Mujeres y la administración de la tierra	148
Mujeres y el acceso a apoyos productivos	149
La igualdad de la mujer significa progreso de todos	151

BIBLIOGRAFÍA	152
---------------------------	------------

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos
ALC	América Latina y el Caribe
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Comunidad del Caribe
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMA	Cumbre Mundial de la Alimentación
CRED	Centro de Investigación sobre la Epidemiología de Desastres
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GIZ	Cooperación Internacional Alemana
GTA	Global Trade Atlas
IALCSH	Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América

PRÓLOGO

América Latina y el Caribe se ha convertido en un referente mundial en la lucha contra el hambre. No sólo es la única región del mundo que ha logrado alcanzar la meta del hambre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (meta 1C de los ODM), reduciendo a menos de la mitad su proporción de personas subalimentadas desde 1990, sino que se trata de la única que todavía tiene a su alcance la meta más ambiciosa de la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA), que busca reducir el número total de personas con hambre, un reflejo de la prioridad que la región completa le ha otorgado a la lucha contra el hambre.

Los logros regionales no son producto del azar ni del mero desarrollo económico. Nacen de una decisión expresa de asumir la lucha contra el hambre como un compromiso político al más alto nivel, respaldado, abrazado y empujado por toda la sociedad. Este compromiso tomó forma hace casi diez años, cuando los entonces presidentes de Brasil y Guatemala, Luis Inacio “Lula” da Silva y Óscar Berger, propusieron la creación de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), la cual fue adoptada por los treinta y tres países de la región y refrendada por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC.

El ejemplo de nuestra región ha inspirado a otras: en 2014, África asumió un compromiso similar al de la IALCSH, pactando erradicar el hambre para el 2025. Esta iniciativa consolida el llamado mundial hacia esta meta, con la fuerza conjunta de ambas regiones, sumando 90 países y más de 1.7 mil millones de personas. Habida cuenta que la comunidad internacional se encuentra discutiendo cuáles serán las prioridades de trabajo de la agenda de desarrollo post 2015, esta es una señal muy poderosa, pues instaura un nuevo enfoque en la lucha contra el hambre, un enfoque en que ya no basta reducir el número o proporción, sino que apunta directamente a su erradicación.

El hambre es un problema complejo y no existe una receta universal para erradicarlo. Cada país tiene que elegir su propio camino. Sin embargo, las positivas experiencias de América Latina y el Caribe dan a entender que hay una serie de factores comunes que sirven como hoja de ruta: i) el compromiso político de los gobiernos, ii) la movilización de toda la sociedad, iii) un enfoque holístico que combina el refuerzo de los sistemas de protección social con medidas para apoyar la producción, espe-



cialmente de la agricultura familiar; y iv) el desarrollo y fortalecimiento de marcos legales que permitan consolidar los avances y dotar de recursos presupuestarios a la lucha contra el hambre, fruto de la incorporación de los legisladores y parlamentarios de la región.

Los avances a nivel regional y global no deben hacer que bajemos la guardia. Aunque la región ha dado un paso agigantado al lograr la meta del hambre de los ODM, aún hay 37 millones de personas en la región que la sufren y que requieren que redoblemos nuestros esfuerzos. Además de la malnutrición por déficit alimentario, la malnutrición por exceso se ha vuelto un problema creciente en la región. El sobrepeso afecta al 23% de la población adulta, por lo que muchos países de la región hoy enfrentan una doble carga: hambre y sobrepeso.

Erradicar tanto el hambre como la malnutrición es un compromiso que exige el esfuerzo concertado de todos, incluyendo los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, la academia, los productores y parlamentarios. En los últimos años hemos visto cómo este enfoque ha pasado de ser un sueño compartido a una agenda concreta de acciones al más alto nivel, materializándose en iniciativas como el Plan de Erradicación del Hambre y la Pobreza de la CELAC, una muestra de que la región mantendrá su liderazgo en la reducción de la subalimentación durante los próximos años. FAO ha acompañado los esfuerzos regionales desde hace décadas, y seguirá ofreciendo su experiencia internacional y asistencia técnica para que la región alcance la meta del Desafío Hambre Cero: que ningún niño, niña, mujer u hombre vuelvan a vivir con hambre en toda América Latina y el Caribe.

José Graziano da Silva

Director General

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

INTRODUCCIÓN

El **Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional** es una publicación anual de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe que recoge, en un solo documento, los resultados del análisis continuo que realiza la institución sobre la situación del hambre, la malnutrición y la pobreza en la región.

A través de sus sucesivas ediciones, el **Panorama** ha pretendido entregar una visión completa sobre las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional –disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad–, mediante el análisis de los indicadores que permiten caracterizarla: la situación de la subalimentación, la producción de alimentos, el comercio agroalimentario, la pobreza y desigualdad, el crecimiento económico y la malnutrición, entre otros. Vale la pena enfatizar que la seguridad alimentaria y nutricional es un asunto complejo y multidimensional, que atañe a varios sectores y demanda una mirada holística e integradora para ser abordado.

Sin embargo, el **Panorama** no sólo se limita a presentar la situación de la región mediante indicadores socioeconómicos y sanitarios, sino que también detalla y caracteriza las políticas públicas que implementan los países de América Latina y el Caribe en la materia. Esto permite integrar en un solo análisis tanto la demanda pública, entendida como los indicadores nacionales y regionales que revelan problemas y necesidades que deben ser abordados, como la oferta pública, plasmada en la amplia gama de políticas, programas e inversiones públicas que implementan los países.

Este análisis conjunto de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional, y el accionar de los países de la región, sustenta el principal mensaje que entrega el **Panorama** en su edición 2014: América Latina y el Caribe cumplió anticipadamente con la meta 1C de los ODM gracias al compromiso político transversal de sus países integrantes para enfrentar el problema del hambre, en un contexto de estabilidad macroeconómica y política que ha permitido consolidar el desarrollo de la región en los últimos años.

La región ha tenido una trayectoria positiva en la reducción del índice de subalimentación desde 1990, y todas las dimensiones que integran la seguridad alimentaria y nutricional se encuentran en buen estado.



En efecto, es un hecho que la región cuenta con alimentos suficientes para alimentar a toda la población, lo que constituye un logro importante en materia de disponibilidad alimentaria; también ha mantenido ritmos de crecimiento económico importantes, a la par de reducciones sucesivas de la pobreza y desigualdad a nivel regional, lo que ha ido consolidando el acceso a los alimentos en los países. Adicionalmente, la malnutrición por déficit se ha ido reduciendo gradualmente merced de una mejora en la utilización de los alimentos; mientras que la volatilidad de los precios agroalimentarios ha ido disminuyendo progresivamente, contribuyendo a la estabilidad de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional.

Aun teniendo en cuenta este positivo escenario, todavía quedan importantes desafíos que de abordarse permitirían a la región seguir avanzando en el desarrollo económico y social de sus pueblos y así erradicar definitivamente el hambre, que todavía afecta a 37 millones de latinoamericanos y caribeños.

Si bien es cierto que los países cuentan con alimentos suficientes para cubrir sus necesidades alimentarias, el abasto proviene de fuentes distintas dependiendo de la situación en que se encuentren. En la práctica, esto significa que mientras algunos países son productores excedentarios de alimentos, otros dependen de las importaciones para garantizar la disponibilidad alimentaria, lo que implica riesgos frente a potenciales crisis alimentarias o alzas repentinas en los precios de los productos agroalimentarios.

En cuanto al acceso a los alimentos, si bien la pobreza viene disminuyendo en los últimos años, el ritmo de su reducción se ha vuelto más lento. Más grave aún, en la última estimación disponible se observa un ligero aumento en el número de personas en situación de pobreza extrema, lo que representa un riesgo importante

INTRODUCCIÓN

para la seguridad alimentaria y nutricional. Del mismo modo, el aumento de las tasas de obesidad representa un desafío emergente que cada vez se instala con mayor fuerza en la agenda pública, mientras situaciones tales como los efectos de los desastres naturales en la seguridad alimentaria y nutricional, o el desperdicio de alimentos en los países de la región, pueden transformarse en una seria amenaza para la estabilidad.

En suma, el **Panorama 2014** reporta una visión positiva de los resultados de la lucha contra el hambre en la región a un año del cumplimiento de la fecha de los ODM, además de identificar los factores claves que explican estos importantes avances. Sin embargo, también es enfático en presentar desafíos y brechas pendientes que deben ser abordadas por los países de la región para así consolidar los avances obtenidos y erradicar de forma definitiva el hambre en el largo plazo.

Para ello, el documento se estructura de la siguiente forma:

El capítulo 1, Quince años seguidos de reducción del hambre en América Latina y el Caribe: el rol del compromiso político, entrega las últimas cifras estimadas por la FAO respecto a la situación del hambre en el mundo, subrayando los resultados que han permitido a la región cumplir con la meta 1C de los ODM y acercarse a la meta de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Luego, identifica también un factor diferenciador que ha permitido a América Latina y el Caribe mostrar estos avances: el compromiso político con la erradicación del hambre, que se manifiesta a nivel transversal en espacios nacionales y supranacionales.

El capítulo 2, Estado de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe, realiza un análisis completo de las cuatro dimensiones que integran la seguridad alimentaria y nutricional: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. Para ello se vale del estudio conjunto de los principales indicadores que caracterizan estas dimensiones, además de las principales medidas de política implementadas por los países de la región en cada una de ellas durante el último año.

El capítulo 3, Balance e innovaciones de las acciones públicas en materia de seguridad alimentaria y nutricional: una historia de éxito, es un estudio porme-

norizado de los factores relativos a políticas públicas que, a juicio de la FAO, han resultado trascendentales para el cumplimiento de la meta 1C de los ODM en la región. Se identifica que, en un contexto de compromiso político para la erradicación del hambre, los gobiernos de la región pusieron especial atención en cuatro áreas innovadoras de política: i) el establecimiento de acciones de amplio alcance bajo la forma de marcos regulatorios, mecanismos de gobernanza y políticas encargadas explícitamente de la seguridad alimentaria y nutricional; ii) el fortalecimiento de la agricultura familiar en todos sus niveles; iii) el combate a la pobreza, con especial énfasis en la pobreza rural; y iv) la consolidación del comercio agroalimentario a nivel regional y doméstico.

Finalmente, el capítulo 4, La situación de la seguridad alimentaria y nutricional en los pueblos indígenas y las mujeres rurales, es un análisis específico de dos grupos de población prioritarios para la FAO: los pueblos indígenas y las mujeres rurales. La caracterización específica de la situación socioeconómica y nutricional de ambos grupos pretende entregar elementos válidos para la inclusión plena de los asuntos indígenas y de género en la agenda política regional.

Esperamos que este esfuerzo institucional contribuya en todos los ámbitos pertinentes del debate regional, para así reforzar la que debería ser la conclusión más importante y decidora del **Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2014**: América Latina y el Caribe avanza firme y constantemente en la erradicación del hambre.

Raúl Benítez

*Representante Regional para América Latina y el Caribe
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación
y la Agricultura*

América Latina y el Caribe logró cumplir anticipadamente la meta de reducción del hambre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, producto del vínculo entre crecimiento económico, un elevado compromiso político y el desarrollo de diversas políticas públicas de gran impacto sobre las poblaciones más vulnerables.

Complementariamente, la pobreza y la pobreza extrema también se han ido reduciendo a la par del hambre en la región, aunque en los últimos años el ritmo de disminución ha sido menor, sobre todo en el caso de la pobreza extrema. Esto representa una amenaza para los avances de América Latina y el Caribe en la reducción del hambre, por lo que los países deben redoblar sus esfuerzos en la implementación de políticas laborales, sociales y redistributivas que permitan retomar el ritmo de reducción de la pobreza.

En el marco de un compromiso político transversal para erradicar el hambre en la región, los países han implementado innovadoras estrategias que articulan políticas públicas de distintas áreas, con fuerte participación social, y respaldadas por sólidos marcos legales. Sin embargo, en algunos países el límite fiscal se presenta como condicionante para la implementación de políticas de carácter universal y gratuito.

América Latina y el Caribe cuenta con alimentos suficientes para alimentar a toda su población, aun si hay países exportadores netos y otros que dependen mayormente de la importación de alimentos. Por ello, el comercio intrarregional es una herramienta que puede garantizar la estabilidad del abasto de alimentos a mediano y largo plazo.

La malnutrición por déficit o exceso en el consumo de alimentos siguen presentes, aunque con matices, en la región. La erradicación tanto de la desnutrición como del sobrepeso y la obesidad son asuntos que trascienden lo sanitario, considerando la fuerte vinculación entre malnutrición, pobreza y los sistemas alimentarios en los cuales se desenvuelven los países.

La estabilidad de la seguridad alimentaria y nutricional en la región se ve afectada por la volatilidad de los precios de los alimentos, los desastres naturales, y las pérdidas y desperdicios de alimentos. Estos fenómenos deben ser abordados por políticas públicas que integren a todos los actores involucrados, de modo de reducir la incertidumbre que generan en productores y consumidores.

Los pueblos indígenas y las mujeres rurales realizan aportes trascendentales para la seguridad alimentaria y nutricional de cada uno de los países de la región; sin embargo, no han recibido aún toda la atención requerida respecto a políticas y programas que los beneficien de forma amplia e inclusiva. Reforzar la seguridad alimentaria y nutricional de estos grupos será un punto clave en la futura agenda de desarrollo regional.





CAPÍTULO 1.

QUINCE AÑOS SEGUIDOS DE REDUCCIÓN DEL HAMBRE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL ROL DEL COMPROMISO POLÍTICO



II CUMBRE
CELAC
LA HABANA 2014

REUNIÓN DE
COORDINADORES NACIONALES



A falta de un año para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), América Latina y el Caribe ha logrado disminuir a la mitad la prevalencia (%) de personas subalimentadas desde el año 1990, logrando la meta 1C de los ODM referida a la reducción del hambre.

Adicionalmente, América Latina y el Caribe está cerca de lograr la meta fijada en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA), consistente en reducir a la mitad el número de personas que padecían hambre en 1990. Vale la pena señalar que Sudamérica logró esta meta en el trienio 2012–2014.

Estos positivos resultados pueden explicarse por una combinación de factores: un contexto de estabilidad macroeconómica y política, la consolidación de la democracia en la región, además un elemento diferenciador como un compromiso político transversal de América Latina y el Caribe para hacer frente al hambre y la malnutrición.

América Latina y el Caribe cumple la meta 1C de los ODM

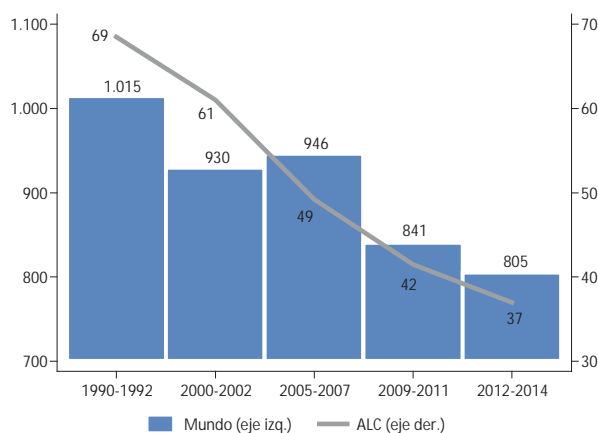
A un año de la fecha establecida para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), América Latina y el Caribe (ALC) alcanzó la primera de las metas en lo referente al hambre o la subalimentación: reducir a la mitad la prevalencia del hambre¹. Esto reafirma que el compromiso con la implementación de políticas orientadas hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad, aplicadas en el marco de un enfoque de derechos humanos, además de una estabilidad macroeconómica que ha propiciado un crecimiento económico continuo incluso en períodos de crisis, han tenido positivos resultados en materia social.

Pese a lo anterior, 37 millones de personas todavía padecen hambre en la región, es decir, no cuentan con los medios suficientes como para acceder a los alimentos disponibles, o bien estos no se encuentran disponibles en la cantidad y calidad requeridas. Esto implica que el 6,1% de la población de América Latina y el Caribe padece hambre diariamente. Como ya se mencionó, esto representa un avance importante respecto del 15,3% (68,5 millones de habitantes de América Latina y el Caribe) que padecían hambre en el trienio 1990–92, pero todavía no es suficiente. Aun cuando la región como un todo cumple la meta 1C de los ODM de forma anticipada, y así también lo hace América Latina, el Caribe se encuentra aún rezagado². La Figura 1 da cuenta de la trayectoria de la prevalencia del hambre en el mundo y en la región.

1/Los conceptos de "hambre" y "subalimentación" se usan indistintamente a lo largo del documento, haciendo alusión, en ambos casos, a la medición de la FAO que da cuenta de la Meta 1C del Objetivo de Desarrollo del Milenio.

Actualmente en el Caribe 7.5 millones de personas padecen hambre (ver Figura 2). Esto representa una leve mejoría respecto del trienio 1990–92, en el que 8,1 millones de personas la padecían, pero es aún insuficiente, tanto frente al cumplimiento de la meta 1C de los ODM, como de la Declaración de Roma firmada en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996³.

Figura 1. El hambre en el mundo y en América Latina y el Caribe (millones de personas), distintos períodos.



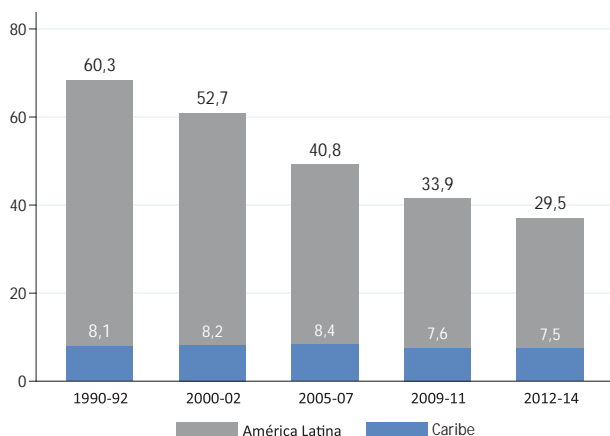
Fuente: FAO, FIDA y PMA, 2014.

2/El Objetivo 1 de los ODM es "Erradicar la pobreza extrema y el hambre". Contempla las metas 1A (Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día), 1B (Alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes) y 1C (Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre).

3/La Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en la sede de la FAO en Roma entre el 13 y el 17 de noviembre de 1996, convocó a representantes de 185 países y determinó a la erradicación del hambre como uno de los objetivos más importantes del nuevo milenio, en particular mediante el compromiso de los países de reducir en la mitad el número de personas subalimentadas en el mundo para el año 2015. A través de ella se logró renovar el compromiso mundial de eliminar el hambre y la malnutrición, y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para toda la población. Además, repuso la erradicación del hambre en la agenda, generando gran resonancia en organismos públicos, privados y gubernamentales alrededor del mundo.

La región no puede sentirse conforme con los avances realizados en la reducción del hambre mientras una proporción importante de la población de algunas subregiones y países aún padezca hambre.

Figura 2. El hambre en América Latina y el Caribe (millones de personas), distintos periodos.

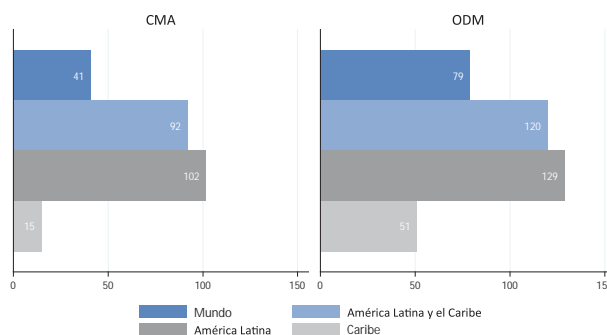


Fuente: FAO, FIDA y PMA, 2014.

La Figura 2 refleja un punto importante en la trayectoria y en la lucha contra el hambre en América Latina y el Caribe, pero especialmente en América Latina. Esta subregión ha logrado simultánea y anticipadamente cumplir con la meta 1C de los ODM referente a la reducción de la prevalencia del hambre entre 1990 y 2015, y, además, ha visto reducido en más de 50% el número de personas que padecen hambre, con lo que se cumple la meta fijada por la CMA. En 1990 más de 60 millones de personas padecían hambre en América Latina, el 14,4% de la población y hoy, a un año de la fecha de la evaluación de las metas, la subregión redujo ese número a menos de la mitad. Aunque se afirme que la región no puede bajar los brazos mientras existan personas que padezcan hambre, vale la pena destacar que los esfuerzos están dando los frutos deseados.

Esta situación, de momento solo observada en América Latina, es inminente para la región en su conjunto, toda vez que el estado de avance de la meta fijada en la CMA es del 92%. Como se puede advertir en la Figura 3, la meta de la CMA es más exigente que la de los ODM: la primera supone reducir a la mitad el número absoluto de personas que padecen hambre, y no sólo la reducción de la prevalencia (%), como ocurre en la segunda.

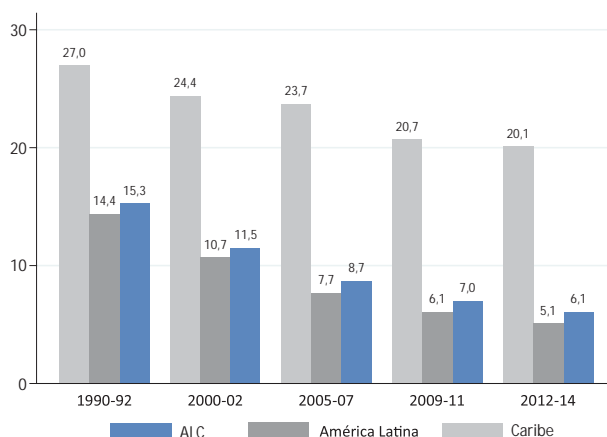
Figura 3. Porcentaje (%) de cumplimiento (estado de avance) de las metas del CMA y del ODM en el mundo y América Latina y el Caribe, 2014.



Fuente: FAO, FIDA y PMA, 2014.

Que América Latina haya cumplido con ambas metas, y que empuje a toda la región en ese camino, es consecuencia, como se verá más adelante, de un entorno macroeconómico estable y favorable, además de un compromiso político de alto nivel para implementar políticas públicas que hagan frente al hambre y la pobreza. En su conjunto, ambos factores explican el cumplimiento de las metas en América Latina. El reto a futuro, además de mantener esta senda en vías de erradicar definitivamente el hambre, es que el Caribe se sume lo más rápidamente posible a este proceso. Como se ha mencionado, y como se puede observar en la Figura 4, el Caribe ha realizado importantes avances, pero estos aún resultan insuficientes para el cumplimiento de las metas.

Figura 4. Prevalencia (%) del hambre en América Latina y el Caribe, distintos periodos.



Fuente: FAO, FIDA y PMA, 2014.

Si bien el Caribe, desde 1990 a la fecha, solo presenta un avance equivalente a la mitad de la meta 1C fijada en los ODM, sí ha mostrado progresos constantes en la lucha contra el hambre: en los últimos 24 años la prevalencia de subalimentación se redujo en 6,9 puntos porcentuales.

Pese a lo anterior, no es en el Caribe donde se concentra el hambre, sino en América Latina: el 80% (29,7 millones) del total (37 millones) de personas que padecen hambre en la región pertenece a la subregión. Además, parte importante de quienes padecen hambre se encuentran en países que tienen niveles de subalimentación inferiores a 5% y/o que han cumplido la meta; es más, prácticamente el 30% (11 millones) de quienes padecen hambre en la región vive en dichos países.

Este resultado resulta relevante, por cuanto demuestra que la erradicación del hambre sigue siendo un problema fundamental en la región. Aun si proporcionalmente muchos países de América Latina y el Caribe han reducido el hambre a niveles inferiores al 5% y/o han cumplido con la meta 1C de los ODM, sería un error no mantener y redoblar los esfuerzos en dichos países, por cuanto en términos absolutos, aún existen personas que no pueden cubrir sus requerimientos diarios de alimentos a lo largo y ancho de toda la región.⁴

La subalimentación en los países

Al analizar las cifras de subalimentación por país (ver Tabla 1), se puede observar que catorce países de América Latina y el Caribe cumplen con la meta 1C de los ODM en lo referente a la prevalencia (%) de la subalimentación. Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Cuba, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Uruguay y Venezuela redujeron la prevalencia del hambre a menos de la mitad en comparación al trienio 1990–92. De esos países, Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Cuba, México, Uruguay y Venezuela muestran niveles de subalimentación inferiores al 5%; y pese a

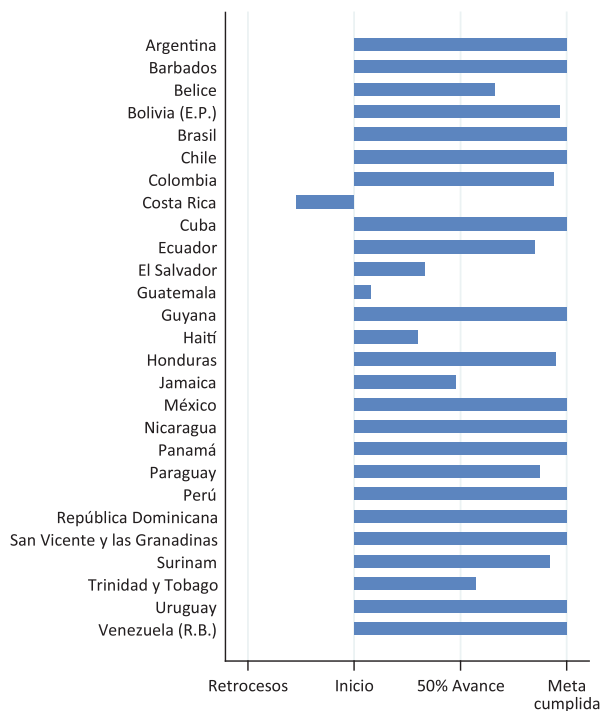
⁴/En el Capítulo 3 se puede observar como todos los países de ALC, sin distinción, implementan políticas dirigidas a combatir el hambre, aunque estadísticamente esta sea menor al 5%.

ocupar una posición privilegiada respecto de los demás países de la región, y del mundo, de ninguna manera esto puede llevar a suponer que se encuentran libres de la subalimentación, lo que viene a ratificar que las políticas orientadas al combate al hambre y la pobreza no pueden ni deben disminuir.

Cuatro países (Bolivia, Colombia, Honduras y Surinam) presentan niveles de avance superiores al 90% de la meta 1C de los ODM, siendo particularmente destacable el avance realizado por Bolivia, con más de un 97% del cumplimiento de la meta. Un poco más abajo se encuentra Ecuador, con un 85% de cumplimiento.

A excepción de Costa Rica, todos los países de la región han realizado importantes avances con miras al cumplimiento de la meta 1C de los ODM (ver Figura 5). Es importante notar que Costa Rica comenzó la serie de análisis con niveles de subalimentación muy por debajo de la mayor parte de los países de la región (5,2%) y que desde ahí ha presentado progresos moderados, pero que aun así le han permitido estar entre

Figura 5. Estado de avance meta 1C de los ODM en América Latina y el Caribe, 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de FAO, FIDA y PMA 2014.

Tabla 1. Número (millones de personas) y prevalencia (%) del hambre en América Latina y el Caribe, distintos periodos.

País	Millones de personas				Prevalencia de la subalimentación			
	1990-92	2000-02	2009-11	2012-14	1990-92	2000-02	2009-11	2012-14
Argentina	ns	ns	ns	ns	<5	<5	<5	<5
Barbados	ns	0,0	ns	ns	<5	5,2	<5	<5
Belice	0,0	0,0	0,0	0,0	9,7	5,9	5,9	6,5
Bolivia	2,6	2,8	2,7	2,1	38,0	32,8	26,9	19,5
Brasil	22,5	29,0	ns	ns	14,8	10,7	<5	<5
Chile	1,2	ns	ns	ns	9,0	<5	<5	<5
Colombia	7,3	5,4	7,1	5,5	21,6	13,4	15,3	11,4
Costa Rica	0,2	0,2	0,2	0,3	5,2	5,1	5,3	5,9
Cuba	0,6	ns	ns	ns	5,7	<5	<5	<5
Ecuador	2,0	2,4	2,1	1,8	19,4	18,6	14,2	11,2
El Salvador	0,9	0,6	0,7	0,9	16,2	10,6	12,0	13,5
Guatemala	1,4	2,3	2,1	2,2	14,9	20,2	14,7	14,3
Guyana	0,2	0,1	0,1	0,1	22,8	9,7	11,9	10,0
Haití	4,4	4,8	5,0	5,3	61,1	55,2	50,5	51,8
Honduras	1,2	1,2	1,1	1,0	23,0	18,5	14,9	12,1
Jamaica	0,2	0,2	0,2	0,2	10,4	7,3	7,9	7,9
México	6,0	ns	ns	ns	6,9	<5	<5	<5
Nicaragua	2,3	1,6	1,2	1,0	54,4	31,3	20,3	16,8
Panamá	0,7	0,9	0,5	0,4	26,4	27,6	14,8	10,6
Paraguay	0,9	0,7	0,7	0,7	19,5	12,9	10,4	11,0
Perú	7,0	5,4	3,6	2,7	31,6	20,6	12,3	8,7
Republica Dominicana	2,5	2,5	1,8	1,5	34,4	28,5	18,2	14,7
San Vicente y las Granadinas	0,0	0,0	0,0	0,0	20,7	16,8	6,8	5,7
Surinam	0,1	0,1	0,0	0,0	15,5	13,9	8,7	8,4
Trinidad y Tobágo	0,2	0,2	0,1	0,1	12,6	11,9	10,2	9,0
Uruguay	0,3	ns	ns	ns	8,5	<5	<5	<5
Venezuela	2,8	3,8	ns	ns	14,1	15,4	<5	<5
AMÉRICA LATINA	60,3	52,7	33,9	29,5	14,4	10,7	6,1	5,1
CARIBE	8,1	8,2	7,6	7,5	27,0	24,4	20,7	20,1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	68,5	61,0	41,5	37,0	15,3	11,5	7,0	6,1

Fuente: FAO, FIDA y PMA 2014.

Nota: la sigla "ns" indica valores que no son estadísticamente significativos. En aquellos países en que la subalimentación afecta a menos del 5% de la población, se señala "<5".

el grupo de países de menores niveles de subalimentación (de hecho, Costa Rica está muy por debajo los niveles que presentan otros países de la región que han cumplido con la meta). En este sentido, vale la pena precisar que las metas de los ODM miden la evolución o el avance en los indicadores respecto de su propio nivel, y no su nivel actual. De ahí que el cumplimiento sea más exigente para los países que tenían bajos niveles de subalimentación en 1990-92.

Al observar en términos agregados los casos exitosos de la región, cabe preguntarse qué elementos sustentan este avance continuo en la erradicación del hambre en América Latina y el Caribe; qué características inherentes a la región ayudan a explicar que sea un referente mundial en la lucha contra el hambre; y, por último, qué elementos favorecen, aún en momentos de crisis económicas y financieras, que el hambre mantenga su trayectoria decreciente en la mayor parte de los países de ALC.

RECUADRO 1.

EL INDICADOR DE SUBALIMENTACIÓN DE LA FAO

La FAO estima el porcentaje de personas que no alcanzan a cubrir sus requerimientos energéticos mínimos diarios para llevar una vida saludable. Para alcanzar esta cifra se determina, en base a la estructura de la población (altura, edad, sexo, etc.) y otros parámetros, el umbral de consumo mínimo necesario para llevar una vida saludable. Luego, tomando en cuenta la disponibilidad calórica y el consumo de alimentos de la población en cada estrato socioeconómico de un país, la FAO determina qué porcentaje de la población no cumple con los requerimientos mínimos. Para evitar que fenómenos transitorios como sequías, alzas en los precios u otros factores incrementen la volatilidad de la estimación, se utiliza la unidad temporal de trienios.

La subalimentación es un indicador de privación de energía alimentaria que por sí solo no capta la complejidad y el carácter multidimensional de la seguridad alimentaria y nutricional, lo que ha llevado a la FAO a complementar el indicador de subalimentación con un conjunto de indicadores que permitan obtener una visión global de todas las dimensiones que integran la seguridad alimentaria y nutricional*.

Por último, resulta importante destacar que la FAO realiza las estimaciones de prevalencia del hambre en función de la información disponible al momento del cálculo. Esto implica, por una parte, que nueva información disponible produce cambios en los datos de hambre previamente calculados y, por otra, que la nueva serie de hambre no sea comparable con las antiguas. En este sentido, sólo es posible conocer o analizar el comportamiento del hambre en el mundo, en una región o en un país tomando en consideración la última serie disponible en su totalidad. En resumen, los números entregados con anterioridad no son comparables con los de las nuevas series.

Nota metodológica: http://www.fao.org/fileadmin/templates/es/SOFI_2012/sofi_technical_note.pdf

* Food Security Indicators, pueden revisarse en <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/#.VBGLpvlV-e>

Como se observará a continuación, junto al innegable rol del crecimiento económico y la estabilidad política en la región, el elemento distintivo en América Latina y el Caribe es la consolidación de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en la agenda pública regional, lo que se ha traducido en un compromiso de todos los actores políticos y sociales en la lucha contra el hambre, y la implementación de acciones públicas más integrales e inclusivas en esta materia. Cuando sólo falta un año para dar cuenta de los avances en los ODM, se puede afirmar sin dudas que la región es un referente mundial en la lucha contra el hambre.

COMPROMISO POLÍTICO EN UN CONTEXTO DE ESTABILIDAD: Claves para el éxito de la región en la reducción del hambre

En las dos últimas décadas, la reducción del hambre y la malnutrición, en tanto objetivo global de desarrollo, ha ganado preponderancia en la agenda política internacional. También en América Latina y el Caribe se ha convertido en tema prioritario de las agendas nacionales y regionales.

En este escenario, y como se mencionaba de forma previa, cabe preguntarse cuáles han sido las claves del éxito logrado por ALC frente a la situación de otras regiones del mundo. Lo que se puede concluir es que las tendencias positivas en la reducción del hambre y la malnutrición en estos últimos quince años se explican por una combinación de factores, tanto contextuales –en términos regionales y globales– como específicos, en particular de aquellos países que se han esforzado por avanzar hacia la consolidación de la seguridad alimentaria y nutricional.

Particularmente, los países de la región han abordado de forma más explícita sus obligaciones en materia de derechos humanos, sancionando marcos jurídicos diversos para garantizar el derecho humano a una

⁵/En base a datos de la CEPAL (en línea), el crecimiento promedio de América Latina y el Caribe en la última década ha presentado un mayor dinamismo que la anterior (3,8% ante un 2,4%). Lo mismo ocurre cuando se compara a la región con la economía global (3,8% y 2,8%, en igual período).

alimentación adecuada. Los esfuerzos por entregar garantías más explícitas para el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA), especialmente en una región que presenta como regla general regímenes democráticos consolidados, mayor dinamismo económico⁵ y liderazgos y compromisos políticos que han facilitado la implementación de mecanismos inclusivos de gobernanza para el combate del hambre y la pobreza; se ha traducido en un importante desarrollo de políticas de seguridad alimentaria y nutricional con un enfoque más inclusivo y multisectorial.⁶

Como se detallará más adelante, a nivel supranacional el enfoque de derechos ha dado pie a acuerdos, compromisos y leyes marco en temas relevantes para la SAN que, si bien no son vinculantes, establecen un reto permanente e ineludible para los países, independientemente de cuánto hayan avanzado en la lucha contra el hambre.

La dinámica de las agendas políticas nacionales y regionales y la definición de prioridades del desarrollo, se han dado con el trasfondo de la crisis de los precios de alimentos. Esta crisis contribuyó a posicionar la SAN, la malnutrición y la pobreza en la discusión pública. Su abordaje desde la perspectiva de derechos también se ha enriquecido con una visión multidimensional, donde las causas del problema –así como las soluciones– involucran diferentes sectores, actores y horizontes temporales. Esto se refuerza al constatar que el crecimiento económico no va necesariamente acompañado de más bienestar, o que al menos ese nuevo nivel de bienestar no es para todos, dándole forma a un nuevo, o al menos renovado, planteamiento político, con distintos grados de compromiso y acción a nivel nacional, supranacional y regional.

En los últimos quince años, los países de la región han reconocido la importancia política y la centralidad de la lucha contra el hambre, la malnutrición y la pobreza para el desarrollo humano y la calidad de vida. De distintos modos, y con diferentes grados de intensidad, en los países así como en la región se ha ido creando un ambiente propicio para avanzar en

la consolidación de la seguridad alimentaria y nutricional, mediante un creciente compromiso político, sumado a marcos normativos, instancias de gobernanza y participación social, junto con el desarrollo y uso de recursos acorde con la tarea. Estas manifestaciones de voluntad política son las que han permitido dar el salto desde el discurso hacia la materialización de acciones que están detrás de los últimos logros obtenidos en la mejora de la SAN en América Latina y el Caribe.

INICIATIVAS REGIONALES: La erradicación del hambre como prioridad

La región fue pionera en su propuesta el hambre antes del año 2025, dando forma a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (IALCSH) en 2005, un compromiso político de todos los países de la región que ha ido sumando adherentes y que hasta hoy sigue siendo ratificada y promovida en reuniones de alto nivel, además de adquirir creciente importancia y visibilidad como foro regional sobre el tema. Adicionalmente, la Declaración de Santiago de la CELAC en enero de 2013, refrendada en enero de 2014 en la Segunda Cumbre en La Habana, dio origen al Plan de Acción de Políticas Públicas en Materia Social, en cuyo marco se solicitó a FAO, con apoyo de la CEPAL y la ALADI⁷, la preparación de un Proyecto de Plan de Acción de Seguridad Alimentaria y Nutrición y Erradicación del Hambre y la Pobreza; al mismo tiempo, la Cumbre ALBA-TCP y Petrocaribe, en diciembre de 2013, adoptó el Plan de Acción “Hugo Chávez Frías” para la erradicación del hambre y la pobreza.

En base a estas experiencias, otras instancias subregionales –UNASUR, SICA, CARICOM, CAN y MERCOSUR– están trabajando en torno a planes de acción y estrategias para abordar la seguridad alimentaria y nutricional desde una perspectiva supranacional, recogiendo realidades comunes a los países representados para contextualizar los problemas de hambre y pobreza, sus relaciones causales y el diseño de estrategias acordes a cada situación.

⁶/El Capítulo 3 analiza en mayor detalle estos avances a nivel de países.

⁷/Asociación Latinoamericana de Integración.

En el ámbito legislativo regional, el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) ha asumido un compromiso clave en la integración de la SAN en la agenda pública de América Latina y el Caribe, a través de procesos de discusión y consulta que llevaron a la aprobación de la Ley Marco del Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria en 2012, y la Ley Marco de Alimentación Escolar en 2013. Estos marcos jurídicos, aun sin ser vinculantes, legitiman regionalmente los conceptos de derecho a la alimentación y seguridad alimentaria y nutricional de toda la población. Además, simbolizan el compromiso de los parlamentarios nacionales, que también se puede evidenciar en el activo desarrollo del Frente Parlamentario contra el Hambre regional y sus capítulos nacionales, los cuales permanentemente impulsan procesos de diálogo entre múltiples actores, promoviendo la conceptualización y posicionamiento del derecho a la alimentación en sus parlamentos, y apoyando la elaboración de normativas y el desarrollo de políticas en el ámbito de la lucha contra el hambre, la malnutrición y la pobreza.

La articulación y confluencia de posiciones e intereses con respecto a la seguridad alimentaria y nutricional se ha ido consolidando a través del establecimiento de distintas instancias y mecanismos de participación formal e informal. Estos nuevos espacios, en los que participan actores públicos, privados y de la sociedad civil, están abocados a los temas en cuestión así como a otros problemas emergentes, profundizando la discusión entre los países y sus respectivos enfoques, y contribuyendo a validar y legitimar posturas hacia la toma e implementación de decisiones. Los foros y espacios de diálogo en el ámbito ejecutivo y legislativo, incluyendo los organismos de integración regional, han operado en el mismo sentido, facilitando el diálogo, mostrando experiencias, compartiendo conocimientos y promoviendo la cooperación sur-sur. Los acuerdos y acciones impulsados por estos organismos aportan, además, a la integración del derecho a la alimentación en las agendas políticas nacionales, tal como ha sucedido en los últimos dos años al interior de la CELAC y de ALBA-Petrocaribe, para citar dos ejemplos.

Los avances en la gobernanza incluyen la gradual adhesión y puesta en práctica de principios como participación, transparencia, equidad y rendición de cuentas. Resulta meritorio, en este sentido, destacar

que el compromiso con la SAN no sólo proviene de los gobiernos. Los parlamentarios, académicos, organizaciones sociales y líderes de la sociedad civil que se han sumado al debate ponen de manifiesto temas emergentes y enriquecen el análisis desde su propia perspectiva. Algunos actores se han convertido en voces incluso a nivel formal, como lo refleja el reformado Comité Mundial de Seguridad Alimentaria, que hoy incluye a la sociedad civil como miembro luego del reconocimiento en 2009 del Mecanismo de la Sociedad Civil, el mayor mecanismo internacional de integración de organizaciones provenientes de la sociedad civil, cuyo objetivo es influir en las políticas y acciones sobre agricultura y SAN a nivel nacional, regional y mundial. La participación amplia y las alianzas no solo legitiman las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, sino que promueven la equidad, la transparencia, y el desarrollo de sistemas de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

En consecuencia con la priorización de la SAN y la lucha contra la pobreza en las agendas nacionales, los países han desarrollado diversos instrumentos de política pública, tanto para abordar los problemas sociales a corto plazo, como para producir cambios estructurales que entreguen soluciones permanentes en el largo plazo. Estas políticas incluyen iniciativas en las áreas de protección social, agricultura familiar, mercado del trabajo y comercio agroalimentario, entre otras.

Para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población han surgido marcos jurídicos, legislativos e institucionales; así como políticas, estrategias y programas a nivel regional y nacional. Varios países han promulgado marcos legales referentes a la SAN y el derecho a la alimentación, así como han desarrollado políticas nacionales en la materia. Además, los países han adherido a compromisos emanados de los principales organismos supranacionales que los representan, como CELAC, SICA, UNASUR, MERCOSUR y CARICOM, y estos espacios han propiciado la búsqueda de formas de cooperación sur-sur en apoyo a la SAN, la mitigación de la pobreza y el desarrollo sostenible, donde organismos de cooperación nacionales buscan oportunidades de contribuir con su experiencia y capacidades para que otros países avancen más rápidamente hacia los objetivos.

En suma, la instalación de la seguridad alimentaria y nutricional en la agenda pública regional, junto a la creciente adhesión al derecho humano a la alimentación adecuada en los espacios supranacionales y nacionales de discusión, han sido las bases del establecimiento de un amplio compromiso político para hacer frente al hambre, la malnutrición y la pobreza en América Latina y el Caribe. Adicionalmente, la emergencia de más actores y liderazgos que participan ya no sólo del diagnóstico, sino también en la elaboración de solu-

ciones, han contribuido de forma decisiva a la consecución de avances de desarrollo dignos de emular. El siguiente análisis del estado de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional hace patente estos avances, pone en relieve los desafíos pendientes y configura la base futura de la búsqueda de nuevos procesos que permitan, además de cumplir con las metas de los ODM, que ésta sea la última generación de latinoamericanos y caribeños que deba convivir con el hambre.



CAPÍTULO 2.

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





DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

América Latina y el Caribe cuenta con alimentos suficientes para cubrir las necesidades calóricas de toda la población, tanto como región en su conjunto como en cada uno de los países que la integran.

La región se ha transformado en exportadora neta de alimentos, lo que da cuenta de su potencial agroalimentario. Sin embargo, cada país tiene realidades distintas. Sin ir más lejos, los países del Caribe continúan importando la mayoría de los alimentos para el consumo.

Escenarios como este representan una gran oportunidad para el desarrollo del comercio intrarregional, que muestra crecimientos constantes, pero donde todavía hay espacio para crecer. La región tiene el potencial de transformarse en el abastecedor principal de la misma región, es decir, en su "gran socio comercial".

La disponibilidad alimentaria⁸ es una de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional, y el primer pilar de la SAN, por cuanto se puede definir como la acción o acciones orientadas a garantizar la existencia de los alimentos en cantidad suficiente para el consumo de la población. Sin embargo, esta no resulta suficiente por sí sola para superar la problemática del hambre, algo particularmente cierto en los países de América Latina y el Caribe. En este sentido, una amplia disponibilidad de alimentos no lleva necesariamente a mejorar el acceso o a la utilización adecuada de los alimentos, a pesar que la existencia de alimentos suficientes para cubrir la demanda de la población en su conjunto es el primer requisito para la SAN.

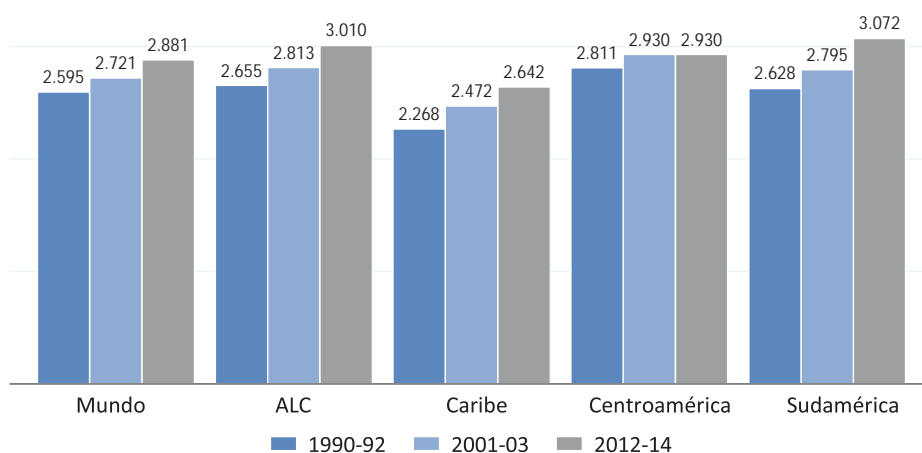
Durante las últimas décadas, la producción y disponibilidad alimentaria total ha crecido más rápido que la población y el consumo, lo que, consecuentemente, se ha traducido en un aumento en la disponibilidad per cápita de alimentos, superior a los requerimientos alimenticios mínimos de la población.

A nivel mundial la disponibilidad alimentaria hoy es un 11% superior a la del trienio 1990–92, alcanzando las 2.881 calorías por día por persona, lo que supera en un 56% el requerimiento mínimo promedio de calorías diarias (ver Figura 6).

En esta materia, los progresos en América Latina y el Caribe son evidentes. A comienzos de la década de los

⁸La seguridad alimentaria y nutricional está compuesta por cuatro dimensiones o pilares: disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización. Siguiendo el formato tradicional del **Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina y el Caribe**, en el segundo capítulo de este documento se analizan las cuatro dimensiones por separado, aunque todas estas dimensiones se encuentran estrechamente vinculadas, por lo que los límites entre unas y otras muchas veces son difusos.

Figura 6: Disponibilidad alimentaria en América Latina y el Caribe, en total y por subregiones, y el mundo, 1990-92, 2001-03 y 2012-14(kcal/persona/día).



Fuente: FAO, FIDA y PMA, 2014.

‘90 la disponibilidad alimentaria en todos los países, a excepción de Haití, superaba los requerimientos mínimos por márgenes relativamente estrechos. Actualmente, los 33 países de la región disponen de alimentos para satisfacer ampliamente los requerimientos mínimos en términos energéticos: la oferta calórica en ALC para el trienio 2012–14 es de 3.010 calorías, lo cual significa un aumento del 13% desde el trienio 1990–92, mayor del que se observa a nivel mundial.

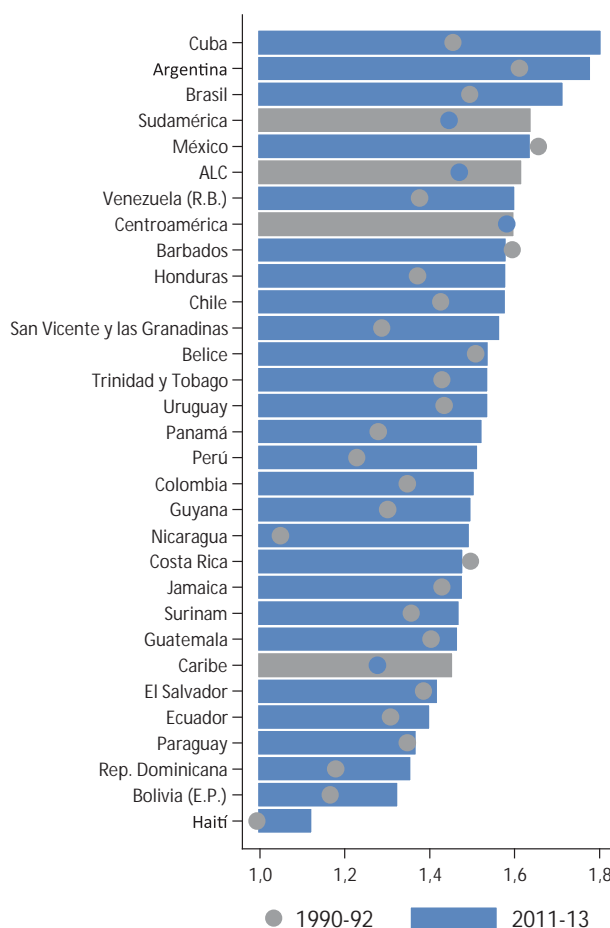
Esta misma tendencia se observa en las subregiones. Sudamérica, que da cuenta del 67% de la población regional, presenta en promedio 3.072 calorías al día por persona, un 17% superior a la disponibilidad calórica registrada dos décadas atrás. En Centroamérica la disponibilidad calórica alcanza las 2.930 calorías, un crecimiento del 4% en igual período; mientras que en el mismo período el Caribe presenta un crecimiento de 17%, aun cuando exhibe los niveles más bajos, con solo 2.642 calorías diarias por persona en promedio.

Como se mencionó anteriormente, en términos de disponibilidad calórica la región cuenta con más alimentos que los que requiere su población. En particular, la disponibilidad de calorías de la región excede en un 62% los Requerimientos Energéticos Diarios Mínimos (MDER, por sus siglas en inglés). Desde un punto de vista subregional, los países del Caribe superan en 46% los requerimientos mínimos, los de Centroamérica en 60%, y los de Sudamérica en 64%. Sin embargo, pese a los favorables resultados en los promedios subregionales, existe una amplia heterogeneidad al observar las realidades país a país.

En el Caribe se encuentra el mínimo y máximo de la región: en Haití la disponibilidad de alimentos supera solo en un 12% los requerimientos mínimos, mientras en Cuba la disponibilidad los supera en un 81%. Le siguen Argentina y Brasil con una disponibilidad calórica que supera en un 70% los requerimientos. En el otro extremo, tras Haití, Bolivia, República Dominicana y Paraguay son los países con una menor distancia entre disponibilidad y requerimientos mínimos en términos calóricos, superándolos de todos modos en más de un 30% por persona (ver Figura 7).

La mejora en la oferta no sólo ha repercutido sobre el aumento en la disponibilidad, sino también sobre la

Figura 7: Índice de oferta de energía alimentaria, 1990-92, 2011-13 (razón entre la oferta y los requerimientos mínimos diarios).

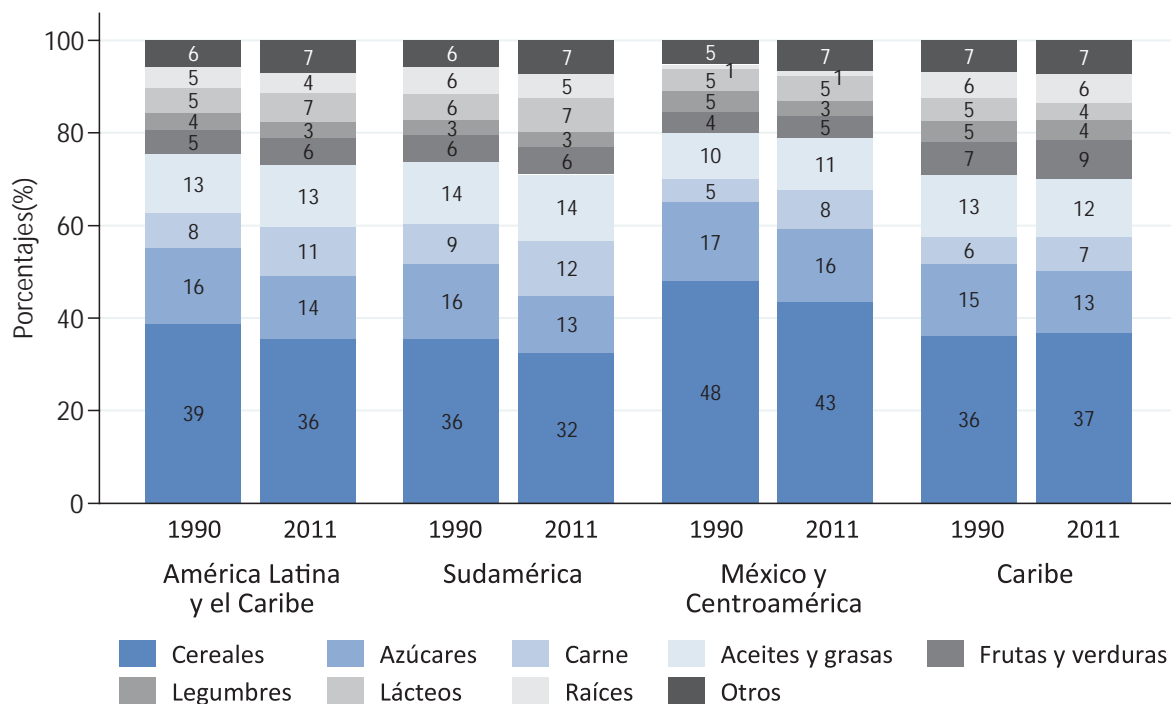


Fuente: Elaboración propia a partir de información de FAO, FIDA y PMA 2014.

diversidad de la dieta (ver Figura 8). Como se podrá ver más adelante, que las dietas mejoren en promedio no necesariamente indica que el total de la población consuma lo suficiente tanto en términos calóricos como vitamínicos, ni que las dietas de los más pobres hayan mejorado consecuentemente. Es, sin embargo, un indicativo de una mejor y mayor disponibilidad de alimentos a nivel agregado, y de que existan mayores posibilidades de mantener dietas más equilibradas desde el punto de vista nutricional.

Dentro de la región la brecha existente entre la disponibilidad de algunos cereales y su utilización, en términos agregados, ha aumentado. Este fenómeno refrenda que en ALC la disponibilidad de los alimentos se ha consoli-

Figura 8: Composición (%) de la disponibilidad calórica, 1990 y 2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de FAOSTAT (en línea).
 Nota: El total puede no sumar 100% a causa del redondeo de cifras.

dado en las últimas dos décadas. En efecto, a inicios de 1990 la diferencia entre disponibilidad y la utilización en el total de cereales era de 12 mil millones de toneladas, mientras en la actualidad supera los 30 mil millones (ver Figura 9).

A nivel subregional, Sudamérica explica en gran parte el comportamiento de América Latina y el Caribe, aunque tanto en el Caribe como en Centroamérica hay cereales más que suficientes para satisfacer tanto el consumo directo como otros posibles usos. Desde comienzos de los '90 hasta la fecha, la brecha entre disponibilidad y utilización aumentó en un 43% en el Caribe, superando las 1,3 mil millones de toneladas; y en un 56% en Centroamérica, alcanzando las 4,8 mil millones de toneladas.

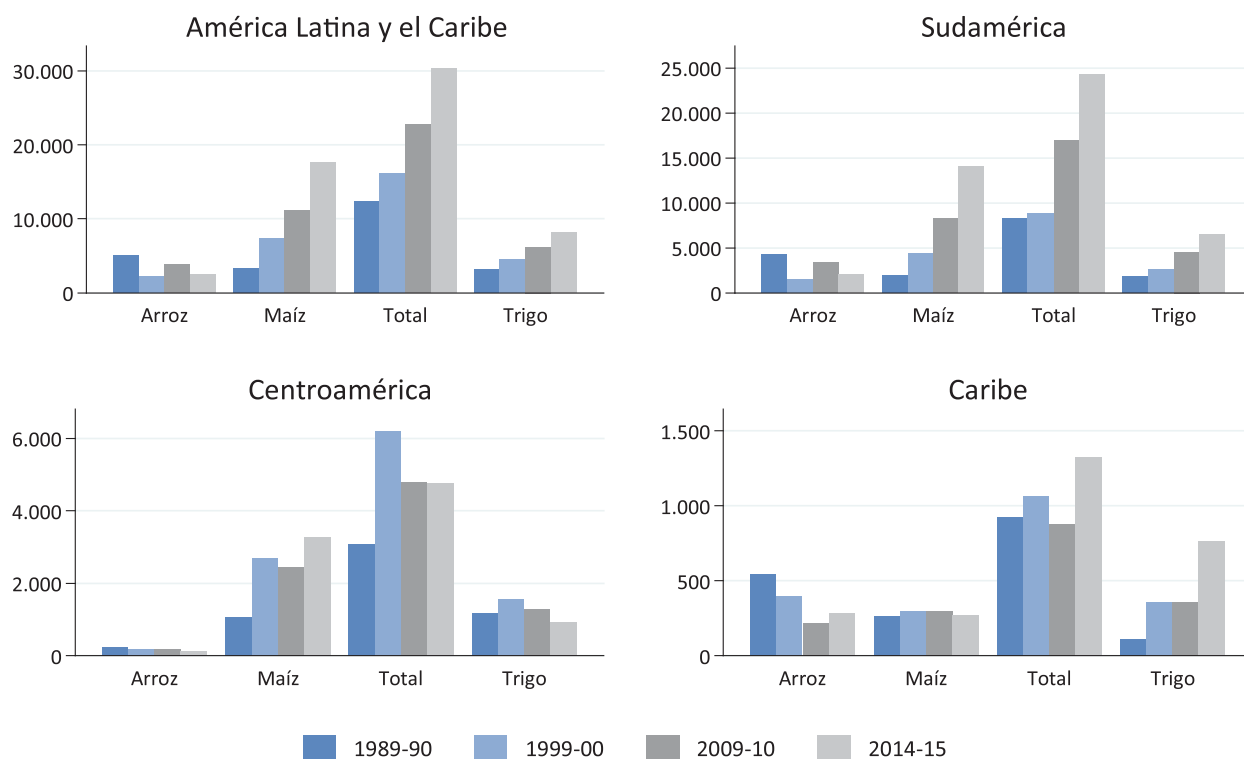
Producción de alimentos y crecimiento agrícola

Respondiendo a los aumentos en la demanda mundial por alimentos, la agricultura a nivel global ha crecido de forma constante en las últimas décadas. Esto también

se observa en ALC: así, la región produce más alimentos de los necesarios para alimentar a su población; además, el nivel de producción y variedad de bienes agroalimentarios convierte a América Latina y el Caribe en una potencia mundial en la exportación de productos agroalimentarios.

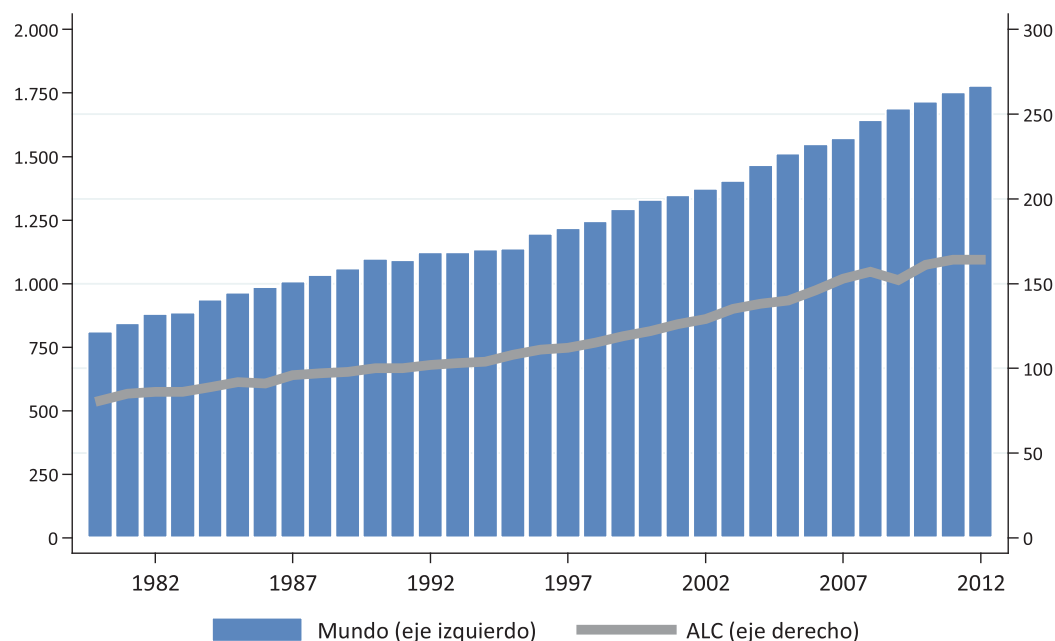
Pese a que en promedio el crecimiento del Valor Agregado Agrícola (VAA) ha sido constante en los últimos 30 años (ver Figura 10), y que en la última década se ha observado un mayor dinamismo tanto a nivel regional como global (ver Figura 11), la participación de la agricultura sobre el Producto Interno Bruto (PIB) ha ido reduciéndose a lo largo de los años llegando a representar una proporción relativamente menor de la economía global; son otras actividades económicas, como el sector de servicios, las que más aportan actualmente al PIB. Aun así, la agricultura continúa siendo especialmente importante para un tercio de la población mundial, quienes tienen vinculados sus medios de vida a dicha actividad, y es también especialmente importante en las áreas rurales y para los sectores más vulnerables de la población de la región (FAO, 2013a).

Figura 9: Brecha (miles de toneladas) entre la disponibilidad alimentaria y la utilización de cereales en América Latina y el Caribe y subregiones, distintos períodos.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 10: Evolución (en miles de millones de dólares constantes 2005) del valor agrícola agregado en el mundo y América Latina y el Caribe, 1982-2012.



Fuente: Banco Mundial (en línea).

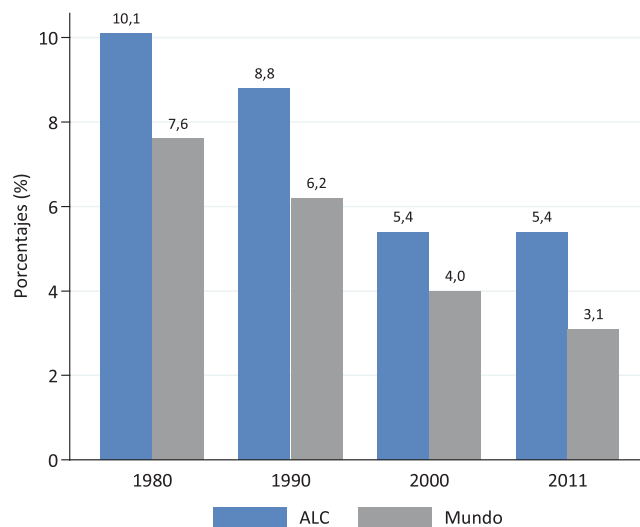
La importancia de la agricultura en ALC, medida como la participación en el PIB, se ha ido reduciendo desde la década de los '80, en línea con la tendencia mundial. A nivel global, la contribución del sector agricultura a la economía ha pasado desde un 7,6% en los años '80 hasta un 3,1% para el 2011. Si bien en la región se mantiene esta tendencia, el aporte de la agricultura es mayor al promedio mundial, pasando desde un 10,1% en 1980 hasta un 5,4% en el 2011.

Como suele ser la tónica en la región, los promedios regionales esconden grandes diferencias (ver Tabla 2). Así, en Guyana, Nicaragua y Paraguay la agricultura tiene una mayor importancia relativa en la economía nacional, con una contribución de este sector de 22%, 20% y 21% al PIB, respectivamente; al contrario, en San Vicente y las Granadinas, Barbados y Trinidad y Tobago, la contribución de la agricultura no supera el 2% del PIB.

Como en todas las cifras promedio de la región, vale considerar la heterogeneidad de los países que la integran. Ejemplo de ello es Brasil, México y Argentina, países que dan cuenta de más del 60% de la agricultura regional, con participaciones individuales de 33%, 18%, y 11%, respectivamente⁹.

⁹Valores calculados a partir de valor agregado agrícola en dólares constantes 2005 para el año 2011 (WDI, Banco Mundial)

Figura 11: Participación (%) de la agricultura en el PIB de América Latina y el Caribe y el mundo, 1980-2011.



Fuente: Banco Mundial (en línea).

La agricultura de Brasil durante el año 2012 aportó cerca de USD 53 mil millones, esto es el 5,2% de su economía. En México el valor agregado agrícola fue de USD 31,6 mil millones, un 3,6% del PIB. En Argentina el valor agregado agrícola fue de USD 16,5 mil millones, lo que da cuenta del 9,1% del PIB del 2012. Cabe señalar que en Argentina la participación de la agricultura aumentó en los 2000, en comparación con la década anterior.

En el resto de los países la magnitud del valor agregado es relativamente menor. Colombia en el 2012 alcanzó los USD 12,5 mil millones, Perú superó los USD 7 mil millones, Venezuela y Chile se ubicaron en torno a los USD 6,3 mil millones, Ecuador cerca de USD 4,8 mil millones, y Guatemala de los USD 4,2 mil millones. A continuación, República Dominicana supera los USD 3,2 mil millones, Cuba y Costa Rica están por sobre los USD 2 mil millones y el resto de los países no supera dicho valor.

Esta tendencia regional, que presenta por un lado un constante crecimiento de la producción agrícola y su valor agregado frente a una decreciente importancia del sector en el PIB, se reafirma también en vistas de la

Tabla 2: Participación (%) de la agricultura en el PIB nacional, 1993, 2003 y 2013.

	1993	2003	2013
Antigua y Barbuda	4,1	2,0	2,1 a
Argentina	5,5	9,8	6,7
Bahamas	2,8	2,8	2,1 a
Barbados	3,6	2,3	1,5 a
Belice	16,7	16,8	13,1 b
Bolivia (E.P.)	16,3	15,4	13,0 a
Brasil	7,6	7,4	5,7
Chile	9,2	5,3	3,4
Colombia	13,9	9,0	6,1
Costa Rica	13,0	8,7	5,6
Cuba	10,3	7,8	5,0 b
Domínica	21,5	12,9	14,9 a
República Dominicana	11,2	6,4	6,1
Ecuador	24,3	11,7	9,9
El Salvador	14,9	9,0	10,8
Grenada	10,6	6,8	5,4 a
Guatemala	...	14,4	11,3
Guyana	36,2	31,4	21,5 a
Haití
Honduras	20,6	12,8	13,4
Jamaica	8,0	5,9	6,7 a
México	4,5	3,6	3,5
Nicaragua	...	17,1	19,9 a
Panamá	8,1	7,8	3,5 a
Paraguay	17,8	18,3	21,0
Perú	9,5	8,2	7,4 a
San Cristobal y Nieves	6,8	2,1	1,5 a
Santa Lucía	10,9	4,9	3,6 a
San Vicente y las Granadinas	14,9	6,4	7,5 a
Suriname	19,2	7,2	9,3 a
Trinidad y Tobago	2,6	1,0	0,6 a
Uruguay	7,4	11,1	10,0
Venezuela (R.B.)	5,5	4,6	5,8 c

Fuente: Banco Mundial (en línea).
Notas: /a cifras corresponden al año 2012.
/b cifras corresponden al año 2011.
/c cifras corresponden al año 2010.
/... cifras no disponibles.

productividad de la labor agrícola, que ha ido en aumento en los últimos 30 años en el mundo, y particularmente a nivel regional.

En comparación con el mundo, el valor agregado agrícola por trabajador de América Latina y el Caribe ha sido mayor durante todo el período observado. A inicios de la década del '80 el VAA de la región se encontraba cerca de los 2.000 dólares por trabajador, más que duplicando el promedio mundial. Para el 2012 este valor supera los 4.200 dólares, siendo mayor en 3,6 veces al valor global (ver Figura 12).

Al observar también la tasa de crecimiento del valor agregado por trabajador (Figura 13), se puede constatar que el crecimiento de la región supera al del mundo¹⁰ desde hace tres décadas, lo que termina por reafirmar esta aparente paradoja de que, sin embargo, es muy provechosa en términos de la seguridad alimentaria y nutricional de la región: a pesar de tener una importan-

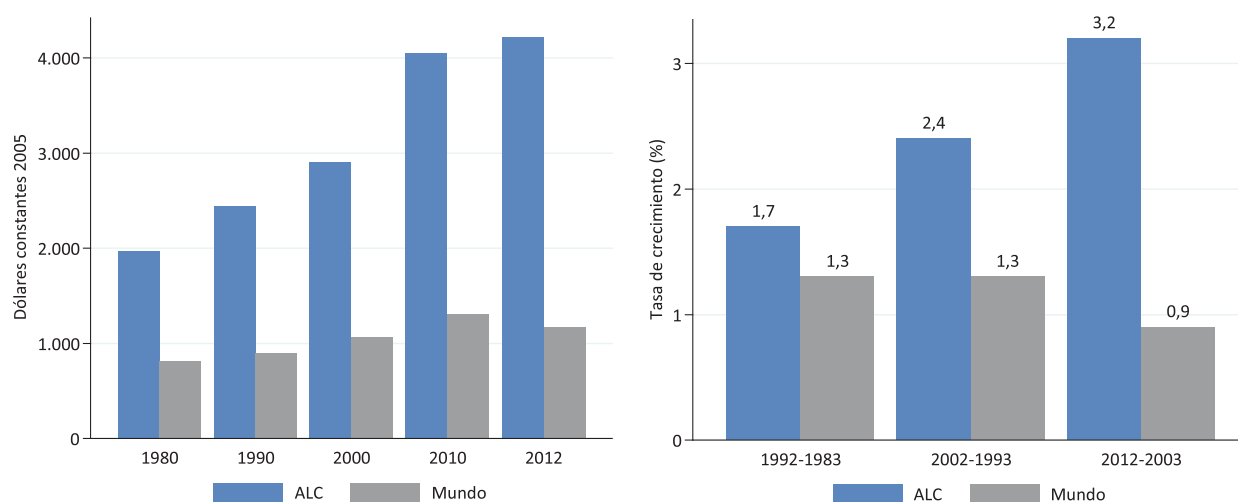
cia cada vez menor, ALC mantiene un sector agrícola dinámico y en crecimiento.

Perspectivas de la producción mundial de cereales

Las últimas estimaciones de la FAO, disponibles hasta mediados del año 2014 (FAO, 2014a), dan cuenta de perspectivas favorables para la producción mundial de cereales. Los pronósticos apuntan a una producción de 2.498 millones de toneladas para la presente temporada (2014/15), una reducción de 0,9% respecto de los niveles récord de la temporada anterior (ver Figura 14).

Esta baja responde al desempeño esperado en la producción de granos secundarios¹¹ y al trigo, donde se estiman reducciones en los niveles de producción de 1,5% y 1,4%, respectivamente. Con esto la producción de granos secundarios alcanzaría 1.287 millones

Figuras 12 y 13: Evolución [dólares constantes 2005 y Tasa de crecimiento (%)] valor agregado agrícola por trabajador y promedio del valor agregado por trabajador en América Latina y el Caribe y el mundo, distintos períodos.



Fuente: Banco Mundial (en línea)

¹⁰/Al comparar la productividad del sector agrícola de América Latina y el Caribe, medida como el valor agregado por trabajador, con otras regiones del mundo, queda en evidencia que la región supera ampliamente a gran parte de las regiones en desarrollo. En promedio para el período 2010-12, supera en más de 5 veces la productividad agrícola de Asia Oriental y Pacífico, África Subsahariana y en más de 6 veces la productividad agrícola de Asia meridional. Sin embargo, comparar la región con Estados Unidos o la Unión Europea da cuenta de los grandes desafíos que la región tiene para ampliar su productividad y producción agrícola. En efecto, el valor agregado por trabajador en ALC es apenas el 8% de Estados Unidos y el 20% de la Unión Europea.

¹¹/Los cereales secundarios incluyen cebada, maíz, centeno, avena, mijo, sorgo, alforfón, quínoa, fonio, triticale, alpiste, grano mezclado y cereales nep.

de toneladas y el trigo 707 millones de toneladas en la presente temporada.

Esta última baja se debe principalmente a un descenso en la producción en Estados Unidos, causada por una grave sequía; y en Canadá, donde las plantaciones se redujeron drásticamente debido a los bajos precios. Además, con la cosecha casi concluida en el Cercano Oriente, las cifras más recientes señalan una disminución del 7,3% de la producción total de trigo de la subregión, en su mayoría debido a la sequía que llevó a una contracción del 10% en Turquía.

También se espera que África del Norte obtenga una cosecha menor de trigo este año, debido, entre otros factores, a una menor producción en Marruecos. Se espera que estos descensos superen con creces los aumentos en algunos otros países, en particular India y China, donde se pronostican producciones récord, y la Unión Europea (UE), donde se prevén alzas moderadas en las cosechas.

En cuanto al arroz, se espera que la producción aumente un 1,2%, alcanzando las 504 millones de toneladas. A mediados de año, los países del hemisferio sur han recolectado sus principales cosechas, mientras que la temporada de arroz de este año está menos avanzada en los países del hemisferio norte, que comprende los principales productores.

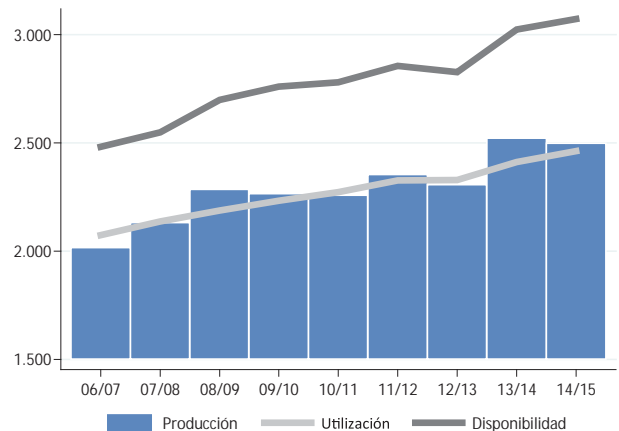
En el caso del maíz, en donde China aporta la mayor parte de la cosecha en Asia, se espera un ligero aumento de la producción. En África, se prevé que la producción total de maíz aumentará en un 3%, en gran parte debido a los fuertes incrementos en África austral, en relación al nivel bajo del año pasado causado por la sequía.

Sin embargo, pese a ciertas cifras positivas en la producción de cereales, la FAO (2014a) estima que a nivel mundial 33 países, incluidos 26 en África, necesitan asistencia exterior para alimentos debido a conflictos, malas cosechas y/o precios domésticos altos de los alimentos.

Por otra parte, continúan las preocupaciones sobre los posibles impactos que pueda tener el fenómeno de El Niño sobre la producción mundial de cereales. Dadas

las previsiones meteorológicas actuales, existe un 70% de probabilidad que ocurra un episodio durante el vera-

Figura 14: Balance (millones de toneladas) del mercado mundial de cereales, 2006-07 a 2014-15.



Fuente: FAO (2014a)

no del hemisferio norte, debido a variaciones climáticas potenciales que incluyen lluvias reducidas en algunas partes de Asia.

En síntesis, si bien es cierto que el estado de la producción de cereales a nivel mundial es positivo y la disponibilidad a nivel global está ampliamente asegurada, los esfuerzos a nivel productivo no deben disminuir si se quiere continuar en esta senda positiva de crecimiento en las próximas décadas, en la cual, seguramente, la región tendrá un importante rol.

Perspectivas de la producción de cereales en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe los pronósticos apuntan hacia una producción de cereales por sobre los 211 millones de toneladas para la temporada 2014/2015, esto es una caída del 1,6% en la producción respecto de la temporada anterior (FAO, 2014a). Pese a esto, los volúmenes de producción se encuentran en niveles altos, aun por sobre el promedio de los últimos 5 años. Dicha caída responde a una menor producción de maíz por parte de los grandes productores del cereal.

En la Tabla 3 se pueden observar las previsiones de producción para la temporada actual y la producción observada la temporada anterior. Para la presente temporada, se estima que la producción de maíz en la región alcanzaría las 145,4 millones de toneladas, un 5,4% menos que la producción de la temporada 2013/14. Esto responde en gran medida al desempeño de este cultivo en los países de Sudamérica; estimaciones preliminares para la producción de este año apuntan a una caída de 6,6% con respecto al nivel récord del año pasado. No obstante, se espera que la producción total esté muy por encima del promedio quinquenal, alcanzando 115 millones de toneladas. La disminución en la producción de este cereal obedece sobre todo a menores volúmenes de producción en Brasil y Argentina.

En el primer caso, se estima que Brasil, el mayor productor de maíz en la región, reducirá su producción en un 5,4% en comparación con la excelente cosecha de la temporada anterior, superando las 76 millones de toneladas para la temporada 2014/2015. Esta reducción se explica en gran parte por un descenso de la superficie plantada, en respuesta a los bajos precios y a una caída en los rendimientos previstos a causa de la sequía a principio de temporada.

Argentina, el segundo mayor productor, también verá reducida su producción en 2 millones de toneladas en comparación con la buena cosecha de la temporada anterior. Se espera una producción de maíz de 27 millones de toneladas, todavía por sobre el promedio de los últimos cinco años. Esta reducción responde a una disminución en los rendimientos a causa de factores climáticos en el inicio de la temporada.

En Paraguay, las expectativas iniciales sobre la producción de maíz apuntan a una caída de casi un tercio en comparación con la temporada anterior, a raíz de una disminución de la superficie plantada y a un cambio a cultivos más rentables, como la soja. En Perú, a pesar que las condiciones iniciales hacían prever un aumento de la producción, aún se está a la espera de las posibles implicancias de la sequía de inicios de temporada sobre los rendimientos en las principales regiones productoras.

En Centroamérica y México, en tanto, la situación también es variada. En México, principal productor de la subregión, se prevé una producción de maíz menor respecto a la excelente cosecha del año pasado, debido a una reducción de la superficie sembrada con maíz blanco a raíz de los bajos precios; por el contrario, se proyecta que la superficie sembrada de maíz amarillo aumente a causa de precios más favorables. Sin embargo, la producción total se pronostica todavía muy por encima de la media de cinco años del país, en casi de 22,4 millones de toneladas. De esta forma, se estima que la producción de maíz en Centroamérica superará levemente la producción de la temporada anterior, alcanzando un volumen de 26,2 millones de toneladas.

En el caso del trigo, las perspectivas de producción son favorables para el conjunto de la región, principalmente en los países de Sudamérica, y tras aumentos de la superficie plantada y buenas condiciones meteorológicas se espera un fuerte incremento en la producción para la presente temporada en América Latina y el Caribe, alcanzando un volumen cercano a las 27,5 millones de toneladas, un 21% mayor que la producción de la temporada anterior.

El aumento de la superficie plantada, principalmente en Argentina y Brasil, responde a una fuerte demanda regional y a mayores precios. Se espera que la producción de trigo alcance las 11,5 en Argentina, y 7,8 millones de toneladas en Brasil, esto es un incremento de más del 25% y 36% respectivamente en comparación con la temporada anterior. De esta forma, se espera que la producción de trigo de Sudamérica se recupere de los bajos niveles de hace dos años y llegue a un volumen cercano a las 24 millones de toneladas, lo que estaría por sobre el promedio quinquenal.

Por otro lado, México alcanzaría una producción de trigo cercana a los 3,7 millones de toneladas, un 4,4% por sobre la cosecha del año anterior, como consecuencia de un aumento de la superficie plantada. Sin embargo, el volumen aún se mantiene levemente por debajo del promedio de los últimos cinco años.

Por último, se espera que la producción de arroz llegue a las 19 millones de toneladas, un leve aumento del 1,3% por sobre la producción de la temporada anterior. En Sudamérica, la producción de arroz se incrementaría en un 1,2%, alcanzando un volumen de 16,4 millones de toneladas. Por otra parte, el Caribe verá incremen-

tada su producción en un 1,8%, superando las 1,8 millones de toneladas.

En Cuba se espera que la producción de arroz alcance las 467 mil toneladas, un aumento del 4% en comparación con la temporada anterior, y que se puede atribuir a un aumento de la superficie plantada. En República Dominicana las expectativas son que la producción de arroz se mantenga en niveles similares respecto al año anterior, en tanto en Guyana la producción se incrementaría un 3,3%, alcanzando las 553 miles de toneladas. Finalmente, la producción de arroz en Haití se mantendría en niveles similares a los de la temporada anterior, alcanzando las 87 mil toneladas.

Tabla 3: Producción (miles de toneladas) de cereales en América Latina y el Caribe, 2013-14 y 2014-15

País / región	Trigo		Arroz*		Maíz		Total	
	2013-14	2014-15	2013-14	2014-15	2013-14	2014-15	2013-14	2014-15
Brasil	5.718	7.804	7.919	8.208	80.517	76.180	97.150	95.006
Argentina	9.200	11.500	1.061	1.088	29.000	27.000	48.087	48.306
Paraguay	702	1.000	420	434	3.700	2.500	4.854	3.965
Perú	230	223	2.064	1.904	1.671	1.585	4.213	3.964
SUDAMÉRICA	19.079	23.764	16.241	16.435	123.504	115.388	173.017	169.588
México	3.518	3.674	140	147	22.408	22.379	34.121	34.103
Guatemala	8	8	20	19	1.732	1.750	1.803	1.819
El Salvador	-	-	20	20	953	960	1.117	1.121
Nicaragua	-	-	299	312	498	529	857	910
MÉXICO Y CENTROAMÉRICA	3.527	3.683	833	845	26.230	26.271	38.937	38.997
Cuba	-	-	449	467	305	302	753	769
Rep. Dominicana	-	-	548	548	41	37	590	587
Guyana	-	-	535	553	4	4	539	557
Haiti	-	-	87	87	289	302	497	513
CARIBE	-	-	1.783	1.815	680	687	2.586	2.628
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	22.606	27.447	18.857	19.095	150.414	142.346	214.540	211.213

Fuente: Elaboración propia.

Comercio agroalimentario

El comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe registró un positivo desempeño durante 2013, con incrementos tanto en las exportaciones como en importaciones de productos agroalimentarios¹².

Las exportaciones de productos agroalimentarios crecieron un 4,6% durante 2013, alcanzando cerca de USD 221 mil millones, en tanto las importaciones crecieron un 3,4%, superando los USD 90 mil millones. Con lo anterior, el saldo comercial continúa siendo superavitario para ALC en su conjunto. Tras un mayor crecimiento de las exportaciones, el saldo comercial registró un valor cercano a los USD 131 mil millones, aumentando en un 5,5% el desempeño respecto del año anterior (ver Tabla 4).

El desempeño de 2013 confirma la tendencia de los últimos años. Desde el año 2005 las exportaciones han superado ampliamente las importaciones, dando cuenta de la vocación exportadora de la región. El valor de las exportaciones agroalimentarias ha más que duplicado el de las importaciones, incluso durante 2009, año en que los flujos comerciales presentaron importantes contracciones (ver Figura 15).

En comparación con los últimos años, las tasas de crecimiento de las exportaciones han presentado una desaceleración respecto de la dinámica recuperación que se dio tras 2009. Durante los últimos cinco años las exportaciones han presentado una tasa de crecimiento promedio del 7%, por sobre al crecimiento de las importaciones que fue de un 5,4% en igual período, lo

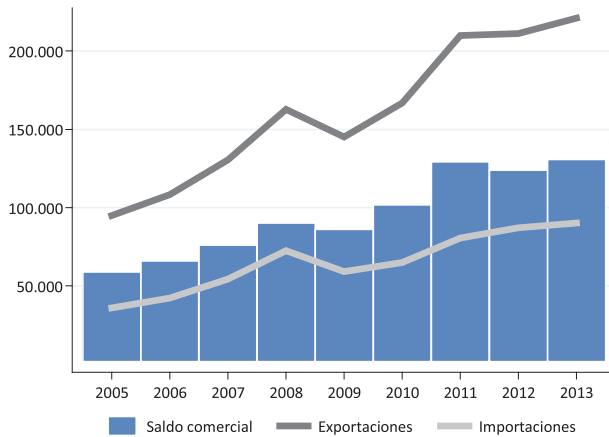
¹²/Considera todos los productos comprendidos entre los capítulos 01 al 24 del Sistema Armonizado (HS). Estos capítulos consideran tanto productos primarios como alimentos procesados. La información del Caribe corresponde a la reportada por los socios comerciales (datos espejo).

Tabla 4: Comercio agroalimentario (millones de dólares) de América Latina y el Caribe, 2013

País	Exportaciones	Importaciones	Saldo Comercial
Argentina	40,912	1,912	39,001
Bolivia (E.P.)	1,934	710	1,224
Brazil	84,866	12,262	72,604
Chile	15,377	6,418	8,959
Colombia	6,579	6,054	525
Ecuador	8,550	2,066	6,485
Paraguay	6,248	924	5,324
Perú	7,025	4,458	2,567
Uruguay	6,027	1,365	4,662
Venezuela (R.B.)	47	9,756	(9,709)
SUDAMÉRICA	177,566	45,925	131,642
Costa Rica	4,178	1,972	2,206
El Salvador	1,270	1,694	(425)
Guatemala	4,711	2,433	2,278
Honduras	2,352	1,536	816
México	24,082	26,053	(1,972)
Nicaragua	1,829	958	871
Panamá	512	1,489	(977)
MÉXICO Y CENTROAMÉRICA	38,933	36,135	2,798
CARIBE^a	4,392	8,113	(3,721)
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	220,891	90,173	130,719

Fuente: Elaboración propia a partir de información de GTA (en línea).
Nota: a/ Estadísticas reportados por sus socios comerciales (datos espejo)

Figura 15: Evolución (millones de dólares) del comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe, 2005-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de GTA (en línea).

que se ha traducido en un aumento sostenido del saldo comercial, con un crecimiento promedio del 8,4%.

Si bien la región en su conjunto presenta una gran capacidad exportadora y la mayoría de sus países saldos comerciales favorables durante el año 2013, la magnitud de ellos varía considerablemente entre países.

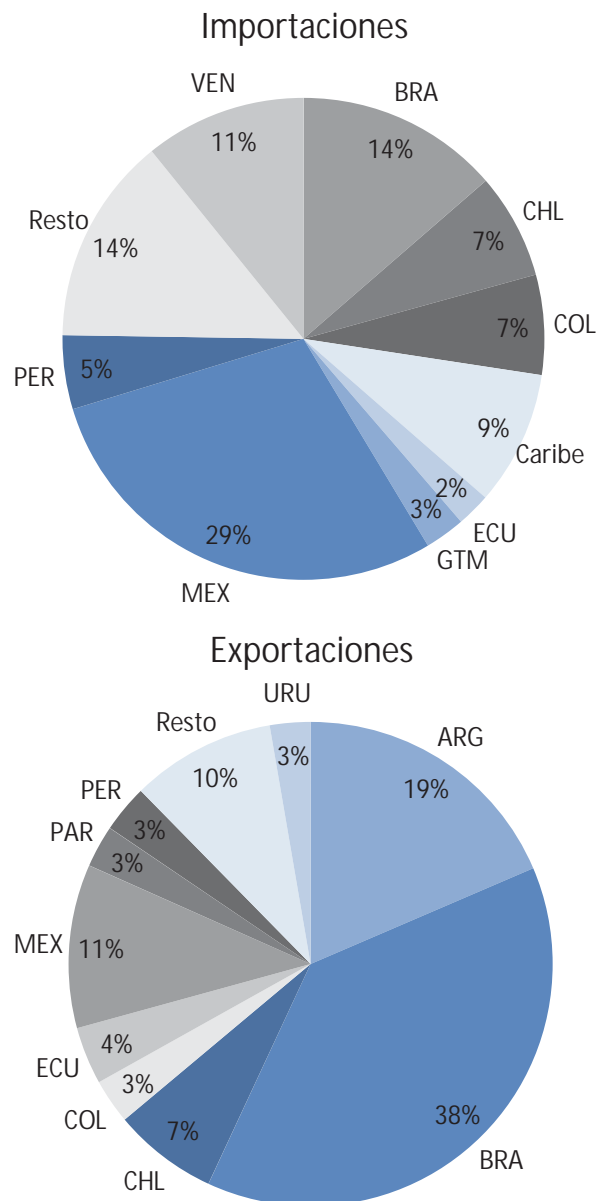
Los países del Cono Sur son los principales exportadores de América Latina y el Caribe (ver Figura 16). Brasil exporta el 38,4% de los productos agroalimentarios de la región, participación que ha ido levemente en aumento durante los últimos años. Argentina es el segundo mayor exportador de la región, concentrando un 18,5% de la misma, y México el tercero, con un 10,9% de los envíos agroalimentarios de la región durante el 2013.

En cuanto a las importaciones, los países que realizan las mayores adquisiciones de productos agroalimentarios son México, Brasil y Venezuela, concentrando el 28,9%, 13,6% y 10,8% de las compras agroalimentarias de la región, respectivamente (ver Figura 16).

En la Tabla 4 puede advertirse que Argentina y Brasil presentan los mayores saldos comerciales en materia agroalimentaria, con valores de USD 72 mil millones y USD 39 mil millones, respectivamente. Por el contrario, pese a ser el tercer exportador, en México las importaciones superan a los envíos agroalimentarios, presenta un déficit comercial de casi USD 2 mil millones.

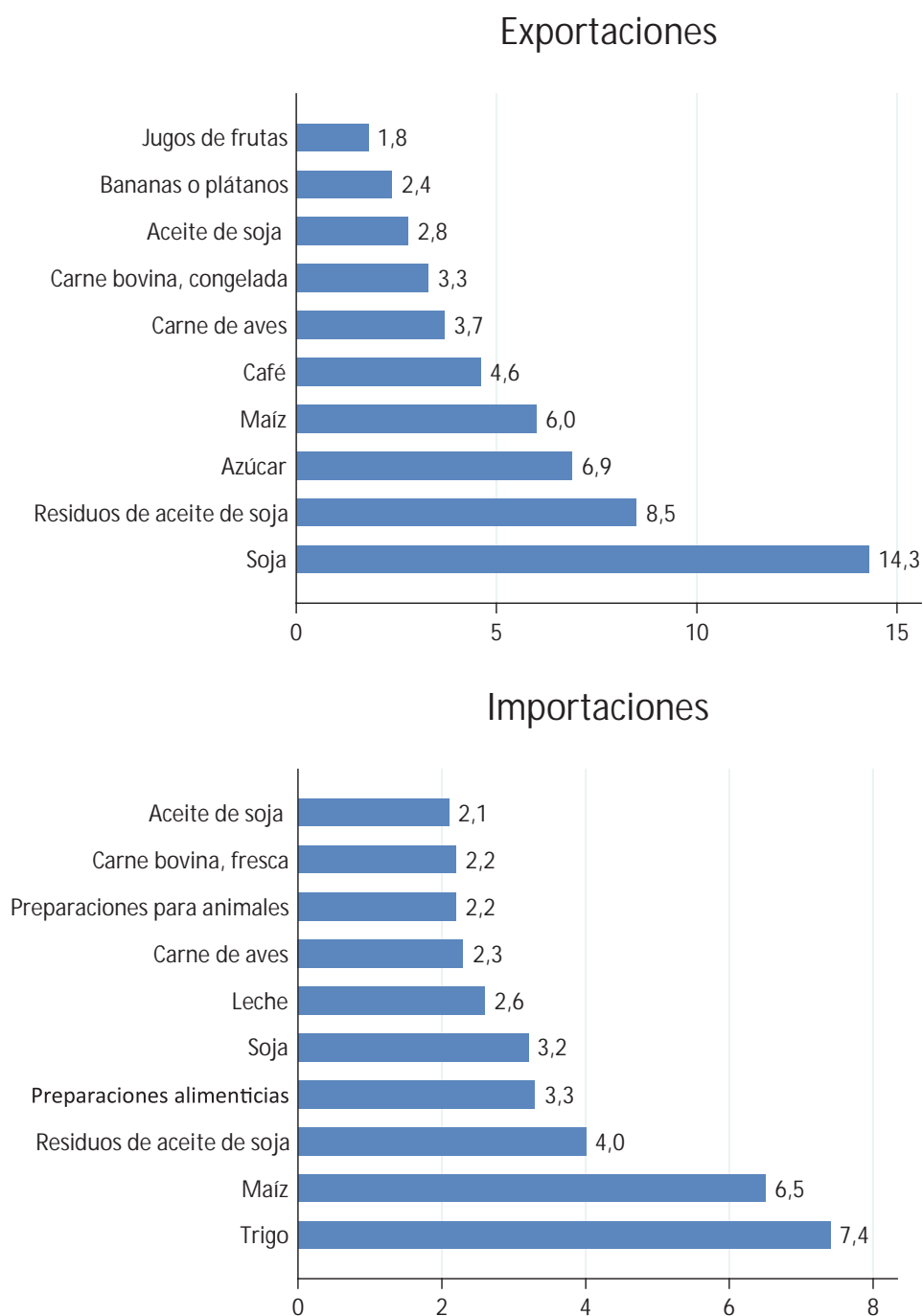
Durante 2013, además de México, sólo El Salvador (USD 423 millones), Panamá (USD 977 millones), Venezuela (USD 9.708 millones) y el Caribe en su conjunto (USD 3.728 millones) presentaron saldo negativos en el comercio agroalimentario.

Figura 16: Distribución [porcentajes (%) del valor] del comercio agroalimentario, principales países exportadores e importadores de América Latina y el Caribe, 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de GTA (en línea).
Nota: El total puede no sumar 100% a causa del redondeo de cifras.

Figura 17: Principales productos [porcentajes (%) del valor] del comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe, 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de GTA (en línea).

Notas: Los productos corresponden a las partidas arancelarias a cuatro dígitos del Sistema Arancelario. Siendo: jugo de fruta 2009; bananas o plátano 0803; aceite de soja 1507; carne bovina, congelada 0202; carne de aves 0207; café 0901; maíz 1005; azúcar 1701; residuos de la extracción de aceite de soja 2304; soja 1201; carne bovina, fresca 0201; preparaciones para uso animal 2309; leche 0402; preparaciones alimenticias 2106; trigo 1001.

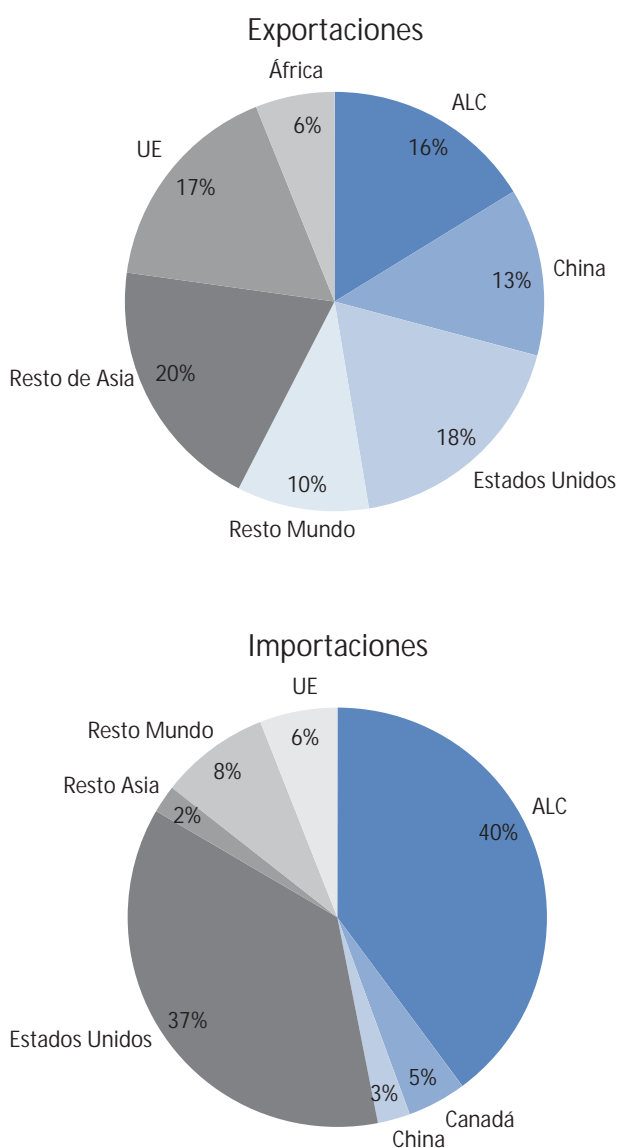
Como se observa en la Figura 18, a nivel agregado los flujos del comercio agroalimentario entre los países de la región se han mantenido relativamente estables en comparación con el valor comercializado en 2012. Las importaciones intrarregionales estuvieron cerca de los 36 mil millones de dólares, representando para el 2013 un 39,9% de las importaciones de la región y un 16,2% de las exportaciones, lo que da a entender que la región sigue siendo un socio comercial de relevancia en materia agroalimentaria.

Fuera de la región, Estados Unidos se mantiene como uno de los principales socios: es el destino del 18,2% de las exportaciones y el abastecedor del 36,5% de las importaciones de América Latina y el Caribe. Los países de la Unión Europea también se consolidan como un socio importante para la región: son el destino del 16,7% de las exportaciones y el origen del 6% de las importaciones agroalimentarias. Por otra parte, China es uno de los socios cada vez más importante para el destino de las exportaciones. Actualmente es el destino del 13% de las exportaciones de la región.

Vale la pena destacar que más allá de la importancia de los flujos comerciales al interior de América Latina y el Caribe, esta es una dinámica que se ha ido consolidando con el correr de los años y da cuenta de las capacidades de la región para autoabastecerse de alimentos y de productos agrícolas. La Figura 19 muestra que en materia de exportaciones agroalimentarias la región ha mantenido una proporción relativamente estable: es el destino de prácticamente el 17% del total de exportaciones en los últimos años. Si bien la UE y Estados Unidos siguen siendo socios comerciales relevantes, su importancia relativa en materia agroalimentaria ha disminuido y cedido espacio a otros destinos para las exportaciones de la región. De entre estos destinos destaca China, que a mediados de la década del 2000 recibía cerca del 5% de los envíos agroalimentarios de ALC mientras hoy supera el 13%.

Respecto a las importaciones, los principales socios comerciales de la región son Estados Unidos y la propia región. Ésta última ha ido aumentando su participación levemente desde 2005, alcanzando su valor más alto en 2009, año en que el 45% de las importaciones agroalimentarias fueron intrarregiona-

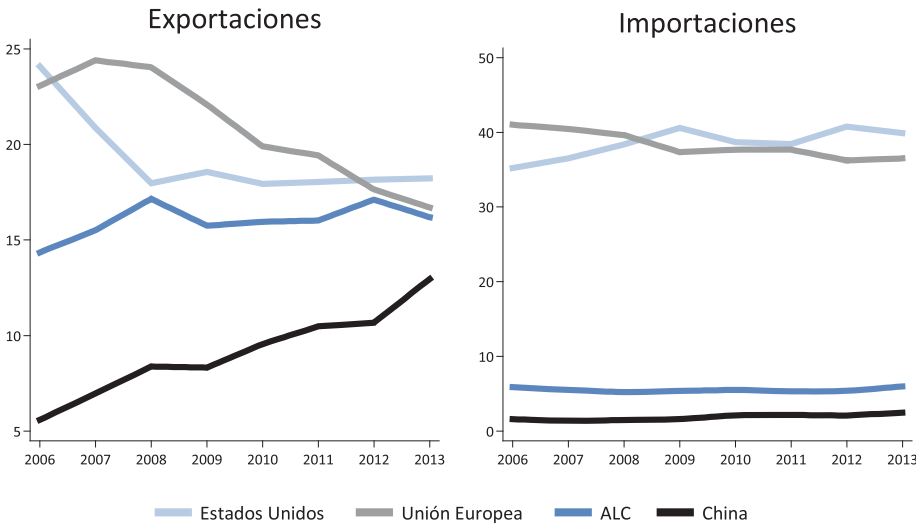
Figura 18: Origen y destino [porcentajes (%) del valor] del comercio agroalimentario de América Latina y el Caribe, 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de GTA (en línea).
Nota: El total puede no sumar 100% a causa del redondeo de cifras.

les. Durante el período observado las importaciones provenientes de Estados Unidos han ido aminorando su importancia relativa, desde un 42% en el 2005 a un 36% en el 2013, espacio que ha ido ocupando paulatinamente América Latina y el Caribe.

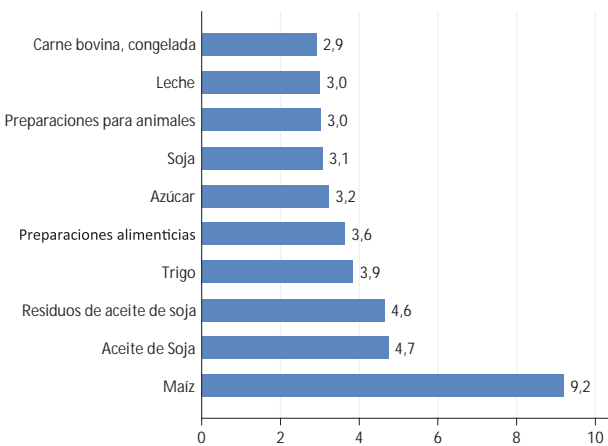
Figura 19: Participación de los flujos comerciales sobre el total comercializado por socios seleccionados, 2006-2013.



Al entrar al detalle del comercio intrarregional agroalimentario, se puede observar que los productos más comercializados al interior de la región coinciden a grandes rasgos con los productos exportados e importados por ALC presentados en la Figura 17. En efecto, la Figura 20 da cuenta de cuáles son los principales productos que los países de América Latina y el

Caribe en su conjunto adquieren de la propia región, encontrándose coincidencias en bienes tales como el maíz, la soja y el trigo. Adicionalmente, la mayoría de estos bienes coincide con alimentos importantes por su aporte calórico a la dieta, por lo que el desarrollo del comercio intrarregional puede contribuir de forma significativa a la seguridad alimentaria y nutricional de América Latina y el Caribe.

Figura 20: Principales productos [porcentajes (%) del valor] del comercio agroalimentario intrarregional, 2013

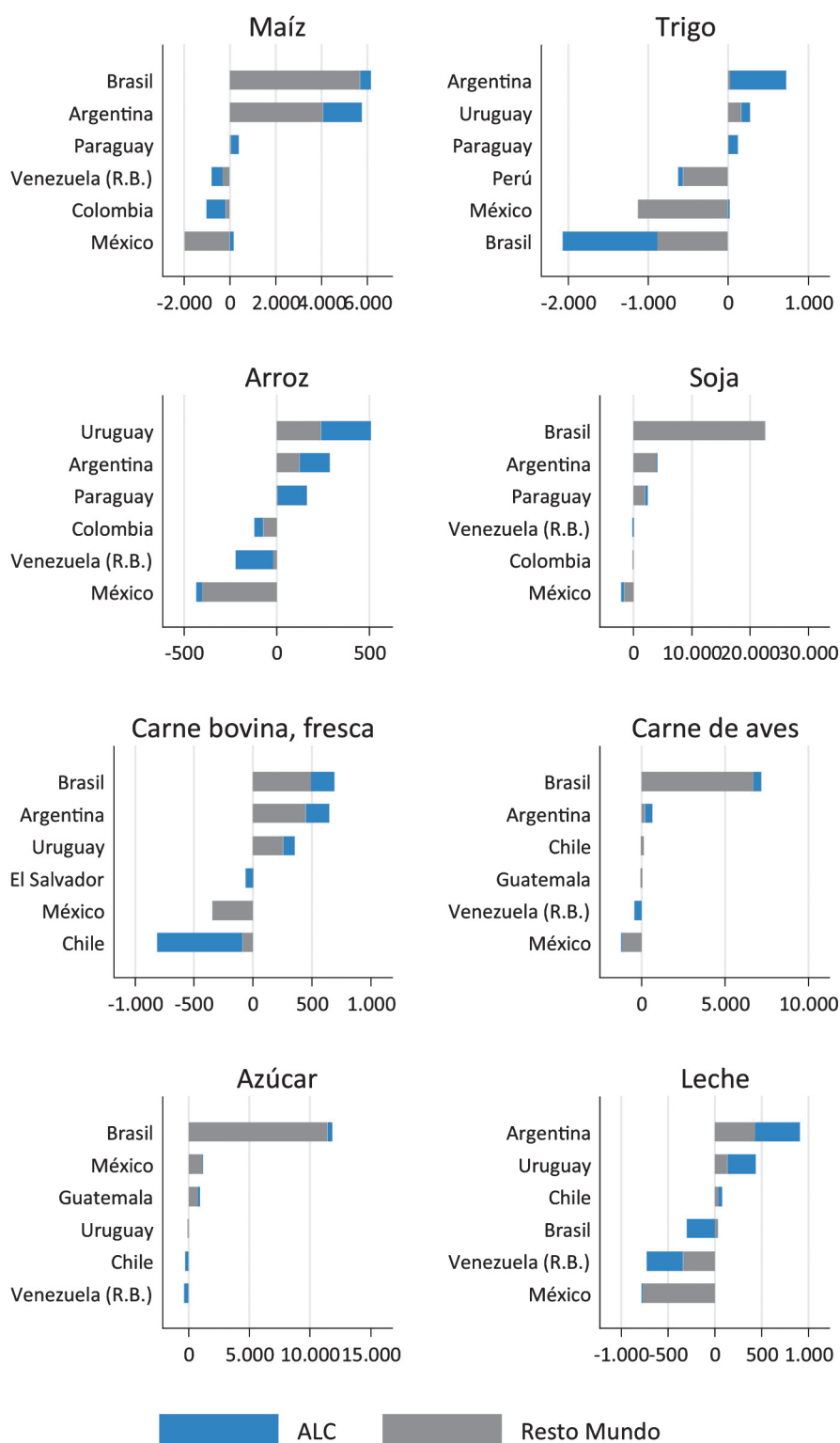


Fuente: Elaboración propia a partir de información de GTA (en línea).
 Nota: los productos corresponden a las partidas arancelarias a cuatro dígitos del Sistema Arancelario, siendo carne bovina, congelada 0202; leche 0402; preparaciones para uso animal 2309; soja 1201; azúcar 1701; preparaciones alimenticias 2106; trigo 1001; residuos de la extracción de aceite de soja 2304; aceite de soja 1507; maíz 1005.

Durante 2013, el 56% del total de las importaciones de maíz en América Latina y el Caribe fue adquirido en la región; para la soja esta proporción fue del 39%; para el azúcar del 88%; y para el aceite del 80%. Estas cifras dan cuenta de las capacidades de abastecimiento intrarregional en ciertos productos básicos, cuyo potencial se hace patente al analizar los saldos comerciales de cada país en el comercio de algunos de estos productos: aquellos países con superávit comercial proveniente de fuera de la región pueden potencialmente abastecer a los países con déficit en dichos productos.

Efectivamente, en la figura 21 se puede observar el espacio que existe para ampliar el comercio intrarregional. En varios rubros (maíz, trigo, arroz y lácteos), el superávit comercial de socios comerciales extrarregionales podría transferirse hacia socios intrarregionales que presentan balances negativos, con lo que la región pasaría a ser la principal responsable de la disponibilidad alimentaria de los países que la integran.

Figura 21: Productos básicos seleccionados, saldo comercial (millones de dólares) de los principales importadores y exportadores netos de América Latina y el Caribe, 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de GTA (en línea).

Nota: los productos corresponden a las partidas arancelarias a cuatro dígitos del Sistema Arancelario, siendo maíz 1005; trigo 1001; arroz 1006; soja 1201; carne bovina, fresca 0201; carne de aves 0207; azúcar 1701; leche 0402.

Sin embargo, deben considerarse de todos modos aspectos tales como las relaciones bilaterales entre los países de América Latina y el Caribe con la propia región y otros socios comerciales, tratados de libre comercio, distancias, costos de transportes, infraestructura, conectividad, restricciones arancelarias y no arancelarias, entre otras muchas situaciones que podrían condicionar el desarrollo del comercio intrarregional¹³.

En función de los datos presentados, es posible reafirmar lo que se planteó al comienzo de esta sección: la región tiene la capacidad para alimentar a toda su población, y este no es solo el caso de los países exportadores o de los grandes productores como Argentina y Brasil; también es la realidad de los países con menores niveles de producción, en los que el hambre aún afecta a una parte importante de la población más vulnerable. Si bien debe considerarse que no todos los países de ALC pueden producir localmente la totalidad de los alimentos que requieren, estos pueden ser obtenidos mediante el comercio tanto al interior de la región como fuera de ella, y tal como se ha afirmado, esto puede permitir que todos los países de la región cuenten con disponibilidad de alimentos suficientes para cubrir sus necesidades alimentarias. De hecho, América Latina y el Caribe en su conjunto mantiene una disponibilidad alimentaria tal que podría alimentar a toda su población exclusivamente con productos locales y aun así existiría margen suficiente para exportar los excedentes y crear reservas estratégicas.

Si bien el problema del hambre, en el caso de la región, no tiene como principal causa la disponibilidad de alimentos, la agricultura no puede dejar de ser una de las prioridades de política en la región, al contrario: la disponibilidad de alimentos es la base sobre la cual debe cimentarse la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. En este sentido, los gobiernos de la región han tomado durante el último año las medidas necesarias para garantizar y promover la producción de alimentos y su disponibilidad para toda la población.

Políticas orientadas a mejorar la disponibilidad de alimentos en el período 2013-2014

Las políticas referidas a la disponibilidad de alimentos¹⁴ mantienen una larga tradición en ALC, y se encuentran consolidadas como un tema central de la agenda regional. Mediante distintos instrumentos, entre los que se cuenta el acceso a insumos, financiamiento, asistencia técnica y titulación de tierras, entre otras, los distintos ministerios de Agricultura se han hecho cargo de este ámbito de la SAN durante las últimas décadas.

El presente período de análisis¹⁵ no difiere de la tendencia mencionada: las medidas antes mencionadas son predominantes. En este sentido, la primacía de las medidas de disponibilidad representa una señal importante respecto al rol que mantiene la agricultura no sólo para la SAN, sino también para la economía en su conjunto, por lo cual los países siguen invirtiendo recursos y esfuerzos en aumentar su productividad y eficiencia.

En primer lugar, durante este período se observa la puesta en marcha de iniciativas que aglutinan varios componentes de fomento a la producción orientados a promover el desarrollo de un rubro en particular. En Ecuador, por ejemplo, el Programa de Desarrollo de la Productividad de Pequeños Productores Bananeros pretende entregar un fuerte impulso a este sector, particularmente a los agricultores de hasta 30 hectáreas, con cuatro ejes de acción: asistencia técnica; financiamiento a través de créditos provistos por el Banco Nacional de Fomento; investigación productiva; y fortalecimiento asociativo y empresarial para sus beneficiarios (que comprenden las provincias de Guayas, Los Ríos y El Oro). En Nicaragua, en tanto, el Programa Nacional de Transformación y Desarrollo de la Caficultura busca mejorar los niveles productivos de un sector clave para la agricultura del país¹⁶ con la creación de un fondo que sostendrá la acción pública

¹³/Esto es evidente para el caso de México, por ejemplo, cuyo principal socio comercial es Estados Unidos.

¹⁴/Se entiende como medidas de política vinculadas a la disponibilidad alimentaria aquellas dirigidas a la promoción de la producción de alimentos mediante el fomento de la agricultura, la ganadería y la pesca, tanto de forma directa como del suministro de las condiciones propicias para su adecuado desarrollo, procesamiento y comercialización.

¹⁵/En esta sección, al igual que las restantes secciones referentes a políticas en el Capítulo 2, se analizan las acciones públicas que han implementado los países de ALC entre los años 2013 y 2014, y particularmente se consideran las políticas o programas públicos nuevos, así como reformas importantes que se hayan realizado a iniciativas que ya se encuentran en ejecución. Un análisis de más largo plazo de las políticas SAN en la región que considere acciones públicas implementadas fuera de este horizonte temporal, pueden encontrarse en el Capítulo 3 de este mismo documento.

en sus cinco componentes: acceso a créditos, asistencia técnica y capacitación, investigación e innovación, mejoras en los canales de comercialización, y el fortalecimiento de la institucionalidad vinculada al café.

En Guatemala, por otra parte, puede destacarse la implementación del programa Maíz Chapín contra el Hambre, mediante el cual se pretende incrementar la producción de maíz y frijol en ciertas zonas del país, apoyando particularmente a pequeños productores con asistencia técnica para un manejo sostenible de la producción, de modo que en cuatro años más de 3 mil agricultores familiares aumenten sus ingresos. En Trinidad y Tobago fue presentado el Cocoa Cluster Project, iniciativa del Ministerio de Producción de Alimentos en conjunto con la University of West Indies, que busca potenciar la producción de cacao en el país mediante la creación de *clusters* productivos que serán apoyados con asistencia técnica, inversión en infraestructura e investigación agrícola para el desarrollo de la productividad y calidad del cultivo.

También se reportan cambios en el área institucional, con el fin de que el aparato público pueda actuar de mejor manera en el sector productivo. Con esa finalidad se creó en Brasil la Agencia Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural, servicio autónomo con personalidad jurídica de derecho privado que busca ampliar y promover los servicios de asistencia técnica y extensión en el país; mientras que en Venezuela la antigua Corporación Venezolana de Alimentos–Azúcar (CVA Azúcar) fue reemplazada por la Corporación Venezolana de la Caña de Azúcar y sus Derivados S.A, empresa pública que tendrá como función promover la inversión en el sector azucarero para aumentar la superficie sembrada y la producción nacional.

Medidas para mejorar las condiciones productivas

En este ámbito, uno de los tipos de medida más común en la región corresponde a la construcción y/o

mejoramiento de infraestructura productiva. Destaca en este aspecto la preocupación que mantienen los gobiernos frente al recurso hídrico: buena parte de las inversiones en infraestructura corresponden a sistemas de riego, acueductos y otras estructuras para garantizar el acceso a agua en los predios productivos. Por ejemplo, en Perú fue lanzado el Fondo Mi Riego, que con una inversión inicial de USD 358,8 millones tiene el objetivo de financiar la construcción de obras hídricas en zonas alto andinas (por encima de los 1.500 metros a nivel del mar) que tengan un impacto positivo en la reducción de la pobreza y pobreza extremas. En Chile, en tanto, mediante la firma de un convenio de cooperación entre el Ministerio de Agricultura y el Banco del Estado fue establecido un mecanismo de apoyo para el acceso de pequeños agricultores y agricultoras beneficiarios de la Ley 18.450 de Fomento al Riego y Drenaje, a un crédito de enlace de modo que puedan comenzar la inversión productiva para obras de riego antes de recibir el bono estatal entregado por dicha ley.

Asimismo, otro ámbito que recibió especial atención durante este período fue el de las medidas de investigación y desarrollo de tecnología, las cuales están fuertemente vinculadas al desarrollo de semillas y ganado con el fin de aumentar la productividad, calidad, rendimiento y resistencia frente a condiciones climáticas adversas. En República Dominicana entró en operaciones un programa de mejoramiento de la productividad del cacao, que pretende duplicar la producción de este grano mediante el injerto de clones de alta productividad en las actuales plantaciones, con una inversión total de USD 31,4 millones; mientras, en México, fue firmado un convenio entre la Secretaría de Agricultura (SAGARPA) y el Consejo Nacional de los Recursos Genéticos Pecuarios (CONARGEN) para invertir USD 3,6 millones en el mejoramiento genético de diversas razas de ganado y así abrir nuevos nichos para el mercado cárnico del país. Con el apoyo financiero del BID y el Banco Mundial, en Perú se puso en marcha el Programa de Innovación Agraria, que invertirá USD 180 millones tanto para la consolidación del sistema nacional de innovación agraria como para el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de infraestructura del aparato estatal en el campo de la investigación agropecuaria, particularmente del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA).

¹⁶/Considerando que el rubro cafetero genera el 18,2% de las exportaciones agrícolas del país, además del 14% del total de empleos a nivel nacional. La información proviene de <http://www.magfor.gob.ni/prorural/SesionDialogo2013/Programa%20Nacional%20de%20Transformaci%C3%B3n%20y%20Desarrollo%20de%20la%20Caficultura.pdf> y fue obtenida el 10/7/2014.

Medidas de fomento directo a la producción

Una de las políticas más importantes de fomento a la producción refiere al acceso a insumos productivos. Generalmente estas medidas se hacen efectivas mediante la entrega directa de insumos a los productores o por la venta a precios subsidiados. En algunos países se entregan tarjetas para que los beneficiarios puedan adquirir los insumos en locales establecidos, o entregan financiamiento para el mismo fin, como en el caso de Colombia donde, mediante una alianza entre el Ministerio de Agricultura y el Banco Agrario, se lanzó una tarjeta de crédito con tasas 50% menores al resto del sistema financiero, destinada a la compra de agro insumos por parte de pequeños productores para así facilitar el acceso a estos bienes productivos y hacer frente a los altos precios que presentan en el país¹⁷. Un caso parecido es Ecuador, donde se implementó la tarjeta Cuenta prepago-BNF-MAGAP con la cual, mediante el sistema en línea del Banco Nacional de Fomento, se busca facilitar el acceso al subsidio en la adquisición de urea para los agricultores.

Algunos países entregan subsidios monetarios para cubrir una parte de los costos de los insumos. Este tipo de iniciativas suelen estar vinculadas al apoyo de la pequeña producción. Así es como en Perú fue lanzado el programa piloto Buena Siembra, implementado en conjunto por los ministerios de Agricultura y de Desarrollo e Inclusión Social. La iniciativa consiste en la entrega de vales de USD 180 a agricultores familiares beneficiarios del programa JUNTOS¹⁸, a fin de que puedan comprar semillas, fertilizantes y abonos. En Ecuador, con el propósito de incrementar la productividad de los cultivos de los pequeños productores de maíz amarillo, arroz, papa y frijol, se puso en marcha el Plan Semillas, que permite a sus beneficiarios –agricultores cuya explotación sea de hasta 10 hectáreas de tierra–, acceder a paquetes que incluyen semilla certificada, fertilizantes e insumos fitosanitarios.

Por otra parte, las iniciativas financieras para apoyar la producción agrícola en la región son de amplio alcance e importancia. Muchos de estos programas están enfocados en los agricultores de granos básicos, para así aumentar su disponibilidad en la región. Este es, por ejemplo, el caso de Bolivia, donde fue creada una línea de crédito de USD 14,4 millones para apoyar a los pequeños productores de arroz, maíz, trigo, sorgo, sésamo y frijol en cuatro departamentos del país. En San Vicente y las Granadinas, por su parte, fue lanzado el Farmers Support Programme, con el apoyo de la iniciativa Petrocaribe. El programa tiene a su disposición un fondo de USD 6 millones para entregar créditos con bajas tasas de interés a los productores nacionales, además de facilitar el acceso a fertilizantes y herramientas a crédito.

Otros países de la región otorgan financiamiento mediante la entrega de subsidios directos según volúmenes de producción. Durante el presente período de análisis, en Venezuela se decretaron subsidios para la producción de leche, entregando USD 0,48 por litro de leche cruda vendida a las empresas lácteas, así como para productos básicos tales como el arroz (USD 0,74 por kilo), el maíz blanco (USD 0,28 por kilo), el sorgo (USD 0,10 por kilo), la soja (USD 0,47 por kilo) y el azúcar (USD 0,69 por kilo). En Argentina se creó el Fideicomiso para Fomentar el Cultivo del Trigo, el cual, proveniente de los derechos de exportación retenidos por el Estado, entrega un subsidio proporcional a la producción declarada por los productores de trigo, de modo de estimular la producción y con ello evitar también potenciales alzas en el precio doméstico de la harina y sus derivados. Para 2014 se pretende que el fondo beneficie a más de 10 mil productores.

Por último, el área sanitaria también es foco de atención de los gobiernos, más aún si consideramos el carácter exportador de la región. Particular relevancia tiene en este ámbito la presencia de la enfermedad de la roya del café (*Hemileia vastatrix*) desde México a Bolivia, con distintos impactos en las cosechas de los países: sólo en Centroamérica, por ejemplo, se vio afectada la mitad de los cultivos¹⁹.

En respuesta a la gravedad y visibilidad de la crisis, se pusieron en marcha un gran número de iniciativas

¹⁷ La información proviene de <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/sanciones-distribuidores-de-insumos-agricolas>, y fue obtenida el 14/7/2014.

¹⁸ Programa de transferencias condicionadas dirigido a familias en situación de extrema pobreza.

tendientes a evaluar la situación e identificar respuestas más eficaces, coordinar acciones inmediatas y planificar acciones de mediano y largo plazo. Así, en Perú se movilizaron recursos para recuperar cafetales y se aprobó el Plan Nacional de Acción de Reducción de la Incidencia y Severidad de la Roya Amarilla del Cafeto que, con una inversión proyectada de USD 3,5 millones, estableció un programa de vigilancia, proporcionó insumos para combatir la enfermedad y facilitó el acceso a semillas para renovar las plantaciones de los agricultores afectados. Costa Rica firmó la Ley para la creación del Fideicomiso de Apoyo a Productores de Café Afectados por la Roya, que considera el financiamiento de los programas sociales del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) destinados a los productores afectados, la entrega de crédito a tasas de interés favorables para la atención o renovación de cafetales y la readecuación de deudas, además de entregar los agroquímicos necesarios para hacer frente a esta enfermedad.

El Salvador, en tanto, destinó USD 5,6 millones para la reactivación del parque cafetalero. Entre algunas de las medidas se cuentan la entrega de agroquímicos, semillas fortificadas y líneas de créditos especiales. Guatemala declaró “emergencia fitosanitaria”, y destinó recursos para adquirir fungicida y capacitación; y República Dominicana emitió el decreto 101-13 que da inicio al Programa Nacional de Manejo Integrado de la Roya del Cafeto, que con un presupuesto inicial de USD 3,5 millones se propone combatir los efectos negativos que puede tener en este importante cultivo²⁰.

Medidas post-productivas

En los últimos años, los esquemas públicos han cobrado importancia como forma de apoyar a los productores nacionales en la compra de productos agrícolas. Algunos países mantienen instituciones específicas para realizar compras y mantener stocks de alimentos, mientras otros crean normativas para en-

tregar preferencias a la producción nacional, particularmente la proveniente de la pequeña agricultura. En este caso cabe mencionar lo sucedido en Colombia, donde mediante la emisión de la Circular N° 7-2013 de la Agencia Nacional de Contratación Pública se establecieron bonificaciones en los procesos de evaluación de entre 10% a 20% a las ofertas de proveedores agropecuarios nacionales. En Paraguay, en tanto, fue promulgado el Decreto N° 1056/13, con el objeto de fomentar las compras públicas para la agricultura familiar. Concretamente, la normativa establece preferencias para que los proveedores principales de productos agrícolas para las reparticiones públicas de todo nivel sean pequeños y medianos productores; solo en caso de no existir ofertas que provengan de agricultores familiares se podrá comprar a los grandes productores. De este modo se busca garantizar la inclusión de los productores en los mercados, además de entregarles ingresos justos y de dotar de productos frescos y saludables a escuelas y hospitales, entre otras instituciones del Estado.

Adicionalmente, algunos países implementan extraordinariamente medidas de compras públicas enfocadas en productos específicos, a fin de evitar caídas de los precios y stocks y beneficiar al productor. En este caso cabe mencionar lo sucedido en Colombia, donde se realizaron compras directas a productores de papa que enfrentaban la posibilidad de menores ingresos a causa de una baja en los precios del tubérculo. Las compras se hicieron a precios superiores a los presentes en el mercado, y los productos fueron canalizados a los programas sociales del Estado.

La suma de iniciativas referidas a la producción de alimentos en el último período no hace más que confirmar que la disponibilidad alimentaria sigue siendo un tema importante en la agenda de los países de la región. El hecho que varios países enfoquen sus esfuerzos en asegurar adecuados niveles de producción de alimentos resulta muy importante desde un enfoque de seguridad alimentaria y nutricional; en este sentido, se observa una creciente presencia del Estado en la agricultura y una consolidación de los instrumentos tradicionales de fomento, que pueden significar un incremento en las tendencias positivas de producción y disponibilidad alimentaria detalladas en este apartado.

¹⁹/La información proviene de <http://www.fao.org/agronoticias/agronoticias/detalle/es/c/195828/>, y fue obtenida en 10/7/2014.

²⁰/Cabe considerar que más de 50 mil familias dominicanas están dedicadas al cultivo del café en el país. La información proviene de <http://www.consultoria.gov.do/Actos/2013/Decreto%20101-13.pdf>, y fue obtenida en 11/7/2014.



ACCESO A LOS ALIMENTOS

Durante las últimas décadas la pobreza y la indigencia se han reducido considerablemente en la región, gracias al crecimiento económico y la implementación de políticas de desarrollo social. De todos modos, en los últimos años la reducción de la pobreza, y en particular de la pobreza extrema, se ha estancado, lo que supone una amenaza para la seguridad alimentaria y nutricional.

El período 2013-14 registra un alza de la inflación alimentaria a nivel regional, y si bien la desigualdad regional se ha reducido, continúa siendo alta. En vista de ello, los países tendrán que redoblar sus esfuerzos en materia de políticas sociales y redistributivas para evitar que se generen impactos negativos en los avances de la erradicación del hambre. La promoción del empleo decente y la actualización de las líneas de salario mínimo serán importantes en el corto y largo plazo para consolidar la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en la región.

Considerando la positiva situación de la disponibilidad alimentaria de ALC caracterizada en la sección anterior, un segundo aspecto importante para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en la región corresponde al acceso a los alimentos. En las actuales condiciones de desarrollo de la región, el acceso a los alimentos está en general condicionado por los recursos disponibles para adquirirlos, aun cuando pueden existir situaciones que escapen de esta situación, como las crisis alimentarias, frente a las cuales los Estados entregan alimento en especie a los afectados o agricultores dedicados al autoconsumo, que dependen menos del dinero para cubrir sus necesidades alimentarias diarias (FAO, 2012a).

De este modo, el análisis de la dimensión de acceso de la SAN para América Latina y el Caribe comprende, para la presente edición del **Panorama**, los tres puntos siguientes:

1. Las características de la creación de ingresos: manifestados mediante el crecimiento económico y la situación del empleo.
2. Las condicionantes coyunturales que pueden modificar el acceso a los alimentos: corresponden en este caso a las variaciones en los precios de los alimentos respecto de los ingresos.
3. Las condicionantes estructurales al acceso de los alimentos: las cuales, en función del presente análisis, conciernen a la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso.

En otras palabras, para caracterizar de mejor forma el acceso a los alimentos en la región durante este período, la presente sección analizará la creación de ingreso, la trayectoria de los precios que puedan afectar el poder adquisitivo, y problemas estructurales como son la pobreza y la desigualdad, que determinan de forma importante el acceso a los alimentos en América Latina y el Caribe.

Crecimiento económico en América Latina y el Caribe

La región ha mostrado un positivo desempeño económico incluso en contextos internacionales complejos. En términos de crecimiento económico, se puede observar que fue de un 2,9% promedio para la década de los '90, de un 3% en la siguiente década, y de un 3,8% para los últimos 4 años, superando el promedio global en cada uno de los períodos.

El año 2014, en tanto, comenzó con buenas perspectivas económicas, basadas en la recuperación del crecimiento que experimentaría el mundo y la región. Sin embargo, una serie de contingencias, entre las que se pueden contar la sequía en Estados Unidos, el conflicto político en Ucrania y las turbulencias en los mercados financieros, provocaron una aminoración en el ritmo de expansión de la economía mundial y causaron incertidumbre acerca de la recuperación económica, tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo. Como consecuencia de esto, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial y la CEPAL redujeron sus expectativas de crecimiento

económico a nivel mundial. El Banco Mundial (2014) proyecta para el presente año una expansión de 2,8% a nivel mundial, 0,4 puntos porcentuales por debajo de lo proyectado en enero de 2014.

Adicionalmente, las proyecciones indican que los países desarrollados, especialmente Estados Unidos y la UE, serán quienes lideren la economía global, como consecuencia de una mayor estabilidad fiscal, mejoras en el mercado del trabajo y una recuperación de la demanda. Los países en desarrollo, en tanto, tendrán un crecimiento relativamente plano en 2014, lo que se explica en parte porque muchos de los países ya se encuentran totalmente recuperados después de la crisis financiera y creciendo a niveles cercanos a sus potencial. Este es el caso de América Latina.

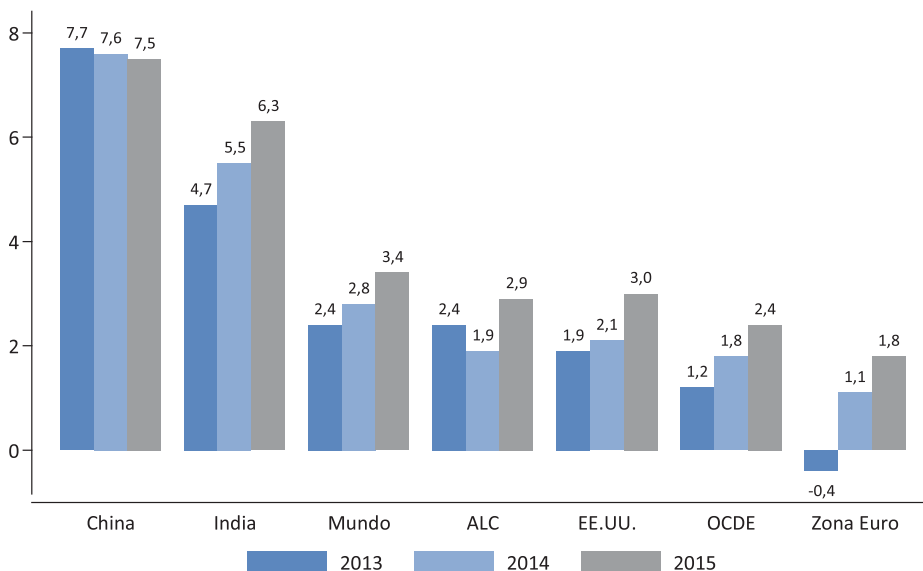
El año pasado se proyectaba un crecimiento de 3% para 2013 en América Latina y el Caribe, y se estimaba que el crecimiento sería del 4% en 2014: la economía regional mostraría una aceleración moderada pero aun así importante (FAO, 2013b). Las últimas estimaciones del Banco Mundial (2014), sin embargo, hablan de una expansión de 1,9% en el PIB real para el presente año, menos de la mitad de la proyección original. De igual forma y ya ratificada la información de la mayor parte

de las economías de ALC, la expansión observada en 2013 solo alcanzó un 2,4%.

Como se observa en la Figura 22, en las principales economías del mundo se proyecta una recuperación importante del ritmo de crecimiento, siendo este el caso de India, por ejemplo, que en 2014 se expandirá 5,5%, lo que significa un crecimiento de 0,8 puntos porcentuales por sobre el 2013. Lo mismo sucederá, aunque con menos fuerza, en Estados Unidos, el grupo de países de la OCDE y la UE, la que se recuperará rápidamente de la contracción de 2013. Sólo China verá reducida su tasa de crecimiento económico, pero igualmente se mantendrá en torno al 7,5% tanto en 2014 como en 2015. En este escenario, entre las zonas analizadas sólo América Latina y el Caribe experimentará una reducción de 0,5% en su expansión el año 2014, aunque se espera que retome una tendencia positiva de crecimiento el 2015, a la par del resto del mundo.

Estas tasas de crecimiento económico, las más bajas desde 2009, suponen menores ingresos y un menor poder de compra por parte de los habitantes de la región. En un contexto en el que se reduce el consumo de los hogares, las políticas contracíclicas que apli-

Figura 22: Crecimiento económico (%) en principales zonas del mundo, 2013-2015.



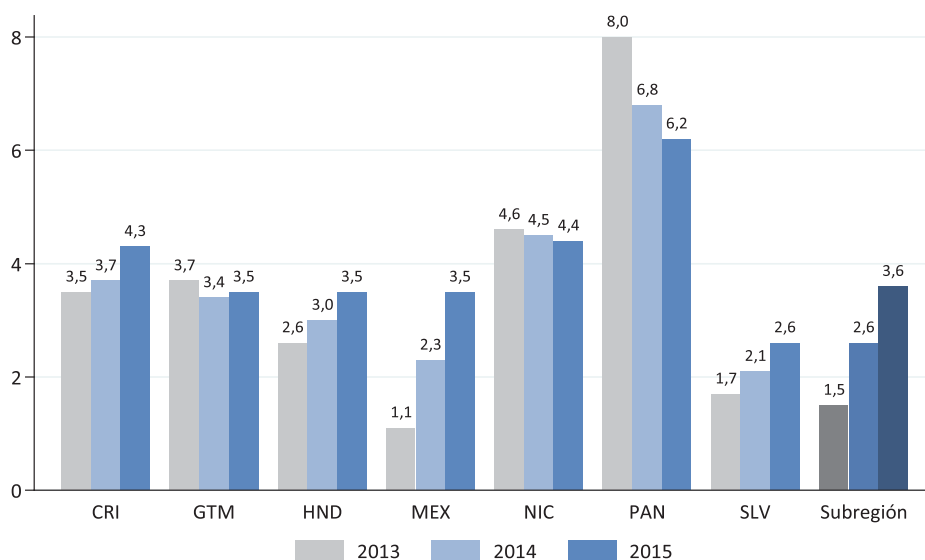
Fuente: Banco Mundial, 2014a.

quen los gobiernos de la región serán relevantes para dinamizar nuevamente la economía.

Al analizar las tendencias subregionales, se observa que Centroamérica, México y el Caribe registrarán crecimientos superiores a los de 2013, particularmente en Centroamérica (Figura 23), que luego de la expan-

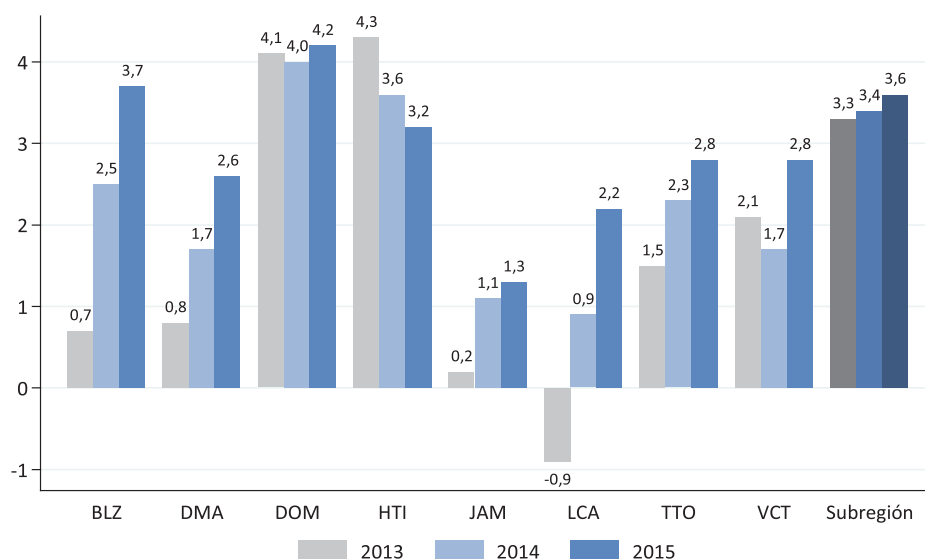
sión de 1,5% en 2013 crecerá 2,6% en 2014, debido en parte a las buenas perspectivas para México, la economía más grande de la subregión, que crecerá un 2,3%. En el caso del Caribe, tal como se observa en la Figura 24, la economía crecerá 3,4% en 2014, 0,1 puntos porcentuales por sobre el desempeño de 2013.

Figura 23: Crecimiento económico (%) en Centroamérica y México, 2013–2015.



Fuente: Banco Mundial, 2014a.

Figura 24: Crecimiento económico (%) en el Caribe, 2013-2015.



Fuente: Banco Mundial, 2014a.

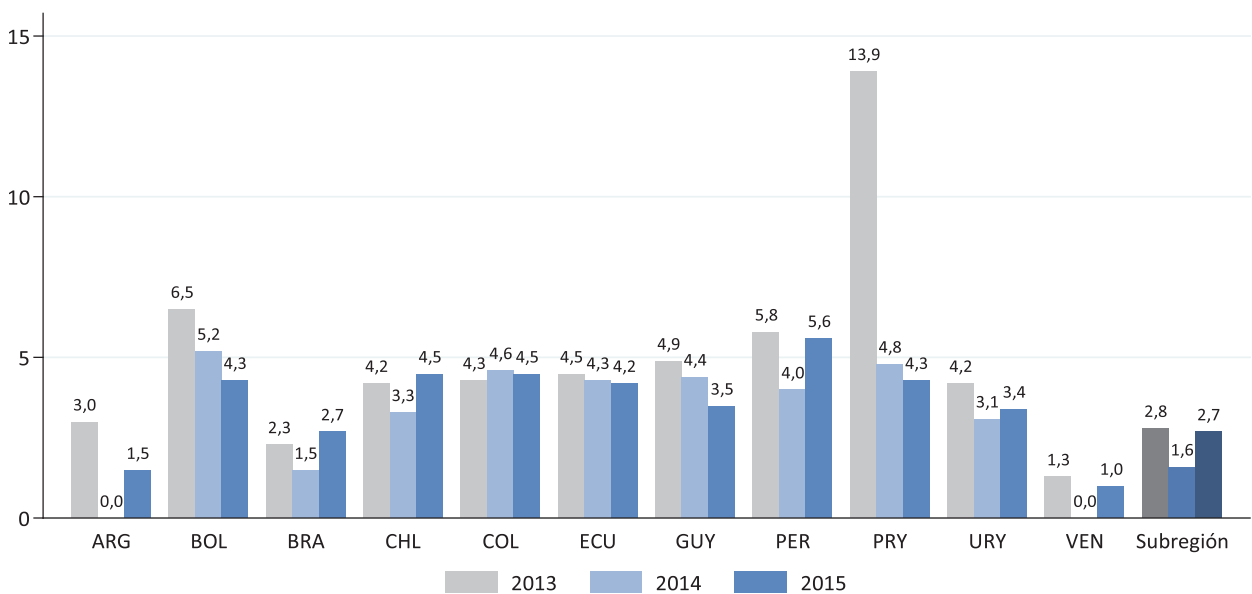
El caso de Sudamérica resulta particularmente significativo: la subregión mueve el promedio de crecimiento de América Latina y el Caribe a la baja (ver Figura 25). Efectivamente, se pronostica que Sudamérica crecerá en torno al 1,6% en 2014, 1,2 puntos porcentuales por debajo del 2,8% de crecimiento observado el 2013. Mucho En este resultado influyen los movimientos observados en países como Argentina, Brasil, Venezuela, Paraguay y Perú. Tanto en Argentina como en Venezuela, luego de las expansiones respectivas de 3% y 1,3% en 2013, no se esperan crecimientos en la economía este año 2014 (0%); Brasil en tanto reducirá su ritmo de expansión de 2,3% en 2013 a 1,5% en 2014; mientras que Perú pasará de 5,8% a 4% entre 2013 y 2014. En Paraguay, por último, luego de la expansión de 13,9% de 2013, se espera que la tasa de crecimiento alcance niveles similares al promedio de la subregión, expandiéndose un 4,8% en 2014.

Entre los factores que explican la reducción en el crecimiento de Sudamérica, se pueden mencionar la lenta recuperación de Estados Unidos, el apaciguamiento del crecimiento y de la demanda en China, las presiones al alza en la inflación en varios de los

países de la región, y la reducción de los precios internacionales de los *commodities* alimentarios, que impactan negativamente el valor de las exportaciones, reduciendo los ingresos por este concepto.

Ahora bien, cabe señalar que el impacto del crecimiento económico sobre las tasas de pobreza y la subalimentación no es necesariamente lineal, y por lo mismo, una reducción en el crecimiento de la economía no supone un aumento o estancamiento en la pobreza o en el hambre, del mismo modo que períodos de alto crecimiento económico tampoco condujeron por sí mismos a su erradicación. Se ha argumentado que el crecimiento económico es una condición necesaria pero en ningún caso suficiente para la reducción del hambre y la pobreza si no va acompañado de políticas redistributivas y sociales orientadas hacia la equiparación de derechos, el incremento de los ingresos y mejor acceso a la educación y la salud, entre otras (FAO, 2012a). En este sentido, cualquier impacto que la reducción del crecimiento económico tenga sobre la seguridad alimentaria y nutricional será suavizado por las distintas acciones que tomen los gobiernos de la región.

Figura 25: Crecimiento económico (%) en Sudamérica, 2013-2015.



Fuente: Banco Mundial, 2014a.

Impactos en el empleo

Aun cuando no exista una relación lineal entre crecimiento económico, pobreza y subalimentación, si se puede afirmar que uno de los impactos directos de la ralentización en el crecimiento económico es el crecimiento en las tasas de desempleo proyectadas para 2014 en ALC (FAO, 2014b).

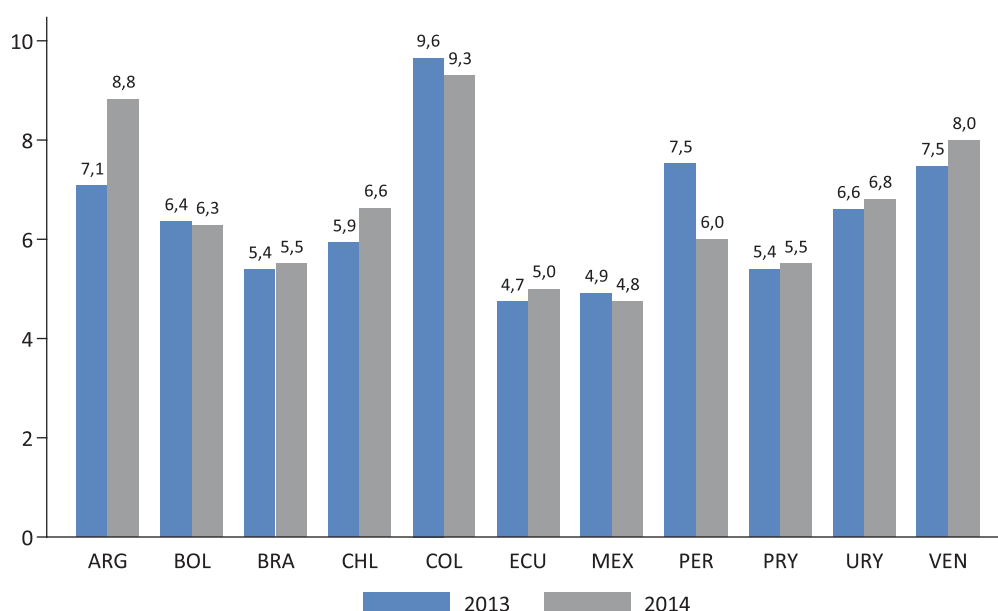
En este sentido, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela observarán incrementos de distinta magnitud en sus tasas de desempleo. Al contrario, en países como Bolivia, Colombia, México y Perú continuarán disminuyendo los niveles de desempleo en 2014 (ver Figura 26). Un elemento importante a resaltar es que, de todos los países en que se espera una reducción en los niveles de desempleo, solo en Bolivia se presentará en un marco de disminución del crecimiento. En los otros países en que la tasa de desempleo cae, el crecimiento económico, como podría esperarse, aumenta.

Aunque en general se esperan incrementos en los niveles de desempleo en varios de los países de la región,

las perspectivas futuras de crecimiento económico sugieren que, a largo plazo, predominará una tendencia hacia la estabilidad y/o reducción en los niveles de desempleo. Según la CEPAL y la OIT (2014), se ha ido consolidando esta tendencia a la baja de los niveles de desempleo en la región, generando buenas perspectivas para la empleabilidad de hombres y mujeres en los próximos años. Los más desfavorecidos en esta coyuntura serían los jóvenes, que enfrentarían mayores dificultades para conseguir un empleo y, una vez conseguido, para mantenerlo.

En la Tabla 5 se observa que la tasa de desempleo de las mujeres durante 2013 fue superior a la de los hombres; además, puede advertirse una brecha en favor de los hombres respecto de participación y ocupación laboral. Así, por ejemplo, en República Dominicana y Jamaica la tasa de desempleo de las mujeres es de 2,1 y 1,8 veces la de los hombres, respectivamente. En Honduras y en Venezuela, dos de los países que presentan mayor igualdad en este aspecto, el desempleo es un 10% y un 20%. México es el único país de la región en que prácticamente no existen diferencias entre las tasas de desempleo por género.

Figura 26: Tasa (%) de desempleo en países de América Latina, 2013-2014.



Fuente: FMI (en línea)

Nota: cifras 2014 corresponden a estimaciones.

Como se podrá observar en el apartado referido a SAN y género en áreas rurales incluido en este documento, existen importantes brechas que ponen a las mujeres en una situación desfavorable respecto de los hombres en varios aspectos que repercuten sobre la situación socioeconómica tanto personal como la familiar. Habida cuenta que normalmente las mujeres son quienes están a cargo del hogar y del cuidado de los niños, el hecho de que se encuentren en una situación desfavorable produce efectos negativos para la SAN, particularmente en la consolidación del estado nutricional de la primera infancia. Esto resulta especialmente cierto en las áreas rurales y entre la población más vulnerable de la región.

Así, es posible afirmar que la situación del empleo reviste particular importancia para el análisis de la seguridad alimentaria y nutricional; y no sólo respecto del número total de empleados sino también sus características, especialmente los salarios, ya que finalmente son el medio con el cual los trabajadores acceden a los alimentos. Por ende, cabe analizar en primer lugar el nivel de los precios de los alimentos, y luego como estos afectan el poder adquisitivo de la población que depende de los salarios para acceder a estos productos.

Tabla 5: Tasa (%) de desempleo, participación y ocupación en países seleccionados de América Latina y el Caribe según género, 2013.

PAÍS	HOMBRES			MUJERES		
	Desempleo	Participación	Ocupación	Desempleo	Participación	Ocupación
AMÉRICA LATINA	5,4	71,1	67,2	7,4	50,0	46,3
Argentina	6,1	72,0	67,6	8,5	47,1	43,1
Brasil	4,4	66,2	63,3	6,5	49,3	46,1
Chile	5,3	71,8	68,0	6,9	47,7	44,4
Colombia	8,9	75,3	68,7	12,5	60,4	52,8
Costa Rica	6,9	75,4	70,2	10,0	49,5	44,6
Ecuador	3,8	66,7	63,9	5,5	43,8	41,4
Jamaica	11,2	70,0	62,1	20,1	56,2	45,0
Honduras	5,7	66,1	62,3	6,3	44,7	41,9
México	5,7	75,6	71,3	5,8	47,3	44,5
Panamá	3,9	77,6	74,5	5,7	51,9	49,0
Paraguay	6,5	73,0	68,2	9,9	57,7	52,0
Perú	4,9	77,9	74,0	7,2	60,6	56,2
Rep. Dominicana	5,0	64,5	61,3	10,4	38,2	34,2
Uruguay	5,5	72,7	68,7	8,3	55,8	51,1
Venezuela (R.B.)	7,1	78,1	72,6	8,8	50,6	46,1

Fuente: CEPAL y OIT, 2014.

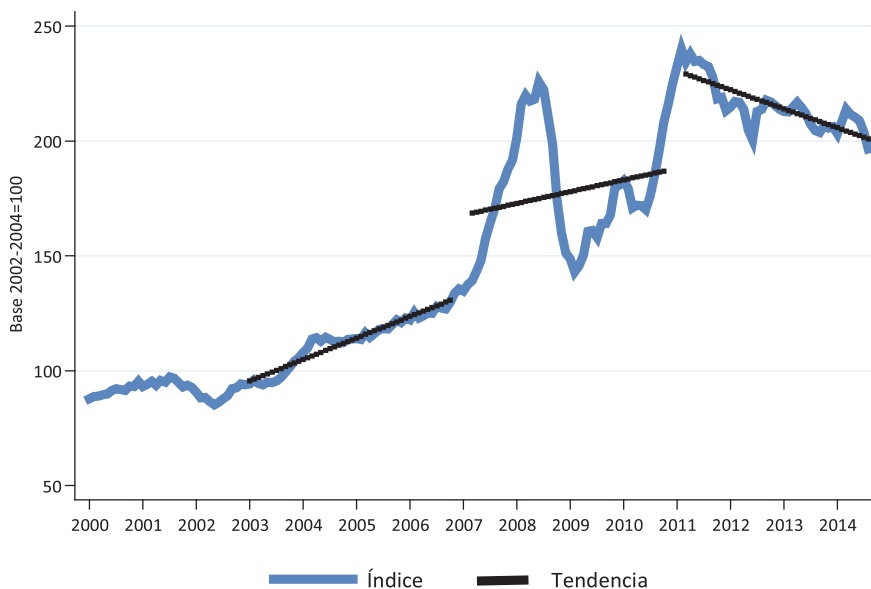
Precios internacionales de los alimentos

La tendencia reciente de los precios internacionales de los alimentos se inclina levemente a la baja, pero su nivel aún está muy por sobre los promedios previos a la crisis alimentaria de 2007-2008. Durante los últimos cuatro meses el precio de los alimentos ha registrado variaciones mensuales negativas, mientras que una mirada de más largo plazo da cuenta de una leve tendencia a la baja a partir de los altos niveles de inicio del año 2011.

En agosto de este año el índice de la FAO registró un promedio de 196,6 puntos, una caída de 3,6% en comparación con igual mes del año anterior, con lo cual por catorce meses consecutivos los precios internacionales de los alimentos han registrado variaciones interanuales negativas de -3,2% en promedio. Durante los primeros ocho meses del año, el índice de precios de alimentos de la FAO registra en promedio una caída de 2,3% en comparación con igual período del año 2013.

En la Figura 27 se puede observar que, al ampliar el período de comparación, se evidencia el nuevo piso de los precios de los alimentos, muy por sobre los registrados a principios de la década del 2000. Efectivamente, a finales de dicho período los precios de los alimentos registraron una clara tendencia alcista; y se han vuelto todavía más volátiles, aumentando en los meses finales de 2006 hasta alcanzar sus valores máximos a mediados de 2008, para posteriormente registrar una pronunciada caída hasta 2009. A finales de 2010 y principios de 2011 los precios de los alimentos volvieron a estar en los niveles de 2008, incluso superándolos, poniendo de manifiesto una vez más los temores de la crisis alimentaria de los años 2007 y 2008. Por último, aun cuando durante el período comprendido entre los años 2011 y lo que va del 2014 se observa una ligera tendencia a la baja, el índice de precios de los alimentos en términos nominales registró en promedio un aumento del orden del 90% por sobre los niveles 2003-2006, y un 21,7% por sobre el promedio del período 2007-2010.

Figura 27: Evolución (base 2002-2004=100) del Índice de Precios de Alimentos FAO, 2000-2014.



Fuente: FAO (en línea)

La evolución de los precios de los principales grupos de alimentos durante el último año, en tanto, dan cuenta de importantes reducciones en los precios de los cereales, azúcar y aceites, los que en promedio han registrado caídas durante los últimos doce meses de 17,5%, 4,6% y 2,8%, respectivamente (ver Figura 28).

Durante los primeros ocho meses del año el precio promedio del maíz ha caído un 29,1%, el arroz en un 22,4% y el trigo en un 4,6%, en comparación con igual período del año anterior²¹. La reciente baja responde a las buenas perspectivas que se tienen de la producción mundial de cereales de los principales países exportadores y a una menor inquietud por el estado de los envíos de Ucrania.

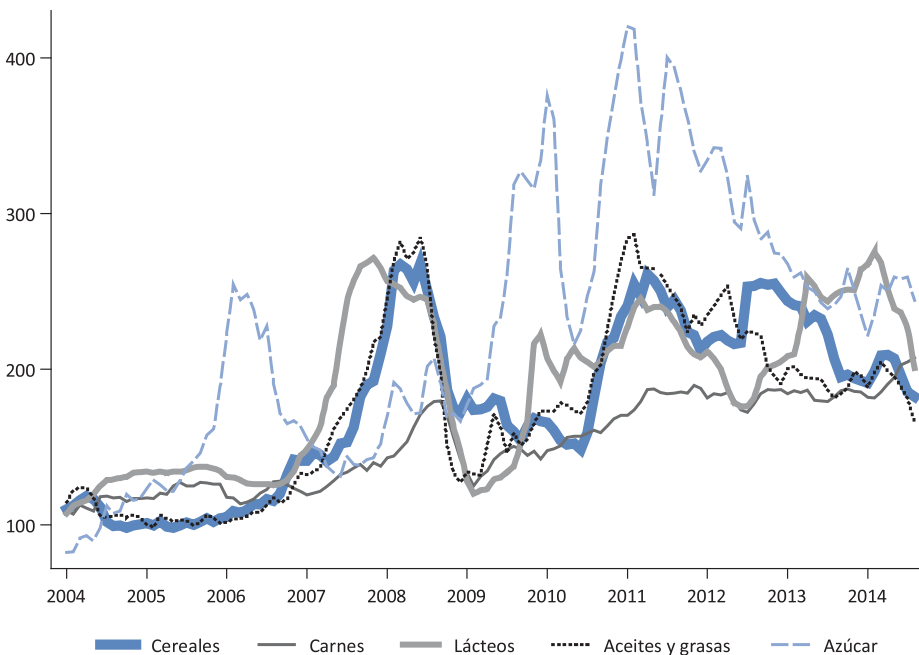
Las bajas en el precio del azúcar responden a la gran

disponibilidad que tuvo para la exportación tras la expansión de los cultivos durante el 2013. Si bien durante el 2014 el precio de la azúcar ha mostrado un ligero repunte, a raíz de las preocupaciones en el mercado sobre las posibles repercusiones que el fenómeno de El Niño podría tener en la producción de la presente temporada, el precio todavía se mantiene en niveles inferiores a los de años precedentes.

En cuanto a los aceites vegetales, las cotizaciones del aceite de palma han tenido una baja en los últimos meses, debido a que el máximo de producción estacional coincidió con una demanda mundial de importaciones más moderada. Por otro lado, a mediados de este año el precio del aceite de soja cayó a su nivel más bajo en cuatro años, debido a la elevada disponibilidad de este aceite en Sudamérica y a los buenos pronósticos sobre la producción a nivel mundial para la presente temporada. De forma similar, para la temporada 2014/15 se espera que la oferta del aceite de girasol y de colza sea abundante.

²¹/Cálculos realizados a partir de índices de precios elaborados por el FMI.

Figura 28: Evolución (base 2002-2004=100) del Índice de Precios de Alimentos FAO por grandes grupos, 2004-2014.



Fuente: FAO (en línea)

Los precios de los productos lácteos, por el contrario, han registrado un repunte desde mediados del 2012. En lo que va de este año los productos lácteos están en promedio un 4,8% por sobre los niveles de 2013, sin embargo durante el segundo trimestre del año 2014 se ha revertido la tendencia, debido en parte al aumento de la disponibilidad para productos para la exportación por parte de Nueva Zelandia.

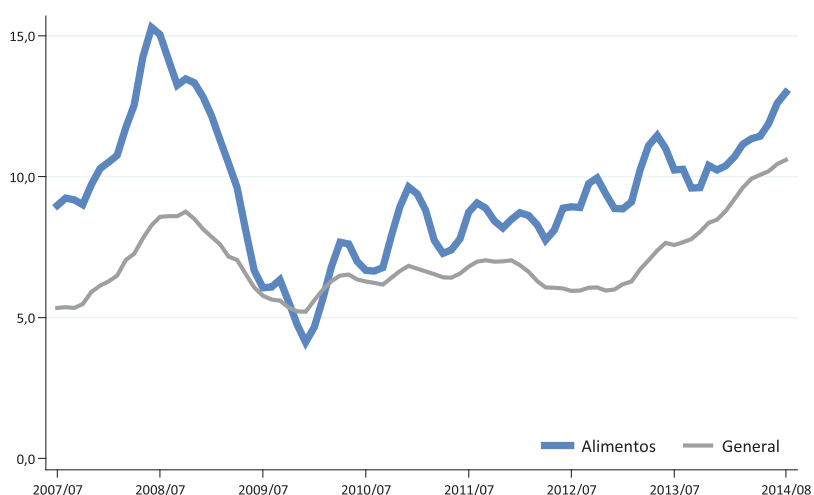
El precio de las carnes, en tanto, se ha mantenido relativamente estable durante el último año, pero en términos históricos sigue siendo alto. Durante 2014 las carnes han aumentado su precio promedio un 5,9% respecto de los niveles registrados en 2013. La caída de precios de los piensos ha facilitado en alguna medida una disminución de los precios de las aves de corral y de porcino, aunque en este último caso la oferta se ha visto reducida como consecuencia del brote del virus de la diarrea epidémica porcina en Estados Unidos, mientras que los precios de la carne bovina y ovina se han mantenido firmes, reflejo de la limitada disponibilidad para la exportación.

Inflación y precios de los alimentos en ALC

Las alzas en los precios de los alimentos tienen impactos directos sobre el bienestar de las familias, reduciendo el poder adquisitivo y afectando así tanto la cantidad como la calidad de los alimentos adquiridos por los hogares. La mayoría de las personas tienen como fuente principal de ingreso los salarios o las transferencias, y por ende son compradoras netas de alimentos. Por ello, las alzas de precios de los alimentos afectan directamente la dimensión de acceso de la SAN, y en mayor medida a los hogares más pobres, dado que estos gastan una mayor proporción de sus ingresos en la adquisición de alimentos. Así, mientras las familias en mejor situación socioeconómica pueden reducir los gastos en otros ámbitos para mantener estable su dieta alimentaria, los más pobres no pueden hacerlo y con ello afectan su nutrición, con el consecuente impacto en la salud de las familias.

La inflación en la región tanto general como alimentaria ha aumentado en el último año. En agosto de 2014 la inflación interanual alimentaria fue de 13%, esto es 2,7 puntos porcentuales sobre la tasa de inflación registrada en los 12 meses previos. En tanto, la inflación interanual general fue 10,6%, 2,9 puntos porcentuales por sobre la inflación general de agosto de 2013 (Figura 29).

Figura 29: Evolución de la tasa (%) de inflación anual de América Latina y el Caribe^a.



Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial de los países.

Nota: a/ Promedio de 10 países de América Latina y el Caribe que representan alrededor del 95% del PIB regional. Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Rep. Dominicana, Ecuador, México, Perú, Venezuela (R.B.).

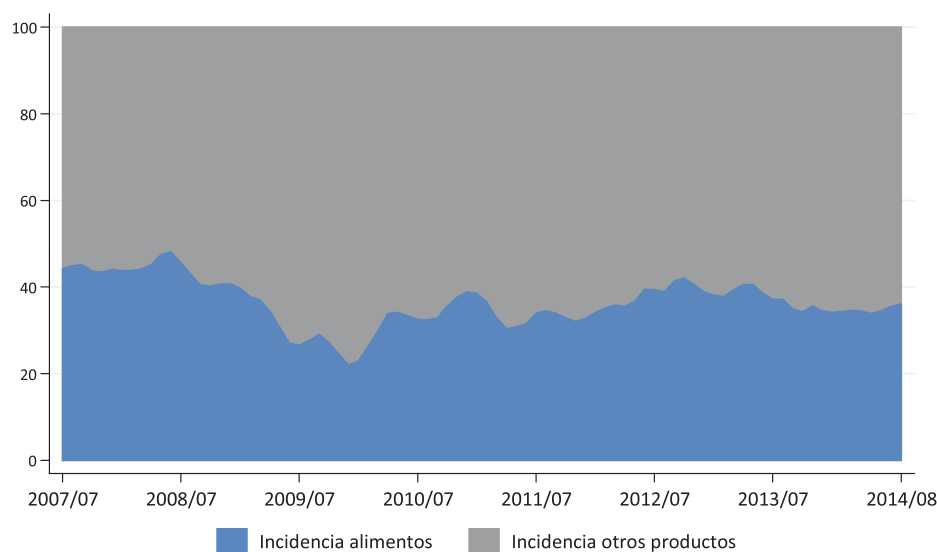
Si bien la inflación alimentaria se encuentra en unos de los niveles más altos desde mediados de 2007, aún se encuentra lejos de los niveles máximos registrados en dicha crisis. La inflación general, en cambio, hoy supera los máximos de mediados del 2008, lo que evidencia que en el último tiempo los alimentos han tenido un menor peso sobre la inflación general en comparación con lo ocurrido en la última crisis de 2007-2008. De esta forma, en el 2014 la inflación alimentaria explica el 34,7%, de la inflación general, 4,6 puntos porcentuales por debajo del 39,3% registrado en igual período del año anterior, y muy por debajo del 48% que representaba a mediados de 2008 (ver Figura 30).

En comparación con los 12 meses previos, en varios de los países monitoreados de la región se han presentado alzas en su inflación alimentaria y general durante 2014. Tal como se observa en la Tabla 6 y en la Figura 31, al mes de agosto de este año países como Vene-

zuela (91%), Uruguay (10,9%), Guatemala (8,6%), Honduras (7,2%), Costa Rica (6,9%), Chile (6,7%), Ecuador (6,2%), El Salvador (6%), México (5,7%), Paraguay (5,1%) y Colombia (3,5%) han visto incrementarse los precios de los alimentos de forma más rápida que en julio de 2013, contribuyendo al incremento de la inflación regional. Por el contrario, países como Jamaica (10,5%), Nicaragua (9,5%), Bolivia (9,1%), Brasil (7,5%), Haití (4,6%), República Dominicana (3,9%), Perú (2%) y Panamá (1,4%) han presentado variaciones menores en sus precios de alimentos en comparación a lo ocurrido en los 12 meses previos.

Asimismo, en varios países de la región la inflación alimentaria es mayor a la inflación general. Lo anterior es relevante sobre todo entre los sectores más pobres, ya que tal como se mencionaba previamente el estos grupos destinan una proporción mayor de sus ingresos a la compra de alimentos. De ahí que un alza en el precio de los alimentos tenga impactos diferenciados, afectando de mayor forma a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Figura 30: Incidencia (%) de los precios de alimentos y de otros productos en la tasa de inflación general en América Latina y el Caribe, distintos períodos.



Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial de los países.

Nota: a/ Promedio de 10 países de ALC que representan alrededor del 95% del PIB regional. Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Rep. Dominicana, Ecuador, México, Perú, Venezuela (R.B.).

A partir de la última información disponible, se puede observar que en 19 países de la región los precios de los alimentos han aumentado más rápido que los precios del total de la canasta de bienes utilizada para medir el IPC (ver Tabla 6).

Tabla 6: Tasas (%) de inflación de alimentos e inflación general en los países de América Latina y el Caribe, 2011-agosto 2014.

	Inflación de alimentos				Inflación general			
	2011	2012	2013	ago 2014	2011	2012	2013	ago 2014
Antigua y Barbuda ^e	3,8	2,6	2,1	1,1	4,0	1,8	1,1	0,7
Argentina	7,6	9,9	9,3	...	9,5	10,8	10,9	...
Bahamas ^b	3,5	1,9	1,2	2,2	3,1	0,8	0,8	1,4
Barbados ^f	10,0	5,4	0,5	0,6	9,6	2,4	1,1	0,9
Belice ^a	...	1,7	2,5	0,9	...	0,8	1,6	1,6
Bolivia, E.P.	6,9	5,6	10,4	9,1	6,9	4,5	6,5	6,1
Brasil	7,2	9,9	8,5	7,5	6,5	5,8	5,9	6,5
Chile	8,6	4,7	4,9	6,7	4,4	1,5	3,0	4,5
Colombia	5,3	2,5	0,8	3,5	3,7	2,4	1,9	2,8
Costa Rica	4,1	1,2	3,3	6,9	4,7	4,6	3,7	5,5
Dominica	4,1	3,0	0,7	2,2	2,0	2,0	-1,1	-1,3
Ecuador	6,8	5,0	1,9	6,2	5,4	4,2	2,7	4,2
El Salvador	3,2	1,1	1,9	6,0	5,1	0,8	0,8	2,0
Granada ^f	5,5	1,3	1,1	0,4	3,5	1,8	-1,2	-1,3
Guatemala	...	6,0	8,8	8,6	6,2	3,4	4,4	3,7
Haití	9,0	8,8	2,9	4,6	8,3	7,6	3,4	5,1
Honduras	3,1	3,8	4,9	7,2	5,6	5,4	4,9	6,3
Jamaica	5,5	14,3	7,9	10,5	6,0	8,0	9,7	9,8
México	5,8	7,5	4,0	5,7	3,8	3,6	4,0	4,1
Nicaragua	9,2	8,1	6,0	9,5	8,0	6,6	5,7	6,7
Panamá	7,5	7,2	4,6	1,4	6,3	4,6	3,7	2,1
Paraguay	3,9	0,7	6,7	5,1	4,9	4,0	3,7	4,5
Perú	8,0	4,1	2,2	2,0	4,7	2,6	2,9	2,9
Rep. Dominicana	9,7	6,3	1,6	3,9	7,8	3,9	3,9	3,1
San Cristóbal y Nieves ^e	3,5	-0,1	4,9	3,6	2,8	0,1	0,4	-0,1
San Vicente y las Granadinas ^e	5,7	1,1	1,8	2,5	4,7	1,0	0,0	-0,4
Santa Lucía ^e	5,7	10,4	-3,0	-0,6	4,8	5,0	-0,7	3,6
Surinam ^c	10,9	4,9	-1,1	-0,1	14,9	4,4	0,6	2,1
Trinidad y Tobago	10,9	12,7	10,2	11,4	5,3	7,2	5,6	5,9
Uruguay	8,7	10,8	9,0	10,9	8,6	7,5	8,5	8,7
Venezuela (R.B.)	33,6	23,7	73,9	91,0	27,6	20,1	56,2	63,4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	8,5	8,9	10,2	13,0	7,0	6,0	8,5	10,6

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial de los países.

Notas: a/ Promedio de 10 países de ALC que representan alrededor del 95% del PIB regional. Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Rep. Dominicana, Ecuador, México, Perú, Venezuela (R.B.).

b/ Cifras correspondientes al mes de julio.

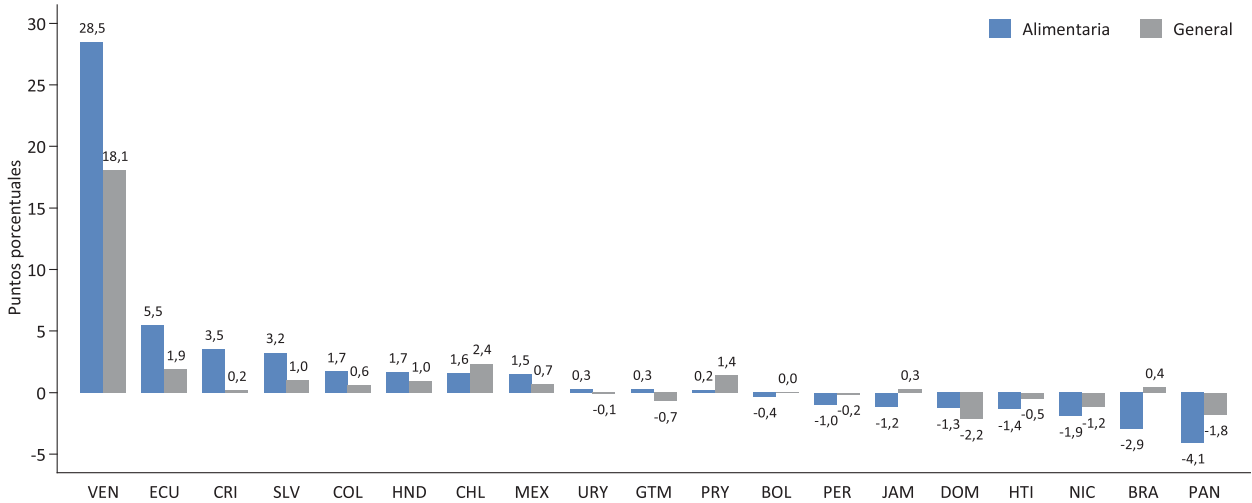
c/ Cifras correspondientes al mes de junio.

d/ Cifras correspondientes al mes de mayo.

e/ Cifras correspondientes al mes de marzo.

f/ Cifras correspondientes al mes de febrero

Figura 31: Diferencias (puntos porcentuales) en la tasa de inflación anual alimentaria y general en países seleccionados de América Latina y el Caribe, entre agosto 2013 y agosto 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial de los países.

Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y nutricional, las alzas de los precios de los alimentos en la región agravan la situación estructural de insuficiente acceso a los alimentos por parte de los sectores de la sociedad que no tienen ingresos mínimos suficientes ni la capacidad de compra requerida. Debido a que esos sectores son los que precisamente utilizan una mayor proporción de sus ingresos en alimentación, los mayores costos de la canasta básica alimentaria (CBA) significan un grave impacto en sus niveles de vida y alimentación.

El costo de la CBA en un determinado período de tiempo equivale al ingreso mínimo necesario para satisfacer las necesidades alimentarias de una persona en ese mismo período. El salario mínimo, en tanto, debe, al menos en principio, cubrir este costo. Una correcta actualización del valor del salario mínimo puede evitar que, como consecuencia de un alza en los precios de los alimentos, los hogares más pobres y/o vulnerables caigan en la pobreza extrema.

Impacto de las alzas de precios sobre el costo de la canasta básica alimentaria y su relación con el salario mínimo

Tal como se mencionaba anteriormente, las alzas en el precio de los alimentos tienen efectos variados en los hogares. Los incrementos de precios son negativos para los hogares consumidores netos de alimentos (compradores netos), pero positivos para las familias de productores (vendedores netos). El grado y alcance de los efectos que tendrán en los hogares se mide por el impacto neto sobre el bienestar, evaluado en base a la posición del impacto neto del bienestar familiar con respecto a la producción y el consumo.

Por el lado de los consumidores, uno de los elementos clave para evaluar el poder de compra, especialmente de los hogares más pobres, es el salario mínimo. Este puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración

las condiciones económicas y sociales de los países (OIT, 2014).

Como es sabido, desde 2008 los precios de los alimentos se encuentran en niveles más altos que los observados en la época pre-crisis, y si bien la tendencia al alza no continuó, observándose incluso reducciones en los niveles de precios, lo cierto es que los precios no volvieron a sus niveles habituales. En el mismo período, y como consecuencia también de una reducción en el crecimiento económico, los niveles de pobreza y de pobreza extrema tendieron a estabilizarse, atenuándose la reducción tanto en el número como en el porcentaje de personas pobres en la región.

Varios elementos pueden haber influido sobre esta ralentización en la tasas de reducción de la pobreza, y entre ellos no puede desmerecerse el rol que desempeñó un menor crecimiento económico. Sin embargo, el desfase producido entre el incremento del precio de los alimentos y la actualización monetaria de instrumentos, como el salario mínimo, pueden haber incidido de igual forma en un incremento de la pobreza, o una disminución en el ritmo de su caída. Para analizar la forma en que han cambiado los precios de los alimentos, incrementando el valor de la CBA, y como los gobiernos han respondido a través del incremento del salario mínimo, se evalúa este proceso en el período comprendido entre 2006 y los datos más actualizados para 14 países de la región²².

La Figura 32 muestra la situación de los países seleccionados de Sudamérica²³. Allí se observa que la mayor alza en el costo nominal de las canastas básicas alimentarias se da, en promedio, entre los años 2006 y 2010. El primero responde al proceso previo a la crisis 2007/08, y la segunda cifra al fuerte aumento del precio de 2010-2011, que para muchos es la señal de una nueva crisis.

Por otro lado, los salarios mínimos en los países observados, además de superar el costo de la canasta básica alimentaria, han ido en aumento, haciendo

frente a los mayores costos de vida. En el caso de que un hogar sea unipersonal, las necesidades alimentarias son cubiertas durante todo el período analizado, sin embargo, en caso de que el promedio del hogar sea de cuatro personas con un único ingreso equivalente al del salario mínimo, existirían países en que no resultaría posible cubrir el costo de la canasta básica.

Para el período de mayores alzas en el precio de los alimentos, Argentina, Chile y Paraguay, con un salario mínimo asignado, cubren las necesidades alimentarias de la canasta básica para un hogar promedio de cuatro personas; mientras que Bolivia, Perú y Uruguay, ante las mismas condiciones enfrentan limitantes para cubrir estas necesidades, habiendo períodos en que el salario mínimo resulta inferior al costo de la canasta para el hogar promedio. En este sentido, el caso más evidente resulta ser el de Bolivia, donde el costo de la canasta básica de un hogar de cuatro personas se encuentra muy por sobre el salario mínimo para una persona, en todo el período.

Por otra parte, en Centroamérica y el Caribe, al estimar la información disponible a diciembre de 2012 (FAO, 2014c, en prensa), se observa que el poder adquisitivo de los salarios mínimos tanto rurales como nacionales no alcanza a cubrir el costo de la CBA en Guatemala, Honduras y Nicaragua, siendo necesario más de un salario mínimo por familia (hasta más de dos en el caso de Nicaragua) para tener acceso a suficientes alimentos (ver Figura 33).

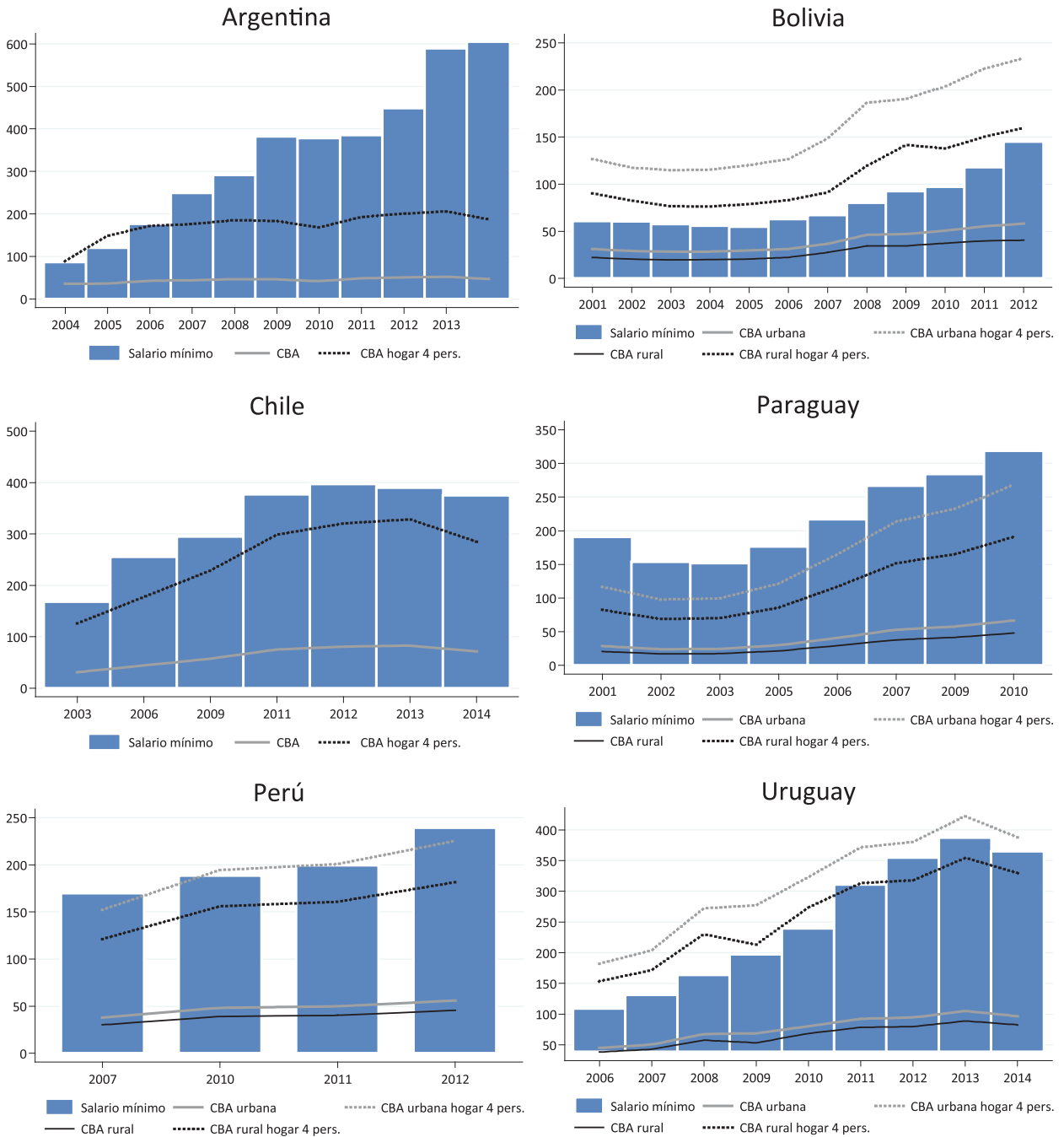
Por otro lado, de considerar los salarios mínimos agropecuarios, en el hipotético caso de que un trabajador rural llegue a cobrarlo –dado que la comparación de los ingresos reportados en las encuestas de hogares y la cuantía de los salarios mínimos parece indicar que el incumplimiento de este derecho laboral está bastante extendido (FAO, 2014c, en prensa)–, sólo en Belice, Costa Rica y Panamá sería suficiente para cubrir la CBA de referencia.

Además de evaluar si el valor de la CBA es cubierto con el salario mínimo, resulta importante conocer si la brecha entre estos dos valores se ha mantenido constante o bien si se ha incrementado o abreviado en el tiempo. Este último caso sería el más preocupante, por cuanto implicaría que los hogares cada vez tienen menos margen de

22/Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

23/La selección de países se realiza en función de la información disponible para la realización del análisis presentado.

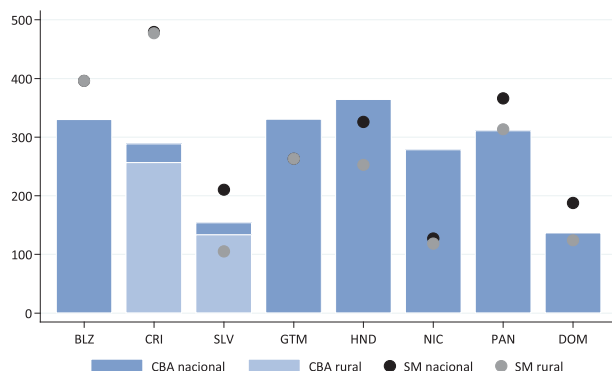
Figura 32: Costo (USD) de la CBA, costo de la CBA²⁴ para 4 personas, y nivel del salario mínimo en países seleccionados.



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

24/Urbana y/o rural, según corresponda.

Figura 33: Costos (USD) de las canastas básicas rural y nacional y salarios mínimos en países seleccionados.



Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de los países. Notas: En aquellos países donde existen varios salarios mínimos rurales se ha calculado el promedio. Para la determinación de los salarios mínimos nacionales se ha seguido el criterio de la OIT. El valor de las CBA corresponde al promedio de 2012 para El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, al promedio del primer semestre de 2012 en el caso de Costa Rica, y a noviembre de 2012 para Guatemala. No se dispone de valores actuales para Belice y República Dominicana, y se representan en la Figura los promedios al 2009 y 2007, respectivamente.

acción con el ingreso que obtienen y que la compra de alimentos cada vez ocupa una proporción mayor de su ingreso, amenazando con ello el acceso a los mismos. En este sentido, es relevante considerar la tasa de crecimiento promedio de ambas variables, pues permite apreciar diferencias en la magnitud de su evolución.

Al analizar el crecimiento promedio tanto en el costo de la CBA como en la evolución del salario mínimo (Tabla 7), se observan nuevamente diferencias entre los países seleccionados de la región. En los períodos analizados ciertos crecimientos importantes en el costo de la canasta básica alimentaria no significaron necesariamente crecimientos importantes en el salario mínimo, presentando diferencias en cuanto al ritmo de crecimiento promedio de ambas tasas.

Argentina, Bolivia y Uruguay presentaron una tasa de crecimiento promedio del salario mínimo superior a la tasa de crecimiento promedio de la CBA, siendo Argentina donde se observa la mayor diferencia entre una y otra tasa. Al contrario, Chile, Paraguay y Perú presentaron una tasa de crecimiento promedio del salario mínimo inferior a la tasa de crecimiento

Tabla 7: Crecimiento (%) promedio del salario mínimo y CBA en países seleccionados, según períodos.

	Crecimiento del salario mínimo (%)	Crecimiento de la canasta básica de alimentos (%)
Argentina (Prom. 2004/2013)	30,16	9,34
Bolivia (Prom. 2003/2012)	10,82	6,8 ^a
		6,73 ^b
Chile (Prom. 2006/2014)	10,7	11,1
Paraguay (Prom. 2003/2010)	9,5	14,7
Perú (Prom. 2010/2012)	8,47	10,3 ^a
		10,6 ^b
Uruguay (Prom. 2007/2014)	16,85	10,26 ^a
		10,34 ^b

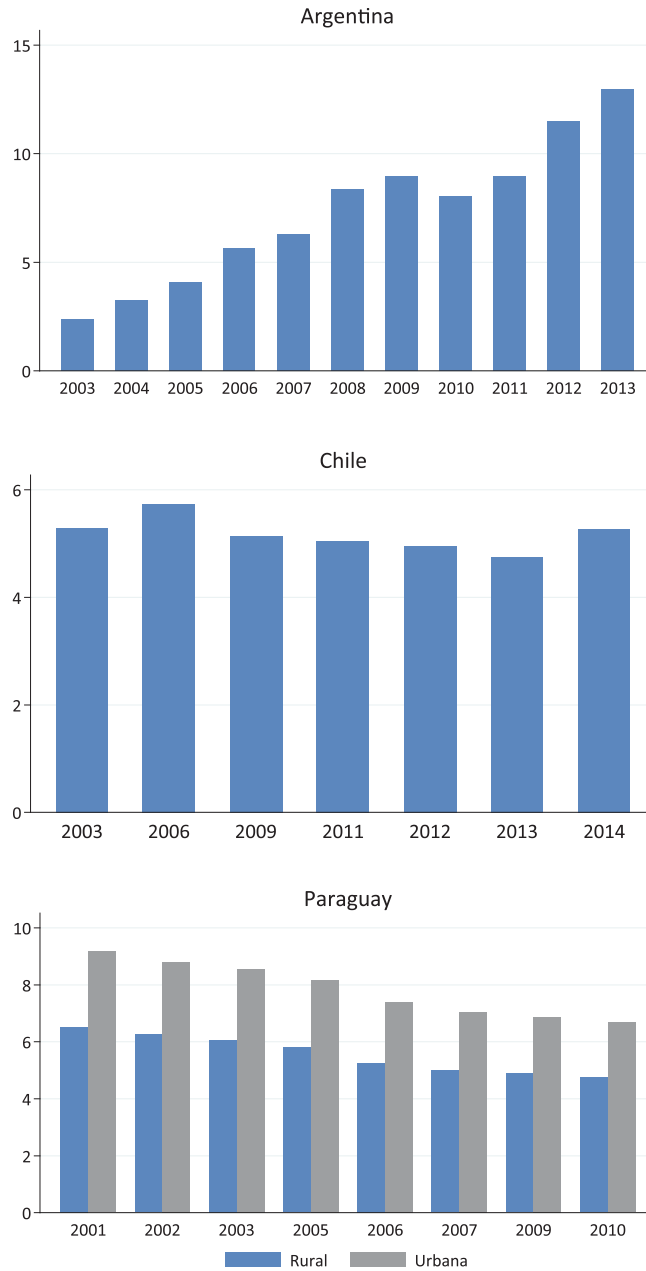
Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de los países. Notas: a/ Urbana. b/ Rural.

promedio de la CBA. En este caso, Paraguay es donde la canasta básica presentó un crecimiento en su valor mucho mayor al crecimiento del salario mínimo.

La brecha, entendida como el cociente entre el monto del salario mínimo y el valor de la canasta básica de alimentos, indica el poder o capacidad de compra de alimentos básicos en el consumo de los hogares. Nuevamente, como se puede advertir en la Figura 34, existe una tendencia heterogénea entre los países en estudio.

Así, en Argentina las alzas en los precios de los alimentos de fines de la década del 2000 provocaron una reducción importante en el poder de compra de los hogares. Sin embargo, la situación se ha revertido como consecuencia de incrementos importantes en el valor del salario mínimo. En Chile, en tanto, la brecha se ha mantenido en niveles más o menos constantes, aun cuando se observa una baja importante en 2009. Finalmente, en Paraguay la capacidad de compra, medida como el cociente entre salario mínimo y canasta básica de alimentos, decrece a lo largo de todo el período en estudio.

Figura 34: Brecha (en cocientes) entre salario mínimo y costo de la CBA en países seleccionados, distintos períodos.



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

De la información analizada se puede concluir que el alza de precios de los alimentos significó una reducción significativa del poder de compra de la población y, más específicamente, representó una dificultad importante para la población más vulnerable, que cuenta con el salario mínimo como fuente única de ingreso. Adicionalmente, la presencia de países en los cuales el salario

mínimo no cubre en su totalidad el costo de la CBA, sea esta consecuencia del nuevo nivel de los precios de los alimentos o no, resulta preocupante y supone un importante desafío para los sistemas de protección social de los países, que se tornan fundamentales a la hora de cubrir estas brechas que pueden poner en riesgo la SAN en las familias de la región.

Pobreza y desigualdad

Tal como ha sucedido con el hambre, la pobreza y la pobreza extrema han presentado tendencias similares de reducción de sus niveles a lo largo de la región y al interior de los países. Pese a esto, según CEPAL (2013) la pobreza afecta hoy a 164 millones de personas, lo que equivale al 27,9% de la población de la región (ver Figura 35).

Ese 27,9% representa una estabilización de los niveles de pobreza, en términos del número de personas que la padecen, y una leve reducción del 28,2% registrado en 2012. Los niveles de indigencia, en tanto, y como reflejo de los altos precios de los alimentos al interior de los países, se incrementaron tanto en número como en porcentaje respecto del total de la población. 68 millones de personas eran indigentes en América Latina el año 2013, 2 millones más que en el año previo. De igual forma, la tasa de pobreza extrema o indigencia se elevó en 0,2 puntos porcentuales en ese último año, llegando al 11,5%.

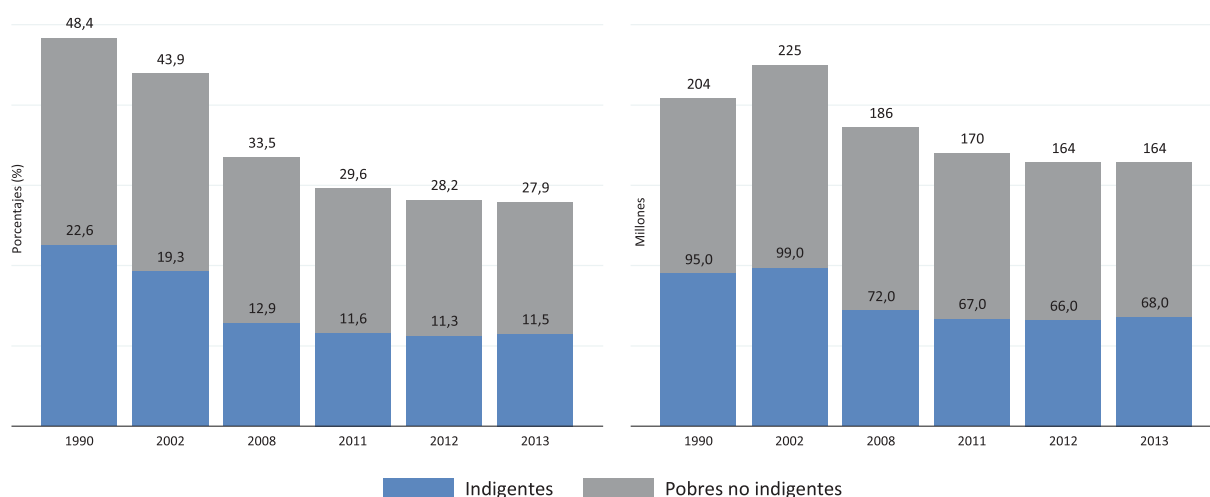
Cabe destacar lo que implica este cambio en la composición de la pobreza. Mientras la pobreza como un todo se mantiene estable, la pobreza extrema se incrementa en 2 millones de personas en la región. En ese sentido, el número de personas en situación de pobreza se mantiene constante, sin embargo, dentro de este grupo una mayor proporción de personas se encuentra en

situación de pobreza extrema. Esto refleja, al menos en parte, la importancia que los precios de los alimentos tienen sobre la pobreza. Es posible que los cambios en la composición de la pobreza se relacionen con un cambio en los precios relativos de los alimentos frente a otros productos de la economía, tal como pudo evidenciarse anteriormente. Así, una inflación alimentaria relativamente alta afecta de mayor forma a los más vulnerables dentro de los pobres. Más aún, cuando cambian los precios relativos entre los alimentos versus los productos no alimentarios se produce, además de un mayor impacto sobre los más pobres, un crecimiento en la brecha de gasto entre la población de mayores ingresos y aquellos de menores ingresos, puesto que estos últimos gastan una mayor proporción de sus recursos en la compra de alimentos.

La información por país, en tanto, exhibe una tendencia hacia la reducción de la pobreza y de la indigencia en la mayor parte de los países de la región, salvo México y República Dominicana, que presentan una leve alza en el indicador (probablemente no significativa)²⁵.

²⁵Normalmente las encuestas de hogares que permiten realizar el cálculo de pobreza e indigencia en los países, tienen un margen de error dentro del cual las diferencias entre dos estimaciones puntuales son consideradas estadísticamente no distintas entre sí. Ese margen de error es variable en cada país, pero usualmente ronda el 3%. De ahí que una diferencia como la observada para los casos de México y República Dominicana puede ser parte del error estadístico y no representar una diferencia real en el indicador de pobreza y/o de indigencia.

Figura 35: Pobreza [tasas (%) y millones de persona].en América Latina, años seleccionados.



Fuente: CEPAL, 2013.

Dentro de los países con información disponible para el año 2012, Argentina y Uruguay muestran los menores niveles de pobreza y de indigencia. En estos países la pobreza afecta al 4,3% y al 5,9% de la población, mientras que la indigencia afecta al 1,7% y al 1,1% de la población, respectivamente.

Adicionalmente, países como Brasil (6,1%), Chile (3,1%), Costa Rica (7,3%) y Perú (6%) presentan también niveles de pobreza relativamente bajos dentro de la región. La Tabla 8 detalla la información de pobreza y pobreza extrema para los países de América Latina alrededor de 2002, 2011 y en 2012.

Tabla 8: Tasas (%) de pobreza e indigencia en países seleccionados de América Latina y el Caribe, alrededor de 2002, 2011 y en 2012

País	Alrededor de 2002/a		Alrededor de 2011/b		2012	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Argentina	45,4	20,9	5,7	1,9	4,3	1,7
Bolivia (E.P)	62,4	37,1	42,4	22,4	–	–
Brasil	37,5	12,9	20,9	6,1	18,6	5,4
Chile	18,7	4,7	11,0	3,1	–	–
Colombia	49,8	17,8	34,2	10,7	32,9	10,4
Costa Rica	20,3	8,2	18,8	7,3	17,8	7,3
Ecuador	49	19,4	35,3	13,8	32,2	12,9
El Salvador	48,9	22,1	46,6	16,7	45,3	13,5
Honduras	77,3	54,4	67,4	42,8	–	–
México	39,4	12,6	36,3	13,3	37,1	14,2
Nicaragua	69,4	42,5	58,3	29,5	–	–
Panamá	30	18,6	25,3	12,4	–	–
Paraguay	59,7	31,3	49,6	28,0	–	–
Perú	54,7	24,4	27,8	6,3	25,8	6,0
Rep. Dominicana	47,1	20,7	42,2	20,3	41,2	20,9
Uruguay	15,5	2,5	6,5	1,1	5,9	1,1
Venezuela (R.B.)	48,6	22,2	29,5	11,7	23,9	9,7

Fuente: CEPAL, 2013.

Nota: a/ Los datos de Brasil, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú corresponden a información del 2001. Los datos de Chile corresponden a 2003. b/ Los datos de Bolivia y Nicaragua corresponden a información de 2009. Los datos para El Salvador, Honduras y México son de 2010.

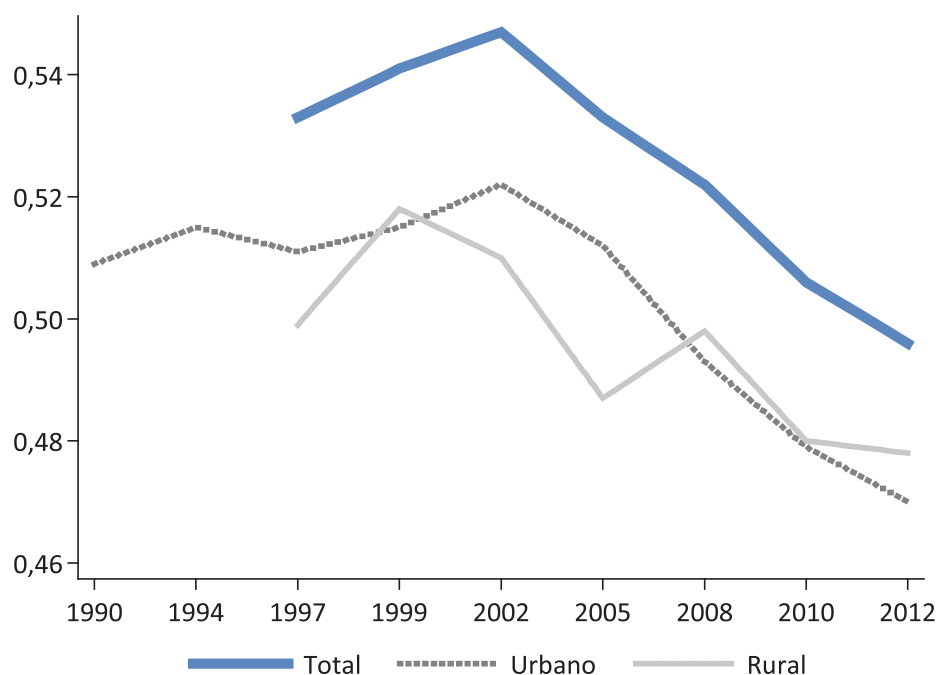
La Tabla 8 permite corroborar que a partir de la primera década de los años 2000 los países de la región han ido reduciendo progresivamente sus índices de pobreza y pobreza extrema, a la par que se iba reduciendo el hambre. Aun así, los cambios en la composición de la pobreza así como el relativo estancamiento en la reducción de la indigencia plantean importantes desafíos de cara al futuro para América Latina y el Caribe.

Al igual que la situación de la pobreza, el análisis de la desigualdad en la región presenta un escenario de dos caras, con tendencias a la baja en su conjunto que, sin embargo, cuenta con matices. Tal como se observa en la Figura 36, el índice de concentración de Gini en América Latina ha presentado un constante descenso desde principios de la década de 2000, pasando desde 0,547 en 2002 hasta 0,496 en 2012. Esto implica que, si bien continúa siendo una de las zonas con mayores niveles de desigualdad a nivel mundial, factores tales como la mejora en la distri-

bución de los ingresos laborales y el aumento de las transferencias públicas han permitido reducir los niveles de concentración de la riqueza e incrementar la participación de los sectores más desfavorecidos en los beneficios del crecimiento económico (FAO, 2012a).

Aun frente a este positivo escenario, un análisis detallado de los países de la región demuestra que todavía existen altos niveles de desigualdad: el quintil más pobre de cada país participa en una proporción bastante baja de los ingresos totales generados. Así, a excepción de Uruguay donde el quintil más pobre de la población percibe el 10% de los ingresos del país, en el resto de América Latina la proporción es de entre 3,5% y menos del 7% de los ingresos totales. En contraparte, el quintil más rico de la población percibe entre un tercio y más de la mitad de los ingresos que genera el país. Uruguay es el país con la mejor distribución del ingreso de la región: el quintil

Figura 36: Evolución del índice de Gini en América Latina, distintos períodos.



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (en línea).

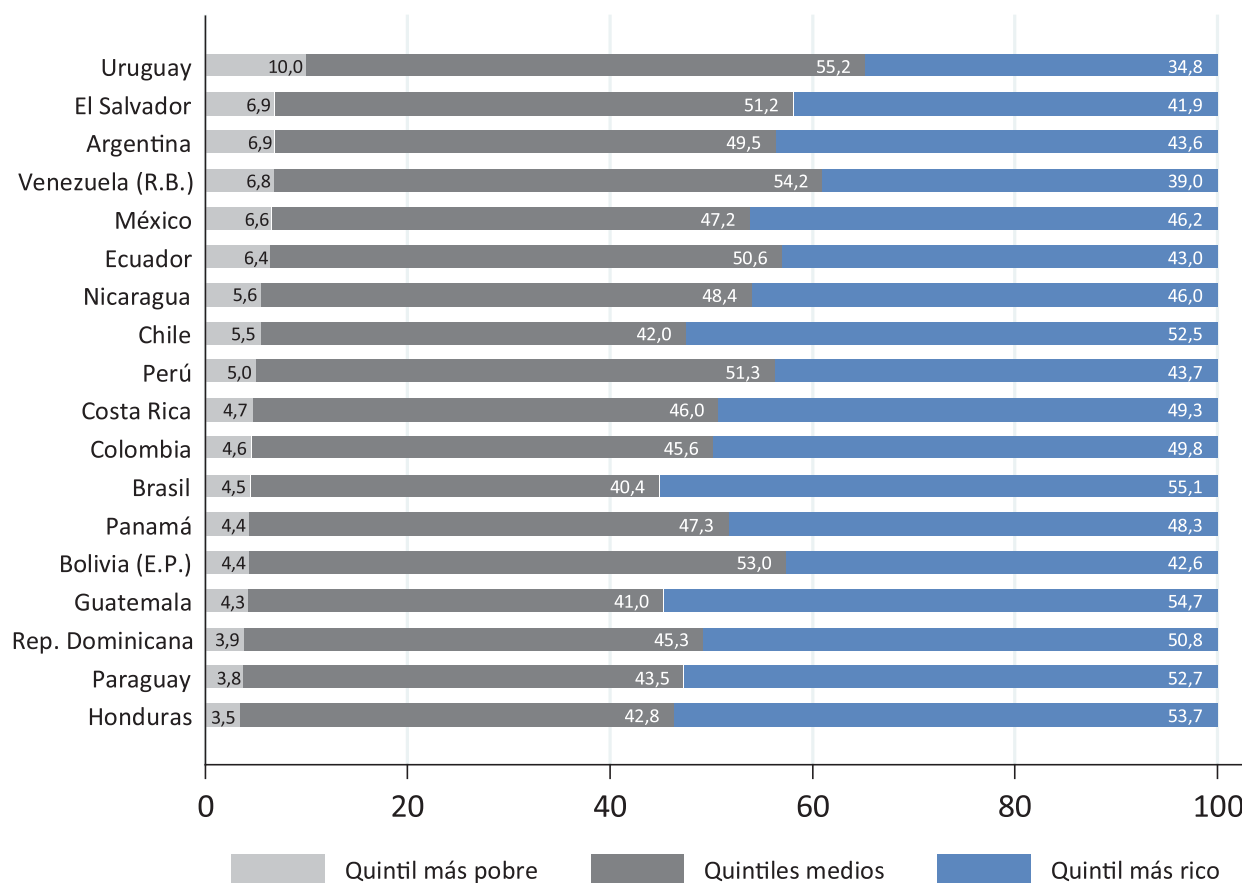
más rico de la población percibe el 34,8% de los ingresos totales del país (ver Figura 37). Al contrario, en Honduras, Guatemala, Brasil, Paraguay y Panamá se presentan las mayores diferencias. En estos países el quintil más rico obtiene un ingreso 20 veces superior al del quintil más pobre.

Si se observan los avances que han mostrado los países en los últimos años para reducir la desigualdad, se puede notar que Bolivia es aquel que mayores resultados ha tenido en la materia. En ese país el año 2002 el quintil más rico tenía un ingreso medio por persona que era 44,2 veces el del quintil más bajo. Dicha brecha es hoy de 15,9 veces (ver Figura 38), esto es, una reducción de 28,3 puntos porcentuales en el período. De todos ellos, solo en

Guatemala dicha relación se ha incrementado en el tiempo, pasando de 19,3 veces en 2002 a 23,9 veces en 2006.

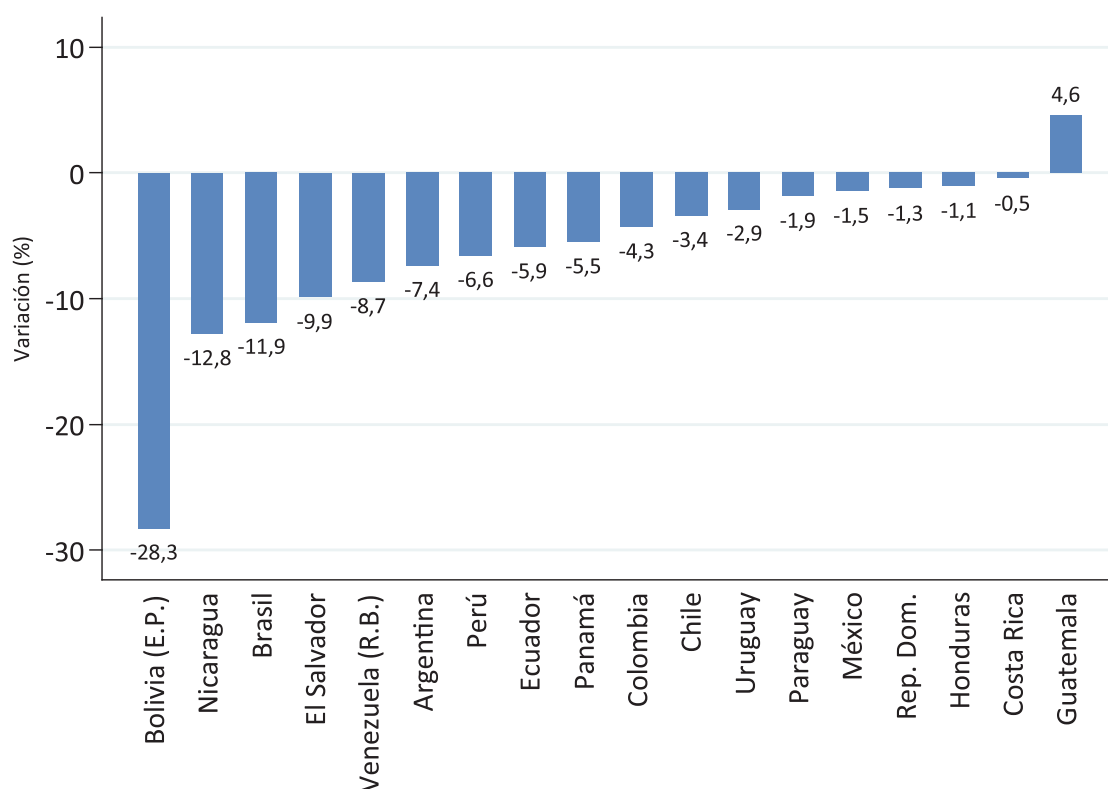
La importancia de tomar en consideración los precios de alimentos, la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, entre otros elementos, radica en el hecho de que son estos los factores que finalmente determinan la existencia de personas que padecen hambre en la región. Como se ha señalado de forma reiterada, independientemente de la forma en que éstos son adquiridos, sea a través de la producción interna o del comercio internacional, existen alimentos suficientes como para alimentar al total de la población de América Latina y el Caribe. Pese a esto, aún existen sectores de la población y localidades aparta-

Figura 37: Participación (%) en el ingreso total según quintiles en América Latina, alrededor de 2012.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de CEPAL (en línea).

Figura 38: Variación (puntos porcentuales) de la relación del ingreso medio per cápita entre el quintil más rico y el quintil más pobre en países seleccionados, entre los períodos alrededor de 2002 y de 2012^a.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL (en línea).

Nota: a/ Bolivia (2002-2011), Chile (2003-2012), Colombia (2002-2011), El Salvador (2001-2012), Guatemala (2002-2006), Honduras (2002-2010), Nicaragua (2001-2009), Panamá (2002-2011), Paraguay (2001-2011), Perú (2001-2012). Para el resto de los países la información es de 2002-2012.

das que se encuentran en condiciones desfavorables y no participan cabalmente de los beneficios del crecimiento económico y la generación de riquezas.

Aun frente a los positivos resultados en una perspectiva de largo plazo en materia de crecimiento económico, erradicación de la pobreza y reducción de la desigualdad, en los últimos años se ha observado una ralentización en los ritmos de avance de estos logros sociales. En este sentido, y frente a un escenario económico de aparente desaceleración en el presente año, el principal desafío de la región consiste en redoblar los esfuerzos en el ámbito de las políticas sociales y redistributivas, de modo que la esperada recuperación del crecimiento a partir del año 2015

beneficie a mayores capas de la población, y en particular a los más vulnerables.

De este modo, ALC deberá hacer frente a los distintos contextos al interior de sus países, que implican por un lado la presencia de sectores con alta capacidad de consumo, acceso a empleo decente, vivienda y un conjunto de servicios sociales básicos; y por otro, la existencia de una amplia porción de la población sin un acceso adecuado a estos servicios, a condiciones de trabajo decente o ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Cómo los países de América Latina y el Caribe aborden esta realidad heterogénea será clave para consolidar los avances en seguridad alimentaria y nutricional para los próximos años.

RECUADRO 2.

POBREZA Y COSTO DE VIDA EN EL TERRITORIO: UN ESTUDIO DE CASOS

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

En el caso de Chile, la pobreza se estima a partir de: (1) una canasta de consumo mínimo de alimentos idéntica para todo el territorio, (2) del valor de adquirir estos alimentos considerando precios promedio a nivel nacional, y (3) del ingreso de los hogares, medidos a través de la encuesta de hogares CASEN*. Es importante considerar que la línea de pobreza es única, lo que pudiera no reflejar de forma correcta los diferentes costos de vida que se podrían encontrar a lo largo del territorio. Por ello, y tal como lo demuestra un estudio realizado para la región de Aysén en Chile por Pérez y Ortiz (2014), en las áreas aisladas el costo de vida es mayor al promedio nacional, lo cual produce una subestimación importante de la pobreza en estos territorios.

Dos elementos fundamentales explican la diferencia en los costos de vida a lo largo del territorio. Por una parte, la teoría económica sostiene que mientras más grande el mercado, mayores economías de escala (en este caso de aglomeración) y menores los costos de vida (Krugman, 2008); y, por otra, existiría un efecto asociado a la distancia con respecto al mercado, que provocaría una gradiente de costos que se incrementarían con dicha distancia. De esta manera, localidades más pequeñas y alejadas de los centros urbanos enfrentarían los mayores costos de vida y, una vez que se toman en cuenta otros facto-

res, mayores tasas de pobreza (Kobrich et al., 2004; Partridge et al., 2008; Pérez et al., 2013).

Respecto al caso de la región de Aysén en Chile, esta se ubica en el extremo sur del país, siendo una de las regiones más aisladas a nivel nacional. Cuenta con aproximadamente 99.606 habitantes, representando tan solo el 0,57% de la población total nacional, con una densidad de 0,91 hab/km². Además, tan solo un 10% de la conectividad vial regional se encuentra pavimentada (Pérez y Ortiz, 2014).

En este caso de estudio, el costo de vida en la región es superior al usado para la medición de la pobreza, tanto para el área urbana como rural, haciendo que la tasa de pobreza real de la región sea mayor a la que consignan las estadísticas oficiales del país. De hecho, en la ciudad más grande de la región la población enfrenta precios como mínimo 18% mayores a los del promedio nacional (ver Tabla A).

Tabla A: Diferencias costo CBA oficial y la estimada para la región de Aysén, Chile (en USD*).

ÁREA URBANA	Oficial (CASEN 2011)	Región de Aysén
Línea Pobreza	151,6	180,68
Línea Pobreza extrema	75,83	90,34
ÁREA RURAL	Oficial (CASEN 2011)	Región de Aysén US\$
Línea Pobreza	102,26	121,82
Línea Pobreza extrema	58,43	69,61

Fuente: Pérez y Ortiz, 2014

* Todos los valores expresados en dólares de octubre 2012, mes de valorización de la canasta básica de alimentos.

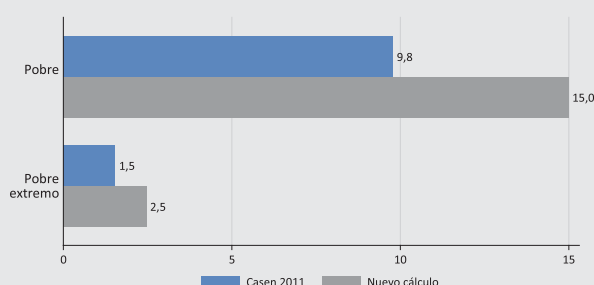
*Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2011/>, Ministerio de Desarrollo Social. Consultado en Octubre 2012 y Enero 2013.

Solo una vez que son tomados en cuenta los valores reales del costo de vida es posible apreciar el impacto que tienen sobre las estimaciones de pobreza. La pobreza extrema pasa de 1,55% a 2,47%, mientras que el nivel de pobreza total sube más de 5 puntos porcentuales (ver Figura A). Todo lo anterior supone una subestimación oficial de la pobreza de 5.192 personas.

Estos datos ilustran la importancia de tomar en consideración los factores de localización para la evaluar los impactos, por ejemplo, de un alza de precios o de cambios en las condiciones socioeconómicas de la población. Si bien las estadísticas nacionales agregadas permiten dar cuenta de la realidad macro de un país, debe considerarse que las personas habitan territorios

determinados que forman parte fundamental de sus medios y estilos de vida.

Figura A: Incidencia (%) de la pobreza y de la pobreza extrema para la región de Aysén, Chile.



Fuente: Pérez y Ortiz, 2014

Políticas de acceso a los alimentos en el período 2013-2014

El ámbito de las políticas de acceso en América Latina y el Caribe ha pasado por distintas fases y enfoques en las últimas décadas, desde las políticas universales propias del período desarrollista a enfoques más focalizados, centrados en el concepto de Estado “subsidiario”. Sin embargo, tal como se observa en el presente documento, los países han comenzado a revalorizar este tipo de iniciativas, otorgándole un papel más protagónico al Estado, aunque intentando no perder los avances relacionados con caracterización y focalización de las poblaciones objetivo que han ocurrido en las últimas décadas.

Se comprenden como políticas de acceso a los alimentos aquellas que buscan otorgar a las personas los medios físicos y económicos para obtener los alimentos necesarios para su bienestar. En este sentido, las políticas de acceso son más cercanas sectorialmente a las áreas de desarrollo social, obras públicas y economía, entre otras.

Durante el año 2013 y el primer trimestre de 2014 se puede observar una presencia importante de medidas en el ámbito de los ingresos y de asistencia alimentaria, enfocadas a aumentar los ingresos de la población vulnerable mediante transferencias públicas e intervenciones en el mercado del trabajo, así como a facilitar el acceso inmediato a los alimentos mediante entregas en especie. Paralelamente, también tuvieron presencia transversal las iniciativas referentes a la alimentación escolar.

Un análisis de las medidas implementadas con más frecuencia en el período permite observar que éstas, en general, identifican el acceso a los alimentos tanto como un problema de corto plazo que es factible de solucionar mediante ayuda social monetaria (transferencias públicas de emergencia) o en especie (ayuda alimentaria), así como un desafío de más largo aliento, tratado con programas continuos de asistencia (alimentación escolar y programas de transferencias) y mejores condiciones laborales (medidas que afectan directamente el mercado del trabajo e indirectamente la generación de ingresos).

Medidas para aumentar el ingreso disponible

Uno de los medios más comunes por los cuales los gobiernos buscan aumentar el ingreso disponible es mediante mejoras en el funcionamiento del mercado del trabajo. La puesta en marcha de programas de empleo temporal es uno de los modos más comunes de intervención. Sin pretender ser exhaustivos, pueden identificarse por las siguientes características: (1) emplean a personas cesantes en situación vulnerable; (2) los beneficiarios trabajan en obras de interés comunitario; y (3) el trabajo temporal es acompañado de capacitación laboral.

Una de las iniciativas de este período fue el Antigua and Barbuda Skills Training & Empowerment Programme (ABSTEP). Este programa, cuyo público objetivo son individuos desempleados de entre 17 a 50 años en situación vulnerable, busca otorgar empleo por un período de 6 meses en obras y/o actividades de interés comunitario, tales como trabajos en centros comunitarios, construcción o reparación de infraestructura local de uso público, colaboración en proyectos de educación o salud pública, etc. Los beneficiarios reciben como retribución un sueldo equivalente al salario mínimo legal y trabajan cuatro días de la semana, dejando un quinto día para las actividades de capacitación.

Por otro lado, algunos países han implementado distintas normativas orientadas a la contratación de trabajadores pertenecientes a grupos calificados como prioritarios, sea por su situación socioeconómica, pertenencia geográfica a territorios con altos grados de cesantía, rango étnico o identificación con una etnia en particular, entre otras. Para estos fines, el Estado usualmente entrega subsidios o establece beneficios tributarios para las empresas privadas que contraten a los beneficiarios objetivo. Es en este marco que Uruguay promulgó la Ley N° 19.133, de "empleo juvenil", que busca promover la contratación de jóvenes que, en este país, son el grupo más proclive a sufrir de cesantía, siendo incluso Uruguay el país de la región con la tasa más alta de desempleados jóvenes en contraste a los desempleados adultos (OIT, 2013). Para ello se establecieron cuatro modalidades de apoyo público: (1) un subsidio de hasta 25% del salario para jóvenes de entre 15 y 24 años para quienes sea su primera

experiencia laboral²⁶; (2) un 15% de las retribuciones para jóvenes de hasta 29 años que realicen una práctica laboral para egresados; (3) un subsidio de 20% o 40% para el pago por hora de los empleadores que reduzcan en una o dos horas, respectivamente, la jornada laboral de los beneficiarios, a fin de que puedan continuar sus estudios; y (4) facilitar la creación de sistemas de fomento y apoyo público dirigidos a emprendimientos impulsados y dirigidos por jóvenes.

Al igual que los ingresos laborales, el acceso a los alimentos tiene como condicionante los ingresos provenientes de otras fuentes, tales como las pensiones y las transferencias públicas. En el primer caso, los Estados de la región han actuado durante el período en dos aspectos: programas de pensiones no-contributivas que permitan acceder a ingresos estables a adultos mayores que se encuentran fuera de los sistemas formales de seguridad social; y, en segundo lugar, estableciendo montos mínimos y reajustes a las pensiones tanto contributivas como no contributivas, garantizando así niveles mínimos de ingreso para las personas que dependen de dichos beneficios. Otros países han puesto en marcha sistemas de apoyo que permitan a los trabajadores no afiliados acceder al sistema formal de pensiones.

Dentro del período de análisis, Panamá aumentó en USD 20 la prestación de su programa de pensiones no contributivas "100 a los 70", pasando a llamarse "120 a los 70", dado que otorga USD 120 mensuales a los panameños mayores de 70 años que no cuenten con ningún tipo de jubilación ni pensión y que se encuentren en situación vulnerable. Asimismo, en Colombia se implementaron los Beneficios Económicos Periódicos, un apoyo público paralelo al Sistema General de Pensiones (SGP) orientado a las personas en situación vulnerable que no puedan acceder a una pensión, ya sea porque mantienen ingresos inferiores al salario mínimo, o porque cuentan con algunas cotizaciones en el sistema de seguridad social que de todos modos no les permiten acceder a una pensión. En ambos casos, el Estado promueve el ahorro individual de los beneficiarios entregando un incentivo de un 20% por sobre el

²⁶/Esta modalidad también integra cuotas para garantizar la integración de mujeres, afrodescendientes, discapacitados y transexuales.

monto ahorrado, de modo que al momento de jubilar los beneficiarios puedan contar con una pensión de carácter vitalicio.

En el ámbito de las transferencias públicas, los países de la región cuentan con una extendida red de protección social que entrega beneficios para complementar los ingresos familiares, sea mediante los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), como otros mecanismos temporales o permanentes sin condicionalidades asociadas. Durante el presente período de análisis, en Chile se promulgó la Ley N° 20.743, que establece el Aporte Familiar Permanente de Marzo. Este consiste en una transferencia única que beneficia a más de un millón seiscientas mil familias, y que tiene como propósito complementar los ingresos familiares con un monto variable que depende del número de cargas de la cabeza de la familia.

Por otro lado, dos programas de transferencias se vieron modificados durante el último año: en República Dominicana aumentaron en USD 3 los montos del programa Comer es Primero, iniciativa gubernamental que bajo la corresponsabilidad de controles de salud periódicos para madres y menores de edad entrega transferencias monetarias destinadas exclusivamente a la compra de alimentos. Asimismo, en México se hicieron modificaciones al Programa de Apoyo Alimentario (PAL), de manera que los nuevos beneficiarios se acoplen al esquema de apoyo establecido en el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre. El PAL es un programa de transferencias focalizado en las familias que no son beneficiarias del Programa Oportunidades, y en este caso en particular, las modificaciones promueven el uso de la transferencia obtenida para la compra de alimentos en las tiendas de Diconsa y las lecherías de Liconsa²⁷ en los lugares donde se pueda acceder a ellas.

Medidas de asistencia alimentaria

La asistencia alimentaria refiere a las acciones gubernamentales que facilitan el acceso a alimentos en

especie. Los países de la región implementan este tipo de medidas ya sea de forma temporal, para enfrentar situaciones de emergencia mediante ayuda alimentaria directa, como de forma permanente, para asegurar que los habitantes más vulnerables de los países cuenten con la alimentación mínima para sus necesidades.

Dentro de las iniciativas de carácter continuo, los programas de alimentación escolar son una de las políticas con mayor alcance en la región²⁸. Presentes en todos los países de América Latina y el Caribe, aun con diferencias, todos tienen como objetivo garantizar desayuno, almuerzo y/o merienda a menores en una edad en la cual se hace fundamental contar con una alimentación adecuada. Varios países de la región anunciaron durante el período ampliaciones para sus programas: El Salvador amplió la cobertura de su programa Vaso de Leche, parte del Programa de Alimentación y Salud Escolar, que entrega leche comprada a ganaderos nacionales; Honduras amplió la cobertura y mejoró los componentes que integran el Programa de Merienda Escolar; y Paraguay amplió el Programa de Complemento Nutricional a los niños y niñas de educación preescolar.

Las ampliaciones de estos programas no hacen más que demostrar la importancia que mantienen al momento de generar estrategias integradas para garantizar el acceso a los alimentos.

Medidas referidas al comercio interno

En el área del comercio interno, entendida como las medidas que implementan los gobiernos para facilitar el abasto alimentario a través de mejoras a los sistemas de comercialización, existe una amplia gama de formas de intervención, propias de la orientación que mantenga cada país en la materia.

Dentro del período de análisis, uno de los países que implementó cambios significativos en este ámbito fue Cuba, que con la aplicación del Decreto-Ley 318 permitió la comercialización directa de productos

²⁷/Diconsa es una empresa de participación estatal mayoritaria, encargada del abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales de alta y muy alta marginación. Liconsa es una empresa estatal encargada del abasto de leche.

²⁸/Un reciente estudio de FAO (2013b) para 16 países de la región dio a conocer que 67 millones de niños y niñas son beneficiados por este tipo de programas.

agroalimentarios en las provincias de Mayabeque, La Habana y Artemisa, para así hacer más dinámico el sistema de abastecimiento alimentario en la isla. Para ello, los productores están autorizados a comerciar la producción excedente de los compromisos adquiridos con el Estado, tanto de forma mayorista como minorista²⁹.

Medidas referidas a los precios de los alimentos
Finalmente, en el ámbito de los precios de los alimentos, la actuación de los países se divide entre aquellos que tienen políticas permanentes para regular los precios de algunos productos, frente a otros que actúan en este campo solo en caso de alzas importantes de carácter temporal. Aun cuando en general los Estados actúan implementan unilateralmente las potestades que les corresponden por ley, en algunos casos han optado por llegar a acuerdos con el sector privado para fijar los precios de ciertos productos básicos por un tiempo determinado.

Ejemplo de esto último es Argentina, en donde el gobierno en conjunto con las empresas comercializadoras, distribuidores y proveedores lanzó la iniciativa Precios Cuidados, un acuerdo entre las partes para mantener estables durante todo 2014 los precios de ciertos productos de la canasta básica. Estos precios se revisan de forma trimestral, de modo de garantizar un margen de ganancia para los distintos actores de la cadena y a su vez un precio justo para el consumidor. Uruguay también llegó a un acuerdo con representantes de la industria para congelar los precios de más de mil productos de la canasta básica, y así enfrentar la inflación.

A modo de síntesis, puede afirmarse que las políticas referidas al acceso a los alimentos han ido cobrando cada vez más importancia dentro de la región. Los Estados paulatinamente se interesan en disponer de más y mejores iniciativas en esta materia, al asumir dentro de la agenda pública que la superación del hambre y de la pobreza es un factor clave para el desarrollo nacional y regional. Particularmente im-

portantes son los esfuerzos referidos a la generación de ingresos, que, mediante la institucionalización de diversos programas, reafirma su carácter protagónico dentro de la cartera de políticas sociales. Parece muy claro que los Estados han evaluado positivamente las ventajas de contar con un sistema de protección social consolidado en el tiempo, en contraste a políticas asistenciales de corte más coyuntural. La crisis de los precios de los alimentos en 2008 dejó lecciones claves, entre ellas, el que se haya reconocido la importancia de contar con herramientas de intervención y apoyo adecuadas originadas en el sector público.

²⁹/Se excluyen de este sistema de comercialización la carne de ganado equino, vacuno y bufalino, la leche y sus derivados, el café, la miel de abejas, el tabaco y el cacao.



UTILIZACIÓN DE LOS ALIMENTOS

La malnutrición en todas sus formas (desnutrición, carencia de micronutrientes, sobrepeso y obesidad) afecta principalmente a la población más vulnerable de la región. Si bien hay tendencias positivas en la reducción de la desnutrición, esta sigue siendo una amenaza en varios países de ALC. A su vez, el sobrepeso y la obesidad han ido en aumento en América Latina y el Caribe.

La malnutrición no es sólo un problema sanitario, o social, sino que impacta y responde a los cambios de los sistemas alimentarios. Contar con un abasto de alimentos cada vez más saludable y sostenible en el tiempo entrega bases sólidas para la disminución de la malnutrición en todas sus formas.

A pesar de los grandes avances analizados previamente en términos económicos, sociales y de salud en América Latina y el Caribe, aún existen 37 millones de personas subalimentadas y aproximadamente 6,9 millones de niños menores de cinco años sufren de desnutrición crónica (UNICEF, OMS y Banco Mundial, 2012). Además, la anemia por deficiencia de hierro constituye el problema nutricional más prevalente, y afecta al 44,5% de los niños y al 22,5% de mujeres en edad fértil (OMS, en línea).

Las cifras de obesidad, en tanto, prácticamente se duplicaron entre 1980 y 2008 en todo el mundo. En la región un 23% de la población adulta sufre de obesidad, así como el 7% (3,9 millones) de los niños menores de cinco años (OMS, en línea).

De esta forma, es posible afirmar que actualmente todas las formas de la malnutrición afectan a la región en magnitudes diferentes, y se concentran en distintos grupos de población. Los más pobres son quienes padecen generalmente la malnutrición y sus efectos, sea esta por déficit (desnutrición y carencia de micronutrientes) o exceso (sobrepeso y obesidad). Por lo tanto, no cabe duda que la lucha contra la pobreza está indisolublemente ligada a la reducción de la malnutrición en sus dos caras.

Malnutrición y pobreza: desafíos para reducir la vulnerabilidad

La pobreza, y en particular la pobreza extrema, están íntimamente relacionadas con el problema del hambre. Los menores ingresos de la población más vulnerable limitan la capacidad de compra de alimentos, y al considerar que los más pobres también tienen un menor acceso a los servicios de salud, se configura un escenario en el cual los alimentos son inadecuada-

mente aprovechados, favoreciendo la aparición de la desnutrición (Solano et al., 2011).

La manifestación contraria a la desnutrición, la obesidad, ya no puede ser considerada como un fenómeno que sólo se presenta en los grupos de mayores ingresos. En efecto, se ha podido observar que en varios países en desarrollo la obesidad es más común entre los grupos socioeconómicos más vulnerables, así como que en varios países desarrollados y de ingresos medios el consumo de alimentos poco saludables tiene una relación significativa con los bajos ingresos y un bajo nivel educacional (ONU, 2014).

En México, por ejemplo, las personas de bajos ingresos consumen usualmente alimentos de alta densidad energética, haciéndolos más propensos al sobrepeso y obesidad (Rivera Donmarco et al., 2012). En Chile, la última Encuesta Nacional de Salud (Ministerio de Salud de Chile, 2009) reveló que un 35,5% de la población de nivel de educación bajo sufría de obesidad, frente a un 18,5% que presentaba este problema entre la población de nivel educacional alto.

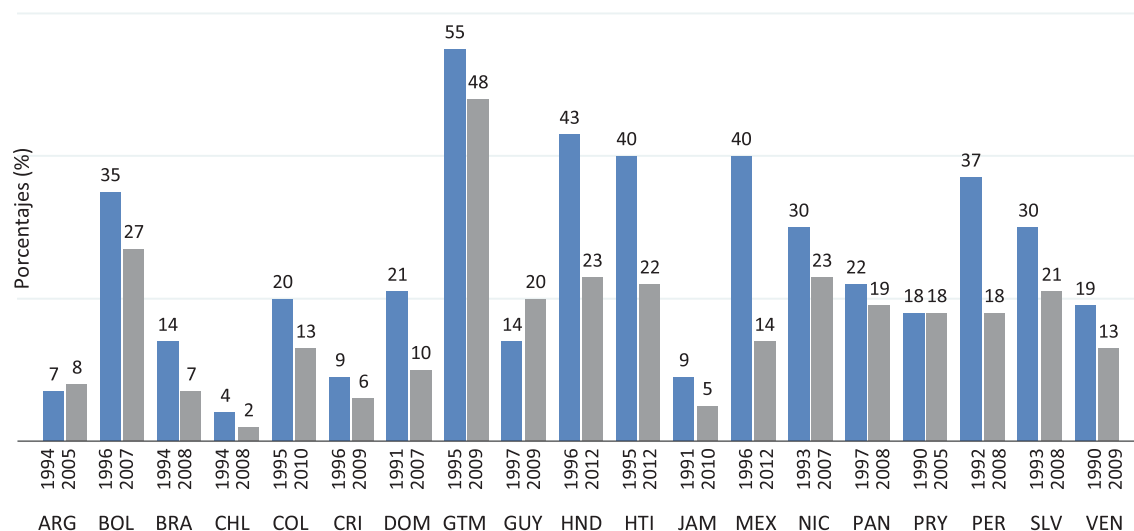
Estas dos caras de la malnutrición acarrear elevados costos económicos y sociales en todos los países, independientemente del nivel de ingresos (FAO, 2013c). Aun así, la alimentación deficitaria suele tener mayores consecuencias en las personas de bajos ingresos que en otros grupos socioeconómicos. La desnutrición en los primeros años de vida puede incrementar las probabilidades de la obesidad futura a causa de la reacción de "abundancia o escasez" que favorece la acumulación de grasa (ONU, 2014).

Aún frente a este escenario, la situación regional ha evolucionado positivamente durante las últimas décadas. La Figura 39 muestra una tendencia generalizada

hacia la disminución de la desnutrición en América Latina y el Caribe, destacándose las cifras de Honduras, con una reducción de 20 puntos porcentuales, seguido por Perú y Haití con una reducción de 19 y 18 puntos porcentuales, respectivamente. Sólo Guyana y Argentina han aumentado su tasa de desnutrición crónica, en 6 y en 1 punto porcentual respectivamente.

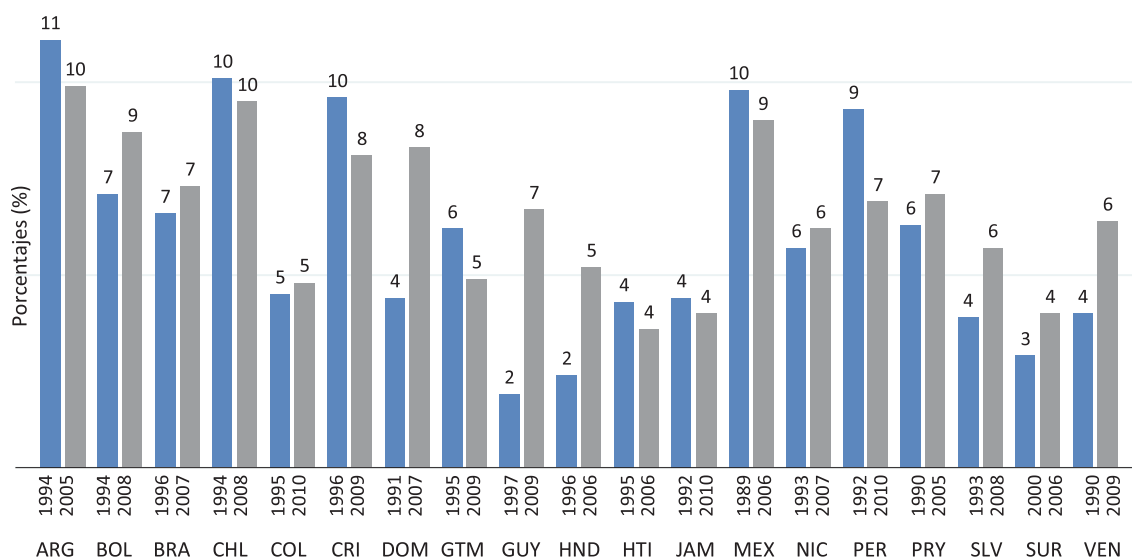
A pesar que la desnutrición crónica se ha reducido a un ritmo considerable en los últimos años, se registra un aumento del sobrepeso y de la obesidad en menores de 5 años. En once de los diecinueve países analizados ha aumentado la prevalencia del sobrepeso, desde 0,3 puntos porcentuales en Colombia, hasta 4,8 puntos porcentuales en Guyana (ver Figura 40).

Figura 39: Desnutrición crónica (retraso en el crecimiento) en menores de 5 años en América Latina y el Caribe, distintos períodos.



Fuente: OMS (en línea).

Figura 40: Sobrepeso en menores de 5 años, en América Latina y el Caribe, distintos períodos.



Fuente: OMS (en línea).

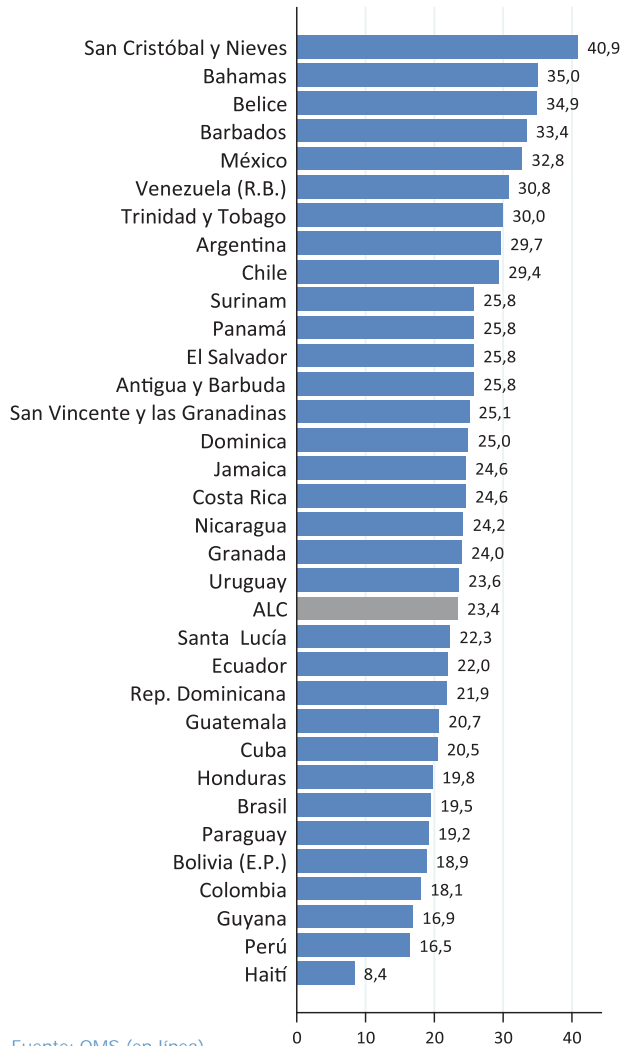
Argentina (9,9%), Chile (9,5%) y México (9%) lideran estas cifras en la región, aun cuando han logrado disminuir la prevalencia de sobrepeso en menores de cinco años entre las dos mediciones observadas. De igual forma, en un informe reciente de siete países del Caribe oriental (OMS, 2014) se indica que entre el 2000 y el 2010 las tasas de sobrepeso y obesidad en niños de 0 a 4 años se duplicaron, pasando de 7,4% a 14,8% en diez años.

La obesidad, en tanto, es un problema muy importante entre la población adulta de la región. En promedio, el 23% de la población mayor de 20 años de ALC es obesa, lo que significa que 1 de cada 4 habitantes de la región se encuentra afectada por este fenómeno. La Figura 41 indica que países del Caribe tales como Saint Kitts and Nevis (40,9%), Bahamas (35%), Belice (34,9%) y Barbados (33,4%) cuentan con las mayores prevalencias de obesidad en la región. En Centroamérica, México es el país con mayor prevalencia de obesidad, la que afecta al 32,8% de los adultos; mientras que en Sudamérica los países que presentan mayor porcentaje de adultos obesos son la República Bolivariana de Venezuela (30,8%), Argentina (29,4%) y Chile (29,1%).

Los datos analizados revelan que el sobrepeso y la obesidad son problemas nutricionales de creciente importancia en América Latina y el Caribe. Las formas de enfrentar este fenómeno seguramente se irán posicionando cada vez más en la agenda regional. Por ejemplo, en la exposición de UNASUR en la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de la OMS sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles en 2011, este organismo de integración propuso proteger a los niños de la publicidad de alimentos no saludables, reducir la ingesta de sodio, azúcares y grasa en los alimentos para incrementar la ingesta de frutas y verduras, así como aumentar la actividad física³⁰. Por otra parte, si bien América Latina y el Caribe ha hecho grandes progresos en la disminución de la desnutrición crónica, esta sigue siendo el problema nutricional más importante de muchos de

³⁰/La información proviene de <http://www.un.int/uruguay/submenu-onu/discursos/2011-09-19-NCD-UNASUR-MinistroSalud.pdf> y fue obtenida el 24/09/2014.

Figura 41: Prevalencia (%) de la obesidad en adultos mayores de 20 años en América Latina y el Caribe, 2008.



Fuente: OMS (en línea).

los países de la región, lo cual se reafirma al observar que los países siguen implementando medidas para enfrentar esta situación.

Si además se consideran las evidentes interrelaciones entre la presencia de subalimentación, pobreza y malnutrición, puede afirmarse se trata de un fenómeno complejo. Sin duda los gobiernos de la región están en presencia de un problema que requiere del mayor de los compromisos, de modo de enfrentarlo desde un ámbito que supere, e integre a su vez, la atención de salud tradicional.

Cambios en los sistemas alimentarios y su influencia en la malnutrición

Los sistemas alimentarios están formados por el entorno, las personas, las instituciones y los procesos mediante los cuales se producen, elaboran y llevan hasta el consumidor los productos agrícolas. Son sistemas diversos y evolucionan a medida que las economías crecen y la urbanización aumenta, repercutiendo profundamente en la dieta y la situación nutricional de la población. Desde la década de los '70, la globalización y la liberalización del comercio ha generado a nivel mundial la concentración y verticalización de los sistemas alimentarios, lo que ha repercutido en las actuales prevalencias de malnutrición.

Aun cuando la producción alimentaria ha incrementado su diversidad en la región, esto no significa necesariamente que el consumo haya presentado la misma evolución. El crecimiento de la población residente en zonas urbanas en ALC ha hecho que estas sean más proclives al consumo de alimentos no saludables, mientras que en las áreas rurales aún existen zonas no plenamente integradas a los circuitos de comercialización y/o estas se encuentran especializadas en pocos productos agrícolas, lo que ha reducido la diversidad de la dieta disponible para la población rural (Arias et al., 2013).

Los cambios en la producción alimentaria han generado cambios en los patrones de alimentación. En la práctica, esto ha redundado en la proliferación de dietas inadecuadas, monótonas y de baja calidad nutricional; caracterizadas por ser hipercalóricas, altas en grasas, sal y azúcares, y con bajo aporte de nutrientes esenciales (FAO, 2013b). Como la malnutrición tiene como denominador común la presencia de un régimen alimenticio nutricionalmente inadecuado, que impide la adopción de nutrientes en la cantidad necesaria para mantener una vida sana, se ve directamente afectada por estos cambios.

Este escenario plantea desafíos tanto en las zonas urbanas como rurales. Se ha observado que las poblaciones rurales más vulnerables tienden a mantener dietas poco diversas, basadas principalmente en el consumo de tubérculos y algunos cereales; mientras que en las ciudades empieza a masificarse la "dieta occidental",

constituida a base de productos ultraprocesados³¹ (PUP), que dentro de sus componentes contienen cantidades elevadas de azúcar y harinas refinadas, aceites y carnes rojas (Monteiro et al., 2011).

Así, la dieta tradicional, basada en las costumbres locales, la diversidad cultural y la calidad de la alimentación, ha sido desplazada por la masiva irrupción de los PUP. Actualmente, la tendencia comercial es la venta de productos de alto contenido calórico, de bebidas azucaradas y de comida rápida, lo que resulta especialmente cierto en países de ingresos medios y bajos. De hecho, el consumo de productos de alto contenido calórico es 5 veces mayor y el de refrescos es casi 3 veces mayor en los países de ingresos bajos y medianos en comparación con los países desarrollados, donde el consumo está llegando al nivel de saturación del mercado (OPS et al., 2014).

La lucha contra la desnutrición, el sobrepeso y la obesidad requiere entonces no sólo de esfuerzos en las áreas sanitaria y social, si no también acciones decididas en el área productiva y las cadenas de suministro, a fin de generar sistemas alimentarios más accesibles, sostenibles y saludables. Esto tiene implicancias directas en cómo los países enfrentan este el problema; ya que lo cierto es que la nutrición comienza, al igual que la seguridad alimentaria y nutricional, a transformarse en un tema transversal y de abordaje multisectorial.

³¹/Los PUP son productos listos (o casi listos) para ser consumidos, que utilizan como ingredientes sustancias refinadas provenientes de alimentos, aditivos químicos diversos, sal, azúcar y grasas en combinaciones cuidadosas que los hacen productos de alta palatabilidad y largo tiempo de caducidad, a diferencia de los alimentos naturales, que son perecibles.

RECUADRO 3.

ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

Resulta fundamental para el buen uso y aprovechamiento adecuado e inocuo de los alimentos contar con infraestructura básica que permita una conveniente utilización biológica de los alimentos. Así, con el objetivo de lograr un estado nutricional en el cual se puedan satisfacer las necesidades fisiológicas del organismo se pone acento en aspectos no necesariamente alimentarios. De esta forma, el acceso al agua potable, saneamiento y a servicios de salud son elementos que se deben tener en cuenta para garantizar la SAN.

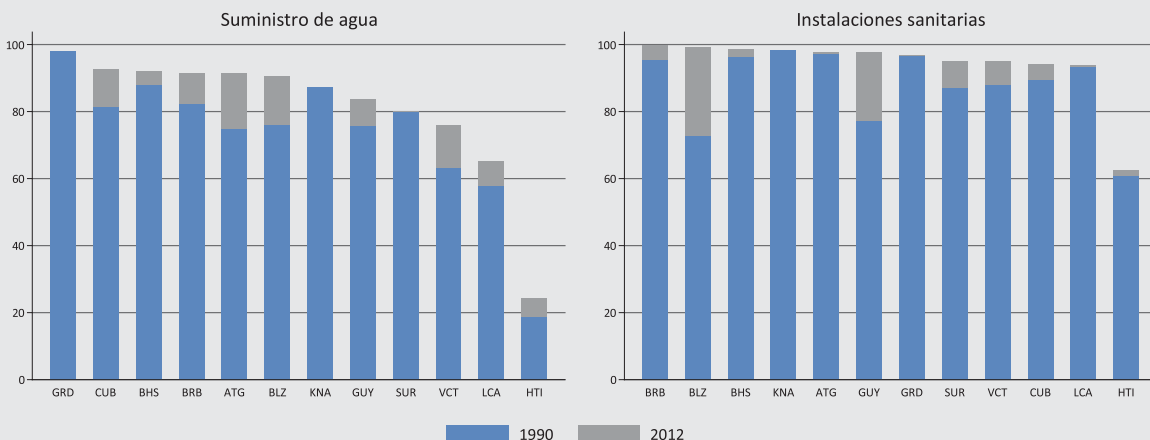
América Latina y el Caribe muestra importantes avances en materia de infraestructura básica. El acceso al suministro de agua y a las instalaciones sanitarias por parte de la población es cada vez más masivo. Sin embargo, las zonas rurales todavía presentan carencias, principalmente en el acceso al suministro de agua, a diferencia de las zonas urbanas en las que está cubierta prácticamente toda la población. Si bien las diferencias entre el acceso a estos servicios básicos entre las pobla-

ciones rurales y urbanas se ha estrechado durante el período, en algunos países aún persisten diferencias importantes.

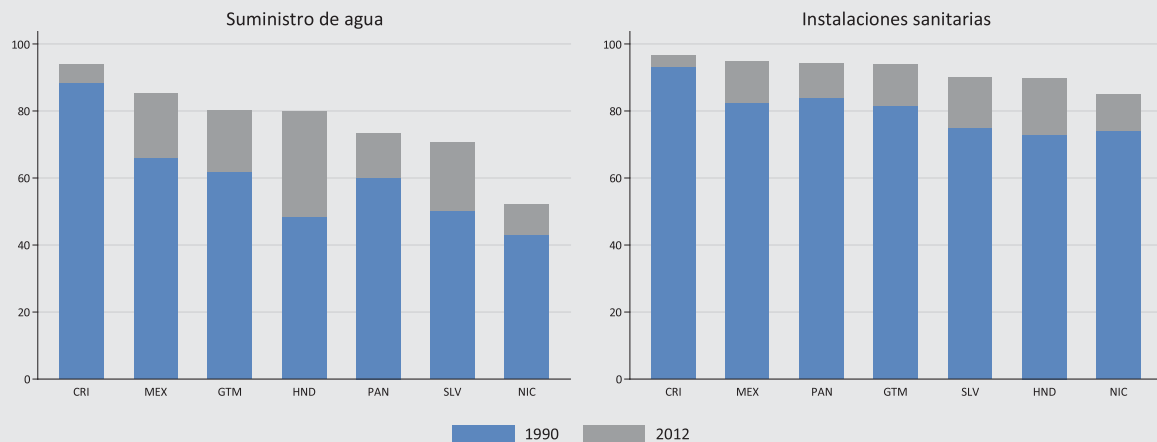
La siguiente figura da cuenta de los avances regionales en el acceso a estos servicios básicos. Resultan significativos los avances observados en Paraguay, donde hacia 1990 la cobertura en el suministro de agua alcanzaba el 37,2% de población y el 53,1% tenía acceso a instalaciones sanitarias. En cambio, al 2012 la población con acceso a estos servicios se ha incrementado a 79,7% y 93,8%, respectivamente. En Honduras, otro de los países que ha presentado importantes avances en esta materia, el acceso al suministro de agua se incrementó de un 48,2% a un 80% durante el período, y el acceso a instalaciones sanitarias pasó de un 72,8% en 1990 a un 89,6% en 2012. Por el contrario, mostrando escasos avances en comparación a 1990, Haití es uno de los países más retrasados, con una cobertura actual de 24,4% y 62,4% en el suministro de agua e instalaciones sanitarias, respectivamente.

Figura A: Proporción (%) de la población nacional en el Caribe, Centroamérica y Sudamérica con acceso a los servicios de suministro de agua e instalaciones sanitarias mejoradas, 1990 y 2012.

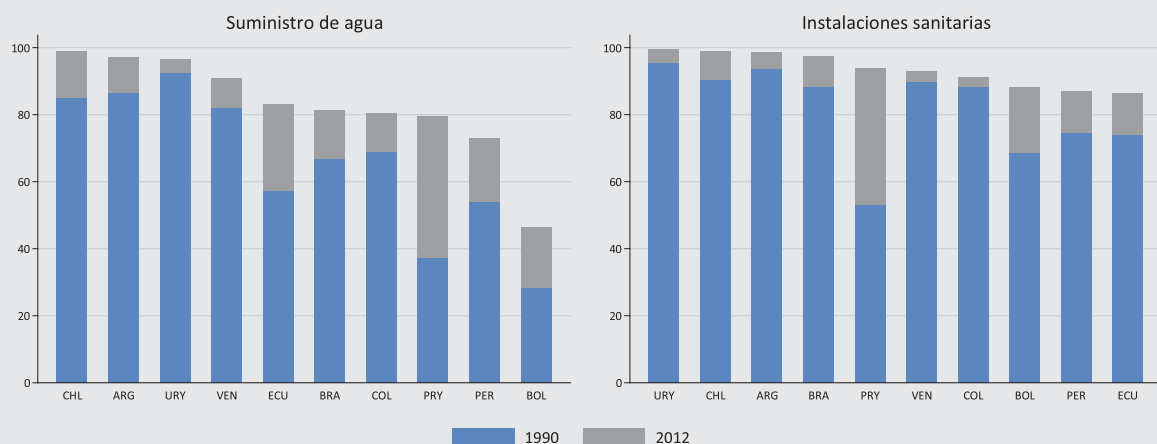
a. Caribe



b. Centroamérica



c. Sudamérica



Fuente: Banco Mundial (en línea).

Políticas referidas a la utilización de alimentos en el período 2013-2014

Las políticas referidas a la dimensión de utilización se centran en la promoción del consumo de alimentos de una calidad e inocuidad que permitan un correcto desarrollo de las personas. Dentro de este pilar de la seguridad alimentaria y nutricional se pueden identificar medidas relacionadas con condiciones sanitarias, en tanto entregan las condiciones básicas para el desarrollo de las comunidades, inocuidad de los alimentos, atenciones de salud nutricional tales como controles médicos a madres y menores, entrega de suplementos alimenticios o fortalecimiento de alimentos, y extensión e información en nutrición que permita la adopción de hábitos alimentarios saludables y que garanticen una adecuada nutrición.

A lo largo de los años, estas áreas de política han sido importantes en la región. La preocupación respecto a las condiciones sanitarias y la atención de salud han estado en la base de los procesos de desarrollo social de América Latina y el Caribe durante el siglo XX y, por lo mismo, la implementación de medidas de política en el último período recoge esta larga tradición.

Condiciones sanitarias

Como ha sido una constante en los años anteriores, las acciones públicas en el área de las condiciones sanitarias continúan siendo la medida de política más implementada en la región. A pesar de que América Latina y el Caribe es la región que tiene mayor acceso a agua potable (94%) en el mundo, 36 millones de personas todavía carecen de acceso a este servicio básico (OMS y UNICEF, 2014). Asimismo, 110 millones de latinoamericanos y caribeños aún no cuentan con acceso a facilidades sanitarias y alcantarillado, ámbito en que la región se encuentra por detrás de zonas como África del Norte, Medio Oriente y Asia Central (OMS y UNICEF, 2014). Considerando estos antecedentes, se puede entender que este problema siga siendo una prioridad dentro de la agenda pública.

Focalizadas en sectores rurales y urbanos de alta vulnerabilidad, estas iniciativas son materializadas usualmente mediante el accionar de los ministerios de

Vivienda y/o de Obras Públicas, a lo que se suma la presencia de programas específicos en algunos países. Este es el caso de Perú, que durante 2013 lanzó el Programa Nacional de Saneamiento Rural, con el objetivo de aumentar el acceso a agua potable y saneamiento a las comunidades rurales del país. El programa identifica como un importante problema público la carencia de acceso a agua potable y sistemas de saneamiento en las comunidades rurales, y sus consecuencias en el ámbito de la nutrición: por ejemplo, 31,9 % de los niños de áreas rurales sufren de desnutrición crónica, un 20% más que la prevalencia presente en el ámbito urbano³². Frente a esta situación, el programa lleva a cabo proyectos en 24 departamentos del país, tanto con inversión pública nacional como proveniente de organismos internacionales, a fin de atender para 2016 al 58% de sus potenciales beneficiarios. Por otro lado, en Venezuela comenzó la implementación del Plan Nacional del Agua, cuyo objetivo es aumentar en el mediano y largo plazo la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento y así permitir el acceso de 650 mil nuevos usuarios al sistema para el año 2015. Con ese fin, esta iniciativa prevé la construcción, rehabilitación y ampliación de acueductos, perforación de pozos profundos, y la entrega de tanques de agua y camiones cisterna para las comunidades beneficiarias.

Salud y nutrición

En lo que respecta a medidas de salud nutricional, durante este período se observa con mucha claridad como los países de la región han comenzado a enfrentar no sólo los problemas derivados de la nutrición deficitaria, sino también de los excesos nutritivos que han desembocado en el aumento de las cifras de sobrepeso y obesidad en América Latina y el Caribe. Para hacer frente a estas dos caras de la malnutrición los Estados implementan desde los tradicionales programas sanitarios focalizados en mujeres y menores de 5 años, a la creación de marcos jurídicos para el establecimiento de condiciones que faciliten un desarrollo nutricionalmente adecuado de la población.

³²/Se señala que la prevalencia de Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA) en las zonas rurales a consecuencia de la ausencia de condiciones sanitarias básicas son un factor que aumenta a su vez el riesgo de sufrir desnutrición crónica. La información proviene de <http://pnsr.vivienda.gob.pe/index.php?accion=problematica-rural> y fue obtenida el 25/06/2014.

En cuanto a las iniciativas para enfrentar la desnutrición, durante el presente período varios países de la región han comenzado la implementación de nuevos programas y acciones públicas en la materia. Desde 2013 Guatemala implementa el programa La ventana de los mil días, en el marco del Plan del Pacto Hambre Cero 2012. Este programa identifica como un período clave para la disminución de los riesgos de desarrollar desnutrición crónica en los niños, el tiempo que va del embarazo a los dos años de edad, y por ello se concentra en dicho período mediante 10 acciones, entre las que se cuentan la entrega de micronutrientes y suplementos alimentarios, promoción de la lactancia materna y de la higiene familiar, entre otras. Con este programa se pretende disminuir en un 10% la prevalencia de desnutrición crónica en el país para el año 2015.

En Colombia, en tanto, fue lanzado en el marco de la Estrategia De Cero a Siempre el nuevo suplemento alimenticio Bienestarina Más, que beneficia a 6,5 millones de colombianos, especialmente niños y niñas de la primera infancia y de los sectores más vulnerables. Al mismo tiempo, en Perú se implementó la campaña Cero Anemia, particularmente en la ciudad de Lima. Con esta iniciativa se busca disminuir la prevalencia de este mal que afecta al 35% de los menores de 3 años de la ciudad, y para ello se entregan micronutrientes a niños y niñas de entre 6 y 36 meses, se promueve la lactancia materna exclusiva hasta el sexto mes de vida, el corte tardío del cordón umbilical y la promoción del consumo de alimentos ricos en hierro.

Así como los países hacen frente a la malnutrición por déficit, en la región también se han implementado acciones para disminuir la prevalencia de la obesidad y el sobrepeso, principalmente mediante el establecimiento de hábitos de alimentación saludables. Durante este período tres países de la región promulgaron marcos legales en este ámbito: Argentina aprobó la Ley N° 26.873, la promoción y concientización pública acerca de la importancia de la lactancia materna, y de las prácticas óptimas de nutrición segura para lactantes y niños de hasta dos años. Concretamente, el cuerpo legal establece dentro de sus alcances la promoción de la lactancia materna exclusiva y prácticas óptimas de alimentación en niños de hasta 6 meses de edad; la promoción de la lactancia materna continuada y alimentación complementaria oportuna para niños de

hasta 2 años de vida; la difusión y accesibilidad a la información para efectos de concientización pública, en especial de las mujeres embarazadas; y la promoción y apoyo a la creación de centros de lactancia materna y bancos de leche materna.

En Uruguay, en tanto, se promulgó la Ley N° 19.140, que promueve la alimentación saludable de niños y jóvenes en centros educativos. Este cuerpo legal norma la publicidad de alimentos en establecimientos educacionales públicos y privados del país, prohibiendo la promoción de alimentos no saludables y promoviendo aquellos que sí lo son. Adicionalmente, prohíbe la presencia de recipientes de sal en los locales escolares para impedir su adición a los alimentos preparados, además de realizar recomendaciones de alimentación saludable y vida sana para la población objetivo. Finalmente, en Perú fue publicada la Ley 30.021, de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes. La Ley incluye en el currículo escolar la enseñanza de la alimentación saludable; declara de interés la creación del Observatorio de Nutrición y de Estudio del Sobrepeso y la Obesidad; promueve la implementación de puestos de alimentación saludable en establecimientos educacionales; fomenta la actividad física para la población objetivo; y regula la publicidad de alimentos "chatarra".

Además de actuar mediante marcos legales, los países de América Latina y el Caribe también han implementado programas y planes públicos para intervenir en este problema. En Argentina fue lanzado el Programa de Lucha contra el Sedentarismo, que tiene como objetivo reducir la prevalencia de inactividad física, promoviendo la adopción de estilos de vida activos. De este modo se pretende reducir los riesgos de presentar Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT), considerando que para 2009 en el país un 54,9 % de la población presentaba niveles insuficientes de actividad física³³. En México, en tanto, se implementó la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, que define a estos tres males como amenazas importantes para la

33/La información proviene de http://www.msal.gov.ar/prensa/index.php?option=com_content&view=article&id=1314:se-creo-el-programa-de-lucha-contra-el-sedentarismo-&catid=6, y fue obtenida el 30/6/2014.

salud pública, más aun teniendo en cuenta que según las últimas cifras disponibles, uno de cada tres niños mexicanos padece sobrepeso u obesidad³⁴. La estrategia establece tres pilares de acción: intervenciones en el ámbito de la salud pública, que promuevan el consumo de alimentos saludables y fomenten la actividad física; seguimiento médico para la identificación de factores de riesgo para el desarrollo de sobrepeso, obesidad o diabetes; y la creación de regulaciones a favor de estos objetivos. En este último punto, cabe destacar el aumento de los impuestos decretado por el cuerpo legislativo mexicano para bebidas azucaradas y comidas de alto contenido calórico, medida implementada en el marco de esta estrategia.

³⁴/La información proviene de <http://www.presidencia.gob.mx/mexico-sin-obesidad/> y fue obtenida el 30/6/2014.



ESTABILIDAD DE LA DISPONIBILIDAD, ACCESO Y UTILIZACIÓN DE ALIMENTOS

Garantizar la estabilidad de la disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos es un desafío complejo que debe ser abordado de forma multisectorial. En la región, esto se manifiesta principalmente a través de la incertidumbre que generan fenómenos tales como la volatilidad de los precios alimentarios, el impacto de fenómenos naturales extremos, y las pérdidas y desperdicios de alimentos.

Los precios de los alimentos han registrado desde 2011 una volatilidad menor a la de finales de la década anterior, pero se han ubicado en un nivel más alto que el histórico. Los desastres naturales, en tanto, se han mantenido a niveles parecidos en cuanto a cantidad y tipos de fenómenos desde 2008, aunque con distintos impactos y magnitudes.

Las pérdidas y desperdicios de alimentos son una amenaza para el abastecimiento alimentario. Disminuirlos presenta una oportunidad importante de reducción del hambre en la región, puesto que con los alimentos que la región pierde y desperdicia se podría alimentar a trescientos millones de personas.

De las tres dimensiones analizadas previamente, la estabilidad de la SAN es sin duda el tema más transversal y que mayor relación guarda con la totalidad de las dimensiones que la componen.

Garantizar de forma estable la disponibilidad, el acceso y la utilización de alimentos es un desafío concreto para los países de ALC, que se manifiesta de múltiples formas. Para efectos de esta publicación se han seleccionado tres problemáticas que, dada la naturaleza de la región, presentan particular importancia: (1) la volatilidad de los precios de los alimentos, (2) la presencia de fenómenos naturales y sus impactos en la SAN, y (3) la magnitud de las pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe.

Estas tres áreas tienen la particularidad de afectar la estabilidad la SAN en más de una de sus dimensiones. Así, la volatilidad de precios tiene efectos tanto sobre la producción (disponibilidad) como en el consumo (acceso) de alimentos; los fenómenos naturales tienen también una relación importante con posibles mermas en la producción (disponibilidad), disminución de los ingresos en las familias afectadas así como alzas en los precios de los alimentos cuya producción se vio afectada (acceso), y consecuencias negativas en cuanto al acceso a agua potable, servicios sanitarios y su respectivo efecto negativo sobre la nutrición (utilización); y, finalmente, las pérdidas y desperdicios de alimentos tienen efectos negativos sobre la SAN en general, al disminuir la potencial oferta alimentaria y aumentar con ello los costos de

los alimentos, restringiendo así una mayor presencia de alimentos frescos y saludables que mejoren la dieta de la población.

Volatilidad de los precios de los alimentos

La volatilidad refiere a la variación de los precios en un período determinado, considerando tanto su magnitud, dirección y velocidad de cambio. De esta forma, los niveles de los precios y su volatilidad están estrechamente relacionados, ya que ambos fenómenos son determinados por diversos factores que afectan a la oferta y la demanda. Por otra parte, los altos precios suelen estar vinculados con una mayor volatilidad, y sus causas y efectos dependen de contextos específicos y múltiples variables, tanto políticas, de estructura económica, características sociodemográficas y climáticas, entre otras.

Como ya se ha señalado, tras el alza de los precios de los alimentos de mediados de 2008 estos se han establecido en un nuevo nivel que impacta directamente en la SAN, con alcances en los ingresos de los hogares y en el poder adquisitivo, sobre todo de las familias más vulnerables. Aun así, el alza en el precio de los productos básicos tiene efectos positivos en aquellos países que son exportadores de esos productos, dado que ven incrementado su saldo comercial; asimismo, los países que son importadores netos obtienen incentivos para ampliar su producción nacional y así reducir la factura de sus importaciones.

Este incentivo para ampliar la producción de bienes agrícolas puede, de todos modos, verse mermado por la existencia de importantes grados de incertidumbre respecto al comportamiento futuro de los precios, afectando las decisiones que puedan tomar los productores. Grandes fluctuaciones en los precios de los productos agrícolas generan dilemas en los mercados globales y nacionales, influenciando las decisiones de inversión por parte de los agricultores, e impactando así la producción tanto en el mediano como largo plazo. Esto puede generar importantes dificultades para los agricultores pequeños, pues se incrementa la incertidumbre sobre sus ingresos esperados.

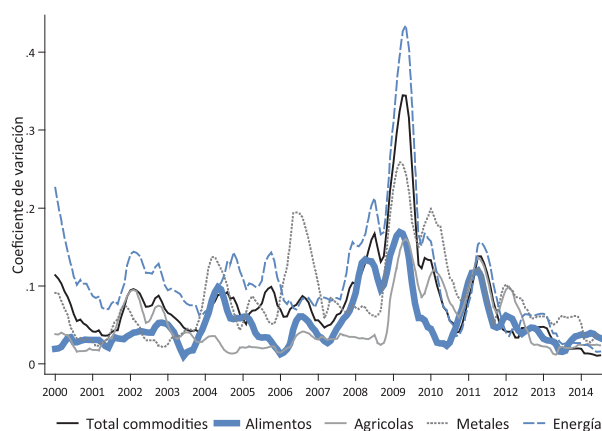
Los desafíos que enfrenta la economía global en este sentido son amplios: la demanda por alimentos continúa creciendo, impulsada principalmente por los consumidores de los países en desarrollo; adicionalmente, la FAO (2011a) estima que el crecimiento de la población para el 2050 superará los 9.000 millones de habitantes, lo cual implicaría ampliar la oferta de productos agrícolas en un 70%. En la misma línea, la existencia de un rezago entre las decisiones de siembra y la venta de los productos representa un riesgo importante para los productores agrícolas, para quienes el comportamiento que puedan tener los precios del petróleo, fertilizantes u otros insumos agrícolas en parte determinan los costos de producción agrícola, y por consiguiente la rentabilidad del productor, convirtiéndose en uno de los factores que tiene un efecto directo en el precio de los alimentos y otros productos agrícolas. Así, la existencia de un escenario con menores incertidumbres es uno de los elementos esenciales para dar estabilidad y continuidad a la producción agrícola. En este sentido, la volatilidad en los precios es uno de los principales factores de riesgo que la agricultura debe enfrentar.

Si bien el crecimiento de la demanda por alimentos pone presión a la producción agrícola, existe espacio para ampliar la disponibilidad de productos agrícolas, y ALC, particularmente, cuenta con un gran potencial no explotado para aumentar su producción mediante mejoras en la productividad agrícola, adopción de nuevas tecnologías y reducción de pérdidas en las diferentes etapas de la cadena de producción (FAO, 2012a). Sin embargo, todos estos elementos requieren de las inversiones necesarias para materializarse, y es

por ello que contar con grados de certidumbre resulta fundamental para generar el ambiente que permita llevar a cabo dichas inversiones.

En 2008, durante el período de alzas en los precios internacionales, se observó un aumento en la volatilidad de los principales bienes básicos. Dicho fenómeno afectó a los diferentes grupos de bienes básicos, siendo los productos energéticos los que experimentaron mayores niveles de volatilidad, seguidos de los metales (ver Figura 43). Tras la segunda alza registrada en el 2011, se han experimentado niveles de volatilidad bastantes menores en comparación al alza precedente. Finalmente, en los años más recientes, los niveles de volatilidad han sido más acotados, dado que los precios han experimentado fluctuaciones menos bruscas pero estableciéndose en niveles más altos.

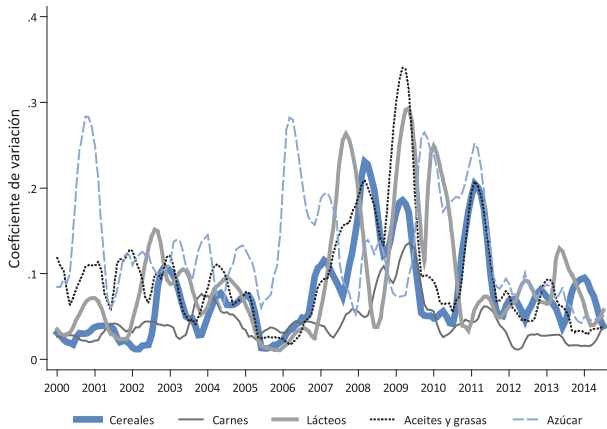
Figura 43: Volatilidad (coeficiente de variación) de los precios internacionales de bienes básicos, 2000-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de FMI (en línea).

Por otra parte, al observar los movimientos que han tenido los principales grupos de alimentos que conforman el índice FAO (Figura 44), se observa que estos han experimentado un mayor grado de volatilidad, con importantes fluctuaciones a lo largo del período observado. Sin embargo, las fluctuaciones han sido menores en los últimos años, alcanzando niveles similares a los registrados en los años previos a la crisis del 2008-2009. En promedio, los grupos de alimentos que mayores niveles de volatilidad han registrado durante el 2014 han sido los cereales y los productos lácteos.

Figura 44: Volatilidad (coeficiente de variación) de los precios internacionales de alimentos, por grandes grupos, 2000-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de FAO (en línea).

Los diferentes factores detrás de las variaciones de oferta y demanda pueden dar luces sobre los movimientos en los precios de los alimentos. En este sentido, la integración con otros mercados parece ser una de las principales razones para el aumento de la volatilidad en los precios del sector agrícola. En efecto, una mayor asociación de los mercados de bienes primarios, dadas las perspectivas crecientes de la demanda por productos básicos en las economías en desarrollo, ha convertido dichos mercados en una alternativa atractiva frente a otras opciones financieras.

Adicionalmente, el alza en los ingresos y el cambio en los patrones de consumo así como el descubrimiento de nuevos usos para los productos agrícolas podrían llevar a presionar la demanda en el corto plazo. Aunque esos cambios suelen ser paulatinos, su introducción en los mercados trae aparejados períodos de ajustes y nuevos escenarios.

Un tercer factor detrás de la volatilidad de precios son las acciones de política en el ámbito comercial, como los aumentos en aranceles a la exportación, que pueden tener un impacto negativo en la oferta internacional, dependiendo de la participación del país como productor y exportador, así como de la magnitud de la acción de política empleada.

En este sentido, la creciente volatilidad de los precios en los mercados internacionales se ha convertido en un desafío no sólo para los productores agrícolas, sino también para los consumidores; y, tras las recientes alzas, se ha instalado con fuerza en las agendas políticas. La incertidumbre acerca de los movimientos que seguirán los precios agrícolas dificulta la toma de decisiones para prácticamente todos los agentes que participan de una economía, y atenta contra un abastecimiento estable de alimentos dentro de los países.

Desastres naturales e impactos en la SAN

A la incertidumbre generada por la volatilidad de los precios en el mercado internacional, se suma la creciente importancia que ha venido adquiriendo el cambio climático. Un clima cambiante lleva a modificaciones en la frecuencia, intensidad, extensión espacial, duración y ritmo de eventos meteorológicos extremos (como por ejemplo, temperaturas máximas y mínimas, déficit y aumento de precipitaciones y tormentas tropicales) que, en función de las condiciones locales de exposición y vulnerabilidad, pueden generar problemas sin precedentes (IPCC, 2012).

Tanto para América Latina y el Caribe como para el mundo, los impactos de los desastres son múltiples y afectan gravemente a la SAN y la agricultura debido a las pérdidas de cosechas, tierras de cultivo, ganado, vías de comunicación, viviendas e infraestructura productiva, además de las irreversibles pérdidas humanas³⁵.

Recientes estudios confirman que, en general, las pérdidas monetarias provocadas por desastres naturales son más altas en países desarrollados, mientras las tasas de pérdidas humanas son más elevadas en los países en desarrollo. Asimismo, en los países más expuestos a desastres, como por ejemplo los pequeños estados insulares, las pérdidas son importantes tanto en términos humanos como económicos, superando muchas veces el 1% del PIB y acercándose al 10% en ciertos casos extremos (IPCC, 2012).

³⁵/También debe considerarse que las consecuencias de los desastres son uno de los factores que influyen en la volatilidad de los precios de productos agroalimentarios.

Una parte importante de la población de América Latina y el Caribe reside en zonas expuestas a desastres de origen natural y antrópico. La pobreza, el crecimiento desmesurado de la población, la falta de planificación territorial y la fragilidad en los medios de vida han contribuido a exacerbar la exposición a estos eventos, y a potenciar sus consecuencias negativas en la seguridad alimentaria y nutricional. Cabe mencionar, además, la existencia de otros factores que pueden determinar la magnitud de la vulnerabilidad de los países a los desastres naturales, como son el tamaño geográfico, el tipo de desastre, la fuerza y estructura de su economía, y las condiciones socioeconómicas imperantes.

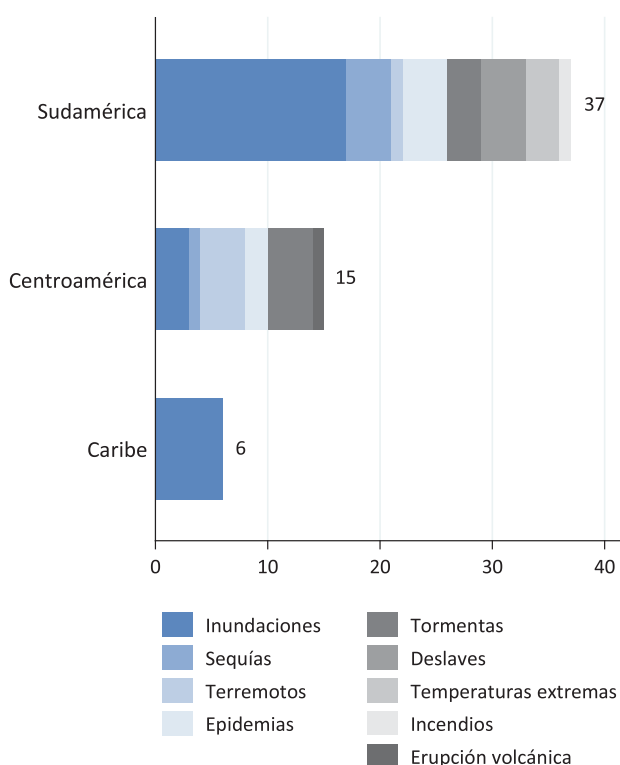
El sector agrícola es uno de los más vulnerables a la variabilidad climática. Los pequeños productores más vulnerables de las zonas rurales no tienen los medios y capacidades suficientes para enfrentar las amenazas climáticas (IPCC, 2014a), se insertan en terrenos de baja productividad, suelen realizar actividades productivas poco sostenibles, y tienen una lenta o baja capacidad de preparación y recuperación ante un desastre. Se espera que los impactos del cambio climático en zonas rurales afecten especialmente la disponibilidad de agua e insumos productivos, la SAN y los ingresos agrícolas, afectando principalmente a los hogares liderados por mujeres y aquellos con acceso limitado a tierras, insumos y tecnologías agrícolas modernas, infraestructura y educación (IPCC, 2014b).

El cambio climático añade un reto adicional al sector agrícola, que obliga a mejorar o modificar drásticamente la forma en la que se producen los alimentos y se utilizan los recursos naturales, a fin de garantizar un sistema alimentario que pueda asegurar la disponibilidad y el acceso de alimentos para todas las personas y preservar los recursos naturales para las generaciones futuras.

En la Figura 45 se puede observar que durante el período 2013-2014 se registró un número importante de eventos naturales y desastres, con distintos efectos en la seguridad alimentaria y nutricional de la región. Los impactos de estos fenómenos son considerables: desde el 2013 y lo que va del año han dejado un saldo documentado casi 900 muertes, unos 3,1 millones de afectados y más de USD 13,3 mil millones de dólares

en pérdidas³⁶. El detalle subregional permite observar, a su vez, la preponderancia que tienen las inundaciones en la región, siendo los eventos más reportados en Sudamérica y el Caribe, así como también son relevantes en Centroamérica. Aun así, en esta última subregión las tormentas y epidemias³⁷ también tienen particular importancia.

Figura 45: Frecuencia de desastres naturales en América Latina y el Caribe, por subregión, 2013-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de The International Disaster Database (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters-CRED (en línea).

Al observar la frecuencia de los desastres naturales en la región, se observa que si bien las inundaciones fueron el evento natural más recurrente, los eventos presentados en el período son numéricamente inferiores al promedio de 2008-2012 (ver Figura 46). Esto también sucede de forma mucho más marcada en el caso de las tormentas, aun cuando cabe considerar que al momento de esta publicación la temporada de

³⁶/Cifras y montos documentados hasta septiembre de 2014 (CRED, en línea).

³⁷/Hace referencia a epidemias humanas y/o plagas vegetales.

tormentas, huracanes y ciclones todavía no ha concluido. Otros tipos de desastres mantienen en general una frecuencia parecida a la del promedio, con la notable diferencia de la actividad sísmica, que presenta en 2013-2014 el doble de fenómenos reportados que en los cinco años anteriores.

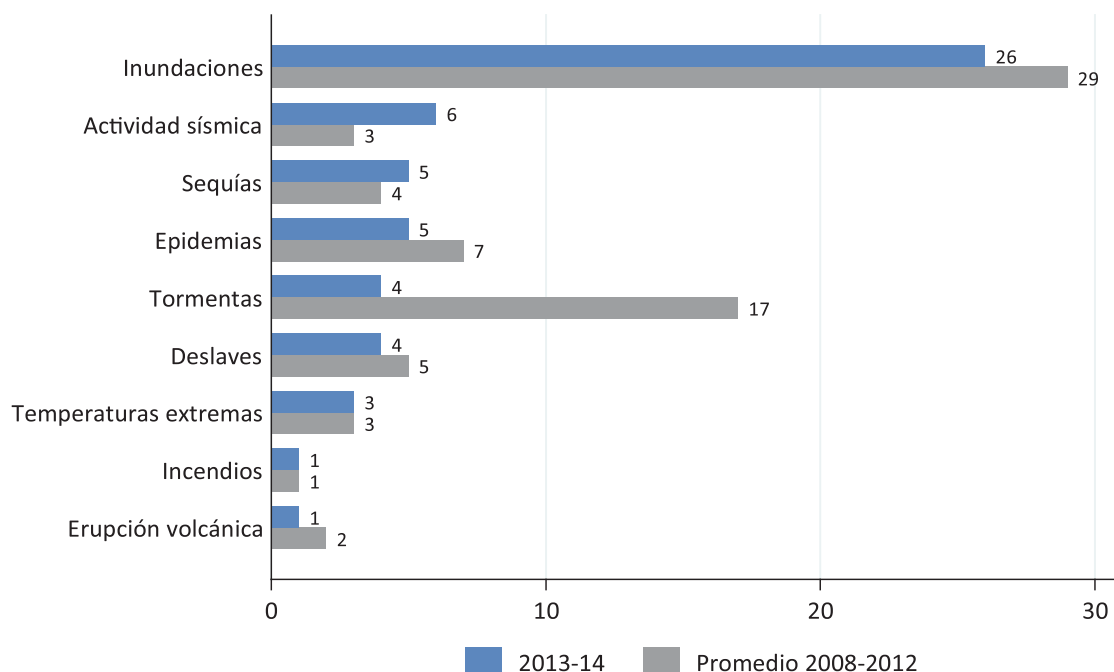
El detalle por país de los eventos naturales más importantes arroja que a fines de 2013 se presentaron inundaciones en Bolivia, Brasil, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía, las que dejaron en total más de 518 mil afectados. Durante el primer trimestre del 2014 se registra un número importante de inundaciones en Brasil, Perú, Paraguay, Bolivia y Colombia, entre otros países de la región. En Bolivia, particularmente, las fuertes lluvias estacionales provocaron inundaciones y deslizamientos de tierra en varios departamentos, afectando al menos a 21 mil familias, y cobrando la vida de 56 personas. Cerca de 36.726 hectáreas de cultivos se reportaron como dañadas producto de las inundaciones, siendo los productos más afectados el maíz y las verduras de cultivo.

Por otro lado, durante 2014 la sequía ha afectado a diversos países como Haití, Nicaragua, República Dominicana, Honduras y Brasil, entre otros. En este último caso se prevé que la sequía causará efectos importantes en la cosecha de maíz, mientras que en Nicaragua más de 2.500 cabezas de ganado han muerto por la falta de agua y alimentos, causada por una sequía que mantiene en crisis a una veintena de los 153 municipios del país³⁸.

Todo lo anterior da a entender que los desastres provocados por fenómenos naturales atentan contra la seguridad alimentaria y nutricional, más aún con la presencia del cambio climático, que incrementa y diversifica la magnitud e impactos de estos fenómenos. Este es un tema especialmente relevante y contingente para la dimensión de estabilidad. En este sentido, tomar acciones concretas para disminuir la fragilidad actual de los sistemas de producción alimentaria y su vulnerabilidad a los desastres ya forma parte importante de la agenda política regional y mundial.

³⁸<http://www.fao.org/agronoticias/>.

Figura 46: Frecuencia de desastres naturales en América Latina y el Caribe, por tipo, 2013-2014 y promedio 2008-2012.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de The International Disaster Database (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters-CRED (en línea).

RECUADRO 4.

EL CORREDOR SECO
CENTROAMERICANO.

Centroamérica es una de las regiones más expuestas a eventos climáticos extremos. Dada su ubicación y configuración geográfica, experimenta desde huracanes con lluvias y vientos intensos hasta sequías extremas. La vulnerabilidad de la región se acentúa por sus características socioeconómicas, la pobreza afecta a una importante proporción de la población (ver Tabla 8), y como ha sido la tónica en la región, la distribución de ingresos en los distintos países está lejos de ser equitativa; los sectores más ricos concentran gran parte de los ingresos nacionales (ver Figura 37) y gran parte de la población reside en sectores rurales, a menudo más expuestos y vulnerables a eventos climáticos. Entre los países de CA-4³⁹, la población rural varía entre un 34% en El Salvador, y un 49% en Guatemala. De este grupo, entre un 54% y un 67% se dedica a la producción de granos básicos y corresponde, en general, a pequeños productores que destinan gran parte de su producción al consumo familiar (FAO-RUTA, 2010).

Una de las zonas particularmente vulnerables en la región es el llamado Corredor Seco, una franja de terreno que comienza en Chiapas (México) y abarca las zonas bajas de la vertiente del Pacífico y gran parte de la región central premontano (0 a 800 msnm) de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Guanacaste en Costa Rica; en Honduras incluye fragmentos que se aproximan a la costa Caribe (FAO, 2012c). Esta zona tiene una marcada y prolongada estación seca (verano), en la que se producen sequías de forma cíclica y recurrente, generando importantes daños en los ámbitos productivo, ambiental y social, generándose condiciones críticas para la SAN.

La sequía afecta con mayor intensidad las zonas de suelos degradados y junto con el exceso de lluvias posterior causan inundaciones que afectan, principalmen-

te, a los sectores agrícola y ganadero. Se ha observado que las precipitaciones han sido más erráticas y extremas, dando origen a sequías prolongadas en los períodos de “El Niño” y lluvias intensas, a raíz de huracanes y tormentas, en períodos de “La Niña”, generando, en ocasiones, deslizamientos de tierra, erosión de suelos y volúmenes importantes de sedimentos que afectan el ambiente de las cuencas hidrográficas de la región. Lo anterior, sumado a las prácticas de deforestación, ha contribuido a aumentar la vulnerabilidad frente a la ocurrencia y a las consecuencias de estos fenómenos, traduciéndose en una menor capacidad de retención de agua en el suelo, pérdida de fertilidad y, en consecuencia, menores rendimientos de los cultivos.

Se han realizado muchos esfuerzos para avanzar en la gestión del riesgo de desastres e incrementar la resiliencia de los sistemas productivos de las personas cuyos medios de vida dependen de las actividades desarrolladas en las zonas afectadas por desastres. En este sentido, gran parte de las acciones se despliegan bajo los marcos legales e institucionales, tanto regionales como nacionales.

En el ámbito regional, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) es un organismo intergubernamental perteneciente Sistema de Integración Centro Americana (SICA) creado en 1987 con el mandato de promover actividades para la reducción de las pérdidas humanas y económicas provocadas por los desastres naturales. En la siguiente tabla se indican algunas instituciones y el marco legal para las acciones de prevención, mitigación y de atención de los efectos de distintos tipos de desastres, en los países en donde el efecto de la sequía en el Corredor Seco es más severo.

³⁹/Corresponde al grupo de países formado por Guatemala, el Salvador, Nicaragua y Honduras.

Tabla A: Instituciones y marcos legales en los países de CA-4.

País/región	Institución	Normativa
Guatemala	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados (CONRED)	Ley 109-96, crea CONRED
El Salvador	Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad y Dirección General de Protección Civil	Decreto No. 777 Crea el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres
Honduras	Comisión Permanente de Contingencias (COPECO)	Ley del sistema nacional de gestión de riesgos, crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER) bajo la coordinación de COPECO.
Nicaragua	Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED)	Ley N° 337, crea SINAPRED

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial de los países.

Pérdidas y desperdicios de alimentos

Se entiende como “pérdidas y desperdicio de alimentos” a la disminución de la masa de alimentos destinados a consumo humano en cualquier punto de la cadena de suministros. En particular, se define como “pérdidas” a aquellas que ocurren en las fases de producción, post-cosecha y procesamiento; mientras que conceptualmente el “desperdicio” corresponde a las pérdidas derivadas de la decisión de desechar los alimentos que todavía tienen valor y se asocia con el comportamiento de los vendedores, servicios de venta de comida y consumidores.

Como se ha mencionado a lo largo del **Panorama**, en el mundo en general y en la región en particular la disponibilidad de alimentos está garantizada. Sin embargo, resulta importante destacar que una proporción importante de los alimentos producidos a nivel mundial se pierden en las distintas fases de la cadena. Según datos del Banco Mundial (2014a), entre un cuarto y un tercio de los alimentos producidos anualmente para consumo humano a nivel mundial se pierde o desperdicia. Adicionalmente más de la mitad de los

alimentos que se pierden o desperdician corresponden a cereales⁴⁰, y más de un tercio de ellos se pierde en la etapa de consumo.

FAO (2014c) estima que el 6% de las pérdidas de alimentos a nivel mundial se presentan en América Latina, y que la subregión pierde o desperdicia alrededor del 15% de sus alimentos disponibles, con los cuales se podría alimentar a 300 millones de personas. De acuerdo a estas cifras, el 28% de los alimentos que se pierden o desperdician en América Latina ocurre en la etapa de producción, cifra idéntica a la que se desperdicia a nivel de consumidor (Figura 47).

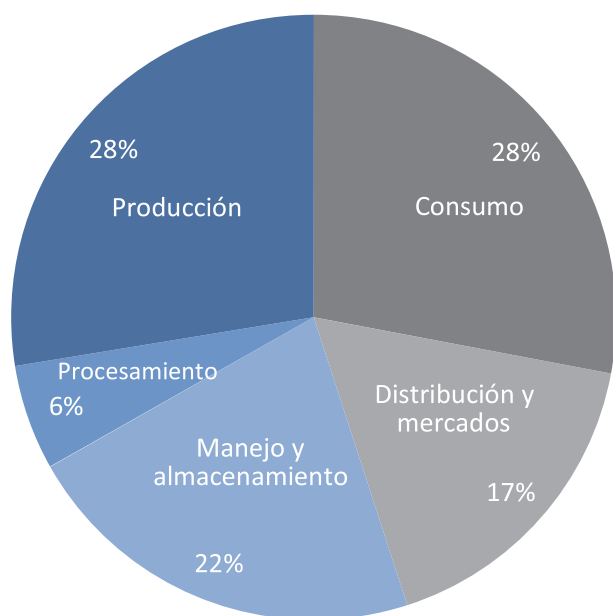
De acuerdo a las últimas estimaciones de la FAO (2014c), para el trienio 2012-2014 sólo a nivel del comercio detallista⁴¹ los países de ALC desperdician entre el 3% y el 4,2% de su disponibilidad calórica. La magnitud de este desperdicio no es menor para la región; bajo el supuesto que se cuentan con los mecanismos para destinar aquellos alimentos que se desperdician

⁴⁰/Medidos como aporte a las calorías consumidas.

⁴¹/Se entiende por pérdidas en el comercio detallista a esas que se producen a nivel de venta para el consumidor final.

hacia las personas que sufren de hambre en ALC, los alimentos desperdiciados en el trienio podrían satisfacer los requerimientos de casi 10 millones de personas en los países de la región donde la prevalencia del hambre es aún superior al 5%.

Figura 47: Pérdidas y desperdicios (% de las calorías perdidas y desperdiciadas) de alimentos en América Latina, por segmento de la cadena alimentaria, 2014.



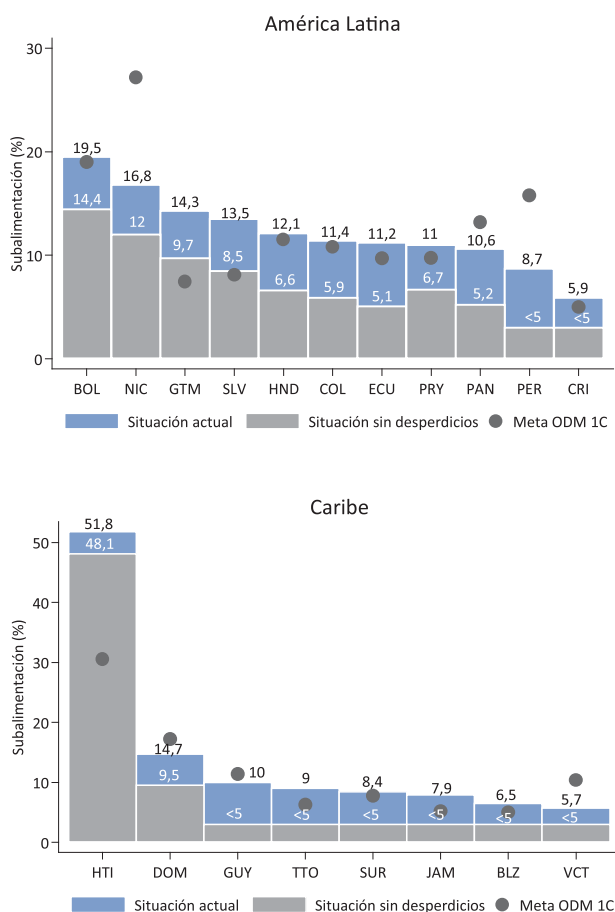
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco Mundial, 2014b.

Nota: El total puede no sumar 100% a causa del redondeo de cifras.

Es más, de no existir desperdicios de alimentos en los países de la región, Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, Paraguay, Surinam y Trinidad y Tobago habrían logrado reducir el porcentaje de las personas subalimentadas a la mitad desde los niveles de 1990-1992, sumándose a los 14 países que ya dieron cumplimiento a la meta relativa al hambre de los ODM. Adicionalmente, Belice, Costa Rica, Guyana, Jamaica, Perú, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago alcanzarían niveles de subalimentación inferiores al 5% si lograsen reducir a cero sus niveles de desperdicios (ver Figura 48).

La suma de los factores aquí expresados (volatilidad de precios, desastres naturales y pérdidas y desper-

Figura 48: Estado actual de subalimentación (%) en países de América Latina y el Caribe y situación en la que se encontrarían si no existiesen desperdicios de alimentos, y relación con la meta del milenio, 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de FAO, FIDA y PMA 2014.

dicios de alimentos) tienen un factor común: se está frente a incertidumbres que afectan la estabilidad de la SAN y que requieren de acciones preventivas o correctivas. En efecto, los países de la región no pueden obviar la existencia de estos problemas ni esperar soluciones que no provengan de acciones decididas por parte de los Estados: el cambio climático es una realidad que requiere de medidas de adaptación y mitigación; la volatilidad de precios exige reglas claras y transparencia en los mercados que sólo la normativa pública puede entregar; y las pérdidas y desperdicios de alimentos sólo disminuirán en tanto el sector público regule y se coordine con los privados.

Políticas públicas para la estabilidad en la disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos

Las políticas públicas dentro de la dimensión de estabilidad corresponden a las acciones gubernamentales que tienen como objeto garantizar a largo plazo la disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos. Dentro de este pilar de la seguridad alimentaria y nutricional es posible identificar medidas de distinta índole, dado que sus objetivos son justamente permitir que los otros pilares de la SAN se consoliden en el tiempo, aunque para este apartado en particular se analizan principalmente cuatro tipos de acciones públicas: medidas de emergencia que se implementan en caso de calamidades de índole natural y/o humanitario, y que permiten superar en el menor tiempo posible sus efectos; las referidas al manejo y conservación de los recursos naturales para aprovechamiento productivo y comunitario; las iniciativas de adaptación y mitigación al cambio climático que pretenden preparar a los países y sus sistemas naturales, agroproductivos y sociales para hacer frente a este fenómeno de creciente importancia; y distintas medidas que permitan reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos a lo largo de la cadena agroalimentaria.

Medidas relativas a recursos y fenómenos naturales

Al mirar en detalle las iniciativas públicas implementadas durante este período, se observa que las medidas más comunes son las de emergencia. En Chile, por ejemplo, fue implementado el Bono Plan Sequía para apoyar a los habitantes de zonas rurales afectados por la sequía. Para ello se estableció una transferencia única de USD 72, con un incremento de USD 13 por cada integrante del grupo familiar. Por otro lado, en Perú fue lanzado el Programa Maquinaria para el Desarrollo, que consiste en la adquisición de excavadoras mecánicas con una inversión de USD 53,8 millones, con el fin de realizar trabajos que prevengan el desborde de ríos que suele poner en peligro a las comunidades aledañas a estas cuencas. En esta misma línea, en México fue presentado el Programa Nacional de Prevención contra Contingencias Hidráulicas, iniciativa pública que tiene por objeto realizar acciones que minimicen los riesgos

relacionados a las inundaciones. Para esto se plantea realizar diversos estudios hidrológicos, coordinar acciones de ordenamiento territorial que protejan los asentamientos humanos existentes en zonas de riesgo, y fortalecer el sistema climatológico e hidrométrico, con énfasis en sus elementos de alerta temprana.

En cuanto al área de manejo y conservación de los recursos naturales, en Bolivia se promulgó la Ley 337 de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques, que busca regularizar la situación de los predios agrícolas establecidos mediante desmontes sin autorización entre 1996 y 2011, y fomentar la producción de alimentos y la reforestación. Sus beneficiarios podrán acogerse a una reducción significativa de las multas derivadas del desmonte irregular, siempre y cuando los predios se destinen a la producción de alimentos y un 10% de ellos sea reforestado.

En cuanto a las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, en general los países mantienen marcos legales o instrumentos de política de largo plazo para hacer frente a esta amenaza que, ha cobrado cada vez más importancia en la agenda pública: estudios realizados en algunos países de la región demuestran, por ejemplo, las serias consecuencias que el cambio climático podría tener en cultivos como el frijol o el maíz en Guatemala y Nicaragua (Eitzinger et al., 2012). En Bolivia, por otro lado, se proyecta que por posibles aumentos en las temperaturas promedio para el año 2020, 58 municipios verían gravemente amenazada su seguridad alimentaria y nutricional (Estado Plurinacional de Bolivia, 2012).

En el presente período, Chile presentó el Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Silvoagropecuario, que identifica los posibles efectos y riesgos del cambio climático para los rubros agropecuario y forestal. Para hacer frente a estas amenazas propone la implementación de 21 medidas estructuradas en cinco grandes lineamientos: (1) mejorar la competitividad de la agricultura; (2) fomento a la investigación e innovación; (3) promover la sustentabilidad económica, social y ambiental; (4) transparencia y acceso al mercado; y (5) modernizar el Ministerio de Agricultura y sus servicios. Por su parte, Granada implementó el Programme on Integrated Adaptation Strategies, iniciativa cofinanciada por la Cooperación Alemana (GIZ) y

el PNUD, que busca aumentar la capacidad adaptativa de las comunidades vulnerables y ecosistemas a los riesgos del cambio climático mediante la incorporación de estrategias de adaptación en el proceso de planificación nacional, mejoras en el manejo y uso eficiente del agua y los recursos costeros, implementación de planes comunitarios para el desarrollo de estrategias de adaptación, y acceso a financiamiento para crear y poner en marcha medidas que hagan frente al cambio climático. Por último, Guatemala aprobó la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero (Decreto 7-2013). Este cuerpo legal crea el Consejo Nacional de Cambio Climático para dar seguimiento a las acciones referidas en la ley; también crea el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático y establece la creación de planes acción en distintos ámbitos de acción pública con el objeto de reducir, adaptar y mitigar los efectos del cambio climático.

Medidas para reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos

Las iniciativas para hacer frente a las pérdidas y desperdicios de alimentos, debido a las características del fenómeno, se atraviesan todas las dimensiones de la SAN, aunque son más frecuentes las acciones vinculadas a la disponibilidad y acceso a los alimentos.

Una de los medios con los cuales los Estados pueden intervenir en la materia es invirtiendo y/o facilitando el acceso a silos, centros de acopio y otras estructuras que permitan el almacenaje seguro e inocuo de las cosechas. Durante el presente período, Ecuador ha llevado a cabo numerosas inversiones, construyendo centros de acopio para leche, cacao, maíz y productos pesqueros, dirigidos especialmente hacia pequeños productores que, en otras circunstancias, no tienen acceso a este tipo de infraestructuras.

Otra área de intervención corresponde a la creación y mejoramiento de complejos de procesamiento de la producción agrícola, particularmente de aquellos que pertenecen o son cercanos a los pequeños productores de una zona rural en particular. Venezuela, por ejemplo, ha construido centros de procesamiento para productos ganaderos, pesqueros y semillas en varias

zonas productoras del país, lo cual ha permitido a cientos de agricultores tener un mayor acceso a estas estructuras.

Una tercera materia en donde se puede trabajar para disminuir las pérdidas de alimentos corresponde a las mejoras en la conectividad entre las áreas productivas y los centros de venta y/o acopio, lo que en la práctica significa la presencia de más y mejores caminos rurales. En este campo, recientemente Ecuador firmó un acuerdo con el BID por USD 60 millones para ejecutar el Proyecto de Apoyo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Vialidad Provincial (PROVIAL), con el fin de mejorar la conectividad de los territorios rurales de 23 de las 24 provincias del país con la red vial nacional.

Por último, y sin ser excluyentes con otras intervenciones en el área del consumo propiamente tal, los gobiernos de la región también han intervenido creando infraestructura pública que facilite la venta de productos agropecuarios, bajo la forma de mercados de abasto públicos. Un ejemplo de esto es la construcción del Merca Santo Domingo en República Dominicana; proyecto financiado por el Estado con el fin de mejorar la comercialización de alimentos. Algo similar sucedió en Cuba, donde fue inaugurado el primer mercado cooperativo mayorista de productos agropecuarios del país.

CAPÍTULO 3.

BALANCE E INNOVACIONES DE LAS ACCIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: UNA HISTORIA DE ÉXITO





Los grandes avances en la erradicación del hambre en la región responden a un contexto amplio de compromiso político de los países, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. Este ha servido de base para la implementación de instituciones y marcos legales, mecanismos de gobernanza ampliada y políticas, programas e inversiones en áreas claves para la seguridad alimentaria y nutricional.

Bajo un enfoque que tiene como característica principal una visión más amplia de la seguridad alimentaria y nutricional, y que implica la adopción de políticas multisectoriales en un esquema de “doble vía” –combinar acciones de corto y largo plazo–, los países de la región han mostrado grandes avances en cuatro áreas claves: la adopción de políticas y estrategias integrales para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional; el fortalecimiento de la agricultura familiar; el combate a la pobreza, con énfasis en las zonas rurales; y el establecimiento de mejores canales de comercio intrarregional y doméstico.

Durante las últimas dos décadas, América Latina y el Caribe ha visto como la SAN se consolida como un tema de relevancia en la agenda pública. A su vez, ésta se ha transformado en articuladora de la implementación de políticas de distinta índole que han fomentado el desarrollo de la región. A esto se suma la revalorización del rol del Estado, en un contexto en el cual el compromiso para la erradicación del hambre es transversal a los distintos sectores de la sociedad.

Para consolidar los avances observados durante los últimos años, los países de la región deberán, entre otros aspectos, afianzar la integración regional y la cooperación Sur-Sur; mejorar los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de modo de fomentar su continuo progreso; y continuar la integración de la seguridad alimentaria y nutricional dentro de esfuerzos más amplios de erradicación de la pobreza y desarrollo económico que permitan dotar a estos avances de sostenibilidad en el tiempo.

Un nuevo enfoque para erradicar el hambre

Tal como fue analizado en el primer capítulo de este documento, a un año de la fecha acordada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), América Latina y el Caribe presenta cifras alentadoras: entre 1990 y 2014 la prevalencia de subalimentación en la región se redujo en un 60%. Esto significa, en la práctica, que la región cumplió anticipadamente con la meta 1C de los ODM, referente a reducir en la mitad la prevalencia de personas que sufren hambre al 2015. Adicionalmente, al considerar que 31,5 millones de personas dejaron de padecer hambre en el período, la región muestra un 46% de avance en la meta que la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) comprometió para 2015, referente a reducir a la mitad el número absoluto de personas afectadas en 1990 por el hambre.

Además de constituir un logro significativo para los países de la región, las cifras representan también un estímulo para los próximos desafíos regionales de cara a la agenda de desarrollo post-2015 y la inminente sanción de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en septiembre de 2015. Aquí, los países de América Latina y el Caribe pueden contri-

buir con su experiencia basada, principalmente, en el reconocimiento de los derechos humanos, el establecimiento de principios de acción intersectoriales y multidisciplinares, y el fortalecimiento de sistemas públicos que permiten aumentar el nivel de compromiso político con la erradicación del hambre y la malnutrición a nivel mundial.

Es en este contexto que cobra relevancia preguntarse cómo la región ha logrado en casi quince años reducir de tal manera el hambre. *¿Cuáles son los elementos distintivos que marcaron la diferencia, sea en América Latina y el Caribe en su conjunto, o en los países que la integran? ¿Qué patrones comunes pueden servir de base para una futura agenda de desarrollo de la región y el mundo?*

Un nuevo enfoque para erradicar el hambre
En este capítulo se proporciona un diagnóstico inicial sobre la estructuración de los distintos ámbitos que configuran el accionar público, tanto en el marco regional como nacional; la intención es entregar elementos válidos tanto para el debate académico como para el diálogo en los distintos países de la región.

En este sentido, el esquema de análisis que utiliza el capítulo 2, en base a las cuatro dimensiones de la SAN, resulta sin dudas técnicamente el más completo para analizar su situación. Sin embargo, para efectos de este análisis se han considerado cuatro grandes áreas estratégicas de política en las cuales América Latina y el Caribe ha enfocado sus esfuerzos, y que atraviesan todas las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN).

1) Políticas y estrategias integrales para la SAN.

2) Fortalecimiento de la Agricultura Familiar.

3) Combate a la pobreza y pobreza extrema, particularmente en zonas rurales.

4) Comercio intrarregional y doméstico para la SAN.

Nada de esto supone un menosprecio de los otros factores que han contribuido a la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe, tales como el crecimiento económico, la integración de la región en los mercados mundiales, la estabilidad política y la consolidación democrática, entre otros aspectos. En este sentido, aislar el “factor de políticas” de los restantes elementos es un ejercicio necesario para dar mayor contundencia al análisis.

Durante varios decenios, la seguridad alimentaria y nutricional fue comprendida como un logro que descansaba exclusivamente al ámbito de lo técnico, sobre todo en la esfera agrícola. Parecía darse por descontado que la seguridad alimentaria y nutricional únicamente dependía de la existencia de alimentos suficientes para cubrir las necesidades de la población.

Con el correr de los años este enfoque fue mutando, lo que se refleja actualmente en el esquema transversalmente compartido de cuatro dimensiones para caracterizar a la seguridad alimentaria y nutricional. Pese a ello, este cambio en el paradigma de análisis no se vio reflejado, inicialmente, en la forma de abordar la problemática del hambre desde el Estado, la cual se mantuvo apegada a un enfoque técnico-sectorial de compartimientos estancos, donde la disponibilidad era competencia exclusiva del área agrícola, la en esa

época naciente área de desarrollo social estaba a cargo de la dimensión de acceso, el sector sanitario para la utilización de alimentos, etc.

Sin embargo, y tal como se menciona en el primer capítulo de esta publicación, América Latina y el Caribe fue una de las primeras regiones en poner al hambre en lo más alto de la agenda política. Este compromiso político regional para erradicar el hambre, sentó las bases para la implementación de marcos institucionales, mecanismos de gobernanza y políticas públicas integrales para la seguridad alimentaria y nutricional.

De este modo, al instalarse definitivamente el problema del hambre dentro de la agenda pública, su tratamiento adquiere un nuevo tenor, al desplazarse desde el espacio de lo técnico hacia lo político, cuestión que no supone la desaparición de criterios técnicos, sino más bien su adaptación estratégica a objetivos políticos con una vocación integral al más alto nivel nacional. En concreto, este nuevo abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional, o “enfoque político”, puede resumirse en las siguientes características.

Más dimensiones institucionales para el diseño de las políticas públicas. Una vez instalada la SAN dentro de la agenda pública, el radio de acción en los procesos de discusión, implementación y evaluación de las políticas en la materia superan el ámbito tradicional de sus contenidos técnicos (*policies*), enriqueciendo el proceso de formación de políticas con discusiones relacionadas a los marcos institucionales que regulan la relación del Estado y la sociedad, y en donde se generan las posibilidades de establecimiento de respuestas sostenibles en forma de instrumentos públicos (*polity*). Al mismo tiempo, se consideran las variables propias de la actividad política como factores clave para posicionar la SAN en la agenda de decisiones, y así lograr consensos que permitan la implementación sostenible de estrategias de intervención (*politics*) (Beduschi et al., 2014).

En la práctica, esto se manifiesta en la presencia de espacios institucionales que solidifiquen y hagan sostenible en el tiempo a las políticas públicas, así como en la presencia de cuerpos legales que sirvan de base a su ejecución y permitan que su aplicación sea independiente a los vaivenes propios de los ciclos políticos.

Intersectorialidad, integralidad y gobernanza ampliada.

Establecer el hambre como un problema que supera y a la vez incluye lo técnico, supone también que su adscripción a un único sector deja de tener sentido en el marco del establecimiento de políticas públicas comprensivas; por lo tanto también en el espacio de los contenidos y su aplicación se evidencia un cambio de enfoque. Como se verá más adelante, la creación de estrategias multisectoriales que abordan la malnutrición como un problema complejo –que atañe a varios sectores del Estado, la sociedad y el mercado– se transformó en la primera expresión concreta de una forma de intervención alejada de la lógica de “compartimientos estancos”. Esta nueva perspectiva de los problemas públicos se caracteriza por la coordinación interinstitucional, el análisis multidisciplinario, la consideración de las características propias de distintos segmentos de la población y su ciclo de vida, y la ejecución multisectorial de políticas.

La participación del poder ejecutivo y de todos los actores que confluyen en las políticas públicas, como el poder legislativo, la sociedad civil y el sector privado, es una de las manifestaciones concretas de este rasgo distintivo del ambiente político de América Latina y el Caribe. Así, la responsabilidad de garantizar la SAN

recae en la sociedad toda, antes que en actores individuales aislados y sin conexión horizontal o vertical.

Políticas de corto y largo plazo o el enfoque de “doble vía”.

Una vez ampliado el proceso de creación de políticas públicas a las esferas que van más allá de su contenido técnico, e integrados además los distintos sectores que confluyen en la consecución de la SAN, una tercera característica distintiva es la implementación integrada de políticas de distinta índole –sea del punto de vista de su alcance o de su contenido– con el fin de erradicar el hambre. Este modelo de implementación, llamado de “doble vía” por Stamoulis y Zezza (2003), consiste en la puesta en marcha de medidas de corto plazo por medio de sistemas de protección social para hacer frente a las necesidades inmediatas del hambre y la malnutrición, mientras paralelamente se implementan políticas de largo aliento que promuevan el crecimiento económico, aseguren la disponibilidad de alimentos y fortalezcan las capacidades de las poblaciones más vulnerables, para dotar de sostenibilidad en el tiempo a la SAN (ver Figura 49).

La implementación de políticas en el marco de este esquema, en las cuatro áreas estratégicas mencionadas

Figura 49: Esquema del “enfoque de doble vía”.



Fuente: Elaboración propia.

en un comienzo⁴³, es la expresión en forma de instrumentos públicos del “enfoque político” caracterizado en este capítulo.

Políticas y estrategias integrales para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)

La seguridad alimentaria y nutricional, como concepto, ha ido evolucionando paulatinamente durante los últimos 40 años. Actualmente se entiende que la “seguridad alimentaria existe al tener todas las personas, en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 2010: 4).

Por otra parte, en el ámbito de los derechos humanos, poco a poco se fue instalando la concepción del derecho humano a una alimentación adecuada (DHAA). A nivel normativo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) señala en su Artículo 25 que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en vigor desde 1976, menciona que una de las obligaciones del Estado es tomar las medidas correspondientes, con el máximo de recursos disponibles, para realizar progresivamente el derecho a la alimentación sin discriminación y que, además, debe facilitar la realización del DHAA en otros países. A nivel doctrinario, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que “el Derecho a la Alimentación Adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (Observación General 12 del CDESC de 1999).

En este sentido, destacan también los esfuerzos de la comunidad internacional por apoyar a los Estados en el

cumplimiento de sus obligaciones con el derecho a la alimentación, tales como la aprobación en noviembre de 2004 de las “Directrices Voluntarias para la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación” durante el 127° período de sesiones del Consejo de la FAO. Estas reflejan un consenso internacional amplio sobre el vasto abanico de políticas y medidas necesario para afrontar la multidimensionalidad de la inseguridad alimentaria y nutricional, proporcionando recomendaciones concretas que pueden adoptarse incrementalmente en función de las condiciones y capacidades específicas de cada realidad nacional.

A diez años de la aprobación de las Directrices Voluntarias, se presenta la oportunidad de hacer una revisión retrospectiva de su implementación a nivel nacional, reforzando su vigencia y fortaleciendo el diálogo político internacional para su profundización. Considerando la trayectoria de los países de la región durante la última década, las Directrices Voluntarias no sólo se encuentran vigentes en términos temáticos, dada su visión comprensiva de la SAN y los crecientes esfuerzos de los países de América Latina y el Caribe por generar marcos integrales de política pública, sino que también permiten entender que no existe un camino único para garantizar en el largo plazo el derecho humano a una alimentación adecuada; y que en la definición, implementación y evaluación de dicho camino debe participar una gran variedad de actores a nivel nacional mediante mecanismos inclusivos de gobernanza.

Considerando estos conceptos como la base fundamental de cualquier proceso de combate al hambre y la malnutrición, los países de la región han integrado en sus agendas nacionales tanto la SAN, como objetivo de política pública, como también las fuentes normativas del DHAA y los principios fundamentales de un enfoque de derechos humanos⁴⁴, llevando a cabo acciones en la materia que sin duda alguna son uno de los principales factores que explican los avances de América Latina y el Caribe en la erradicación de la subalimentación.

43/Políticas y estrategias integrales para la SAN; Fortalecimiento de la Agricultura Familiar; Combate a la pobreza y pobreza extrema, particularmente en zonas rurales; Comercio intrarregional y doméstico para la SAN.

44/Participación, rendición de cuentas, equidad y no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento e imperio de la Ley.

La seguridad alimentaria y nutricional y el derecho a la alimentación se consolidan legal e institucionalmente

Desde la década de 2000, se puede observar que tanto la SAN como el DHAA han mantenido un proceso continuo de consolidación, manifestado en el creciente número de cuerpos legales e instituciones dedicadas a ellos. De hecho, actualmente al menos 15 países de la región cuentan con reconocimientos explícitos al DHAA en sus constituciones políticas (De Schutter, 2012), mientras 7 países han promulgado leyes marco para la seguridad alimentaria y nutricional. Para efectos del análisis se identifican dos grandes grupos de acciones que los Estados han implementado en el ámbito legal: (1) el reconocimiento del derecho a la alimentación en las constituciones políticas, y (2) la promulgación de leyes marco de SAN. Estas manifestaciones normativas mantienen algunas características comunes y otras distintivas, que permiten categorizarlas de la siguiente forma:

Reconocimiento del derecho a la alimentación en las constituciones políticas. Existen tres categorías de reconocimiento del DHAA en las constituciones políticas de los países de la región⁴⁵, que se detallan a continuación.

Reconocimiento explícito y directo del derecho a la alimentación. Este reconocimiento tiene distintas características dependiendo de su alcance. Por un lado, puede consagrarse de forma directa, independiente y aplicable a todas las personas, como es el caso de México (2011), que en el artículo 4° de su Constitución Política señala que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”; por otro, también puede plasmarse como un derecho reconocido y aplicable solo a categorías poblacionales específicas, como sucede en el caso de Colombia (1991), que determina en el artículo Art 44° de su Constitución que “son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad

física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”.

Adicionalmente, el DHAA también puede mantener su reconocimiento en cláusulas específicas en el marco del reconocimiento explícito de otros derechos, como es el caso de Panamá, cuya Constitución Política de 1972 incorpora directa y explícitamente el DHAA en su artículo 118: “Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana”.

Reconocimiento implícito en el marco de derechos más amplios. Ejemplo de ello es el caso de El Salvador (1983). El artículo 2° de su Constitución señala que “toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos”.

Reconocimiento como meta o principio del orden constitucional. Representan los valores a los que aspira la sociedad y que guían la acción gubernamental, en particular en el ámbito socioeconómico, pero no se consideran como principios que buscan proveer derechos individuales o justiciables. Por ejemplo, Chile en su Constitución Política de 1980 otorga un reconocimiento implícito al derecho a la alimentación, estableciendo en su artículo 5 que “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana” y que “es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Cabe destacar que, además de los ejemplos citados, también otros países mantienen reconocimientos explícitos o implícitos al DHAA y la SAN. El Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana, Haití y Nicaragua reconocen el derecho a la alimentación o a

⁴⁵/La información referida al reconocimiento del DHAA y leyes orgánicas SAN fue recogida de la Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en <http://www.rlc.fao.org/psan/inicio>.

la protección contra el hambre de todos sus habitantes de manera explícita, mientras existen también menciones 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 Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Surinam y la República Bolivariana de Venezuela.

La promulgación de leyes marco SAN. En América Latina y el Caribe siete países⁴⁶ han promulgado leyes de seguridad alimentaria y nutricional. Todas estas leyes tienen por objeto el orden y racionalización de la administración pública, para así fortalecer jurídica e institu-

cionalmente la SAN. En general, estas leyes contienen disposiciones relativas al establecimiento de principios rectores; definiciones, objetivos y alcance; marcos de obligaciones y atribuciones de organismos públicos dependientes e independientes; monitoreo y evaluación, mecanismos de rendición de cuentas e información, entre otras. La Tabla 9 resume las principales características de estos siete cuerpos legales.

Por otra parte, en el ámbito institucional durante muchos años la responsabilidad del Estado en materia de seguridad alimentaria y nutricional se concentraba en los ministerios de Agricultura, respondiendo así al antiguo paradigma en que la SAN era sobre todo un problema de

46/Tal como se indica en el Capítulo 1, en estos siete países se debe añadir la Ley Marco del Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, aprobada en 2012 por PARLATINO.

Tabla 9: Leyes marco de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe.

País	Año	Objetivo	País	Año	Objetivo
Argentina	2003	Ley del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (PNSA): el PNSA se crea para garantizar el deber del Estado en el DA, teniendo por objetivo el desarrollo de programas de alimentación nacional.	Honduras	2011	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional: menciona el DA y lo define explícitamente. Tiene por objetivo establecer el marco normativo para estructurar, armonizar y coordinar acciones SAN que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población, priorizando los grupos más vulnerables.
Brasil	2006	Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria: Mediante la Ley se crea el Sistema Nacional SAN con el objeto de asegurar el DA, teniendo por objetivo instaurar un sistema de SAN integrado por órganos y entidades relacionados con ella.	Nicaragua	2009	Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional: menciona el DA como objeto de la ley y además lo define explícitamente. Tiene por objetivo garantizar el derecho a la alimentación y crear el Sistema de SAN, conformado por los distintos niveles nacionales.
Ecuador	2009	Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria: establece un régimen de soberanía alimentaria comprendido por un conjunto de normas conexas para establecer soberanamente las políticas agroalimentarias.	Venezuela (R.B.)	2008	Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria: establece la producción para la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria mencionando al derecho a la alimentación como parte de las garantías que permite establecer la soberanía agroalimentaria.
Guatemala	2005	Ley del Sistema Nacional de SAN: su objetivo es crear el Sistema SAN (SINASAN) integrado por instancias de Gobierno y sociedad con apoyo de la cooperación internacional.			

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial de los países.

disponibilidad alimentaria. Sin embargo, ya sea debido a criterios técnicos (plenamente justificados tomando en cuenta los niveles de pobreza, informalidad y desigualdad de la región) o criterios políticos (dado el mayor peso relativo que han ido adquiriendo los ministerios sociales en el marco de estrategias amplias de reducción del hambre y la pobreza), los esquemas nacionales de coordinación y rectoría de la SAN se han ido trasladando desde las carteras de Agricultura o la Presidencia a los ministerios de Desarrollo Social de la región.

Se trata de una tendencia que comenzó en Brasil, a principios del año 2000, con la creación del Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) como Secretaría Ejecutiva del Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), y coordinador de Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), los principales órganos del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional brasileño, establecidos el 2006.

Esta tendencia persiste en casos como Argentina, donde los ministerios de Salud y Desarrollo Social son los responsables de ejecutar las disposiciones de la Ley del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2003; y México, donde desde el año 2013 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ejerce la Presidencia de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre.

Ahora bien, generalmente esta tendencia guarda relación con el reconocimiento del DHAA y la implementación de leyes orgánicas SAN, y muchos de los países que tienen

a sus ministerios de Desarrollo Social como cabeza institucional de la SAN también disponen de los instrumentos legales promulgados. Sin embargo, esta relación no se da necesariamente en todos los casos, como en Ecuador, donde el ente rector del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional es la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), una instancia formal de participación de la sociedad civil adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura (MAGAP); o Costa Rica, donde la cartera responsable de la política SAN es el Ministerio de Salud.

Esto no hace más que demostrar que América Latina y el Caribe sigue siendo una región diversa y que, a pesar de presentar una creciente tendencia a institucionalizar la lucha contra el hambre y la malnutrición en las carteras sociales, las formas en las que esto se manifiesta responden a las realidades concretas de cada país.

Ahora bien, entendiendo la diversidad regional, a nivel supranacional la tendencia observada en un principio es mucho más evidente. La CELAC, por ejemplo ha adscrito el Programa Latinoamericano y Caribeño para la Erradicación del Hambre y la Pobreza en el marco de un Plan de Acción Social establecido en la I Cumbre de Ministros de Desarrollo Social de julio de 2013; en UNASUR, en tanto, la SAN y la pobreza figuran como los ejes estructurantes del Plan de Acción 2012–2014 establecido por el Consejo de Desarrollo Social; y en el MERCOSUR la erradicación del hambre figura como el primer eje de acción del Plan Estratégico de Acción Social establecido en 2012 por los Ministros de Desarrollo Social de los países miembros.

Aspectos claves del desarrollo institucional para la seguridad alimentaria y nutricional y el derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe.

- Al menos quince países de la región mantienen reconocimientos explícitos al derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria y nutricional, el estado nutricional de la población, derechos de los menores de edad y/o garantías de alimentación para poblaciones vulnerables en sus cuerpos normativos. Esto demuestra el amplio alcance que mantiene el combate al hambre y la malnutrición en la región.
- Siete países de la región cuentan con leyes marco para la seguridad alimentaria y nutricional, lo que sirve para reforzar el compromiso institucional en este ámbito.
- A nivel regional, son los ministerios y/o entes del área social los encargados de la seguridad alimentaria y nutricional. A nivel nacional, sin embargo, en varios países de la región estos sistemas residen en la Presidencia o en los ministerios de Agricultura y Salud.

Gobernanza inclusiva para erradicar el hambre

En un sentido amplio, la gobernanza guarda relación con el proceso de toma de decisiones y cómo éstas son implementadas. Por ello debe ser entendida como un proceso de coordinación social en el que los distintos poderes del Estado, la sociedad civil, el sector privado y la cooperación internacional determinan pautas para la generación de valor público. Así la gobernanza alude a las reglas y procesos formales e informales a través de los cuales los actores públicos y privados articulan sus posiciones e intereses para la toma e implementación de decisiones (FAO, 2014e).

El concepto de gobernanza tiene un reciente protagonismo en la agenda mundial de políticas, y por lo mismo sus formas de implementación son muy diversas y en general responden a las particularidades nacionales o regionales. Durante la última década, en América Latina y el Caribe la implementación de mecanismos de gobernanza ha estado generalmente sujeta a la sanción de leyes y/o marcos normativos relativos a la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, estos mecanismos también han sido implementados bajo marcos legales de menor jerarquía a las leyes marco analizadas anteriormente, y en gran parte de los casos los refuerzan los procesos de modernización del Estado y del fortalecimiento del compromiso político que ha articulado agendas sectoriales en la materia.

La FAO (2014e) identifica principios y características transversales a todo mecanismo de gobernanza, características que garantizan su efectividad desde un enfoque de derechos. Estos son:

Transparencia, rendición de cuentas y equidad. Es sumamente importante para la construcción de sistemas de gobernanza para la SAN contar con diferentes canales de información inclusivos, que contemplen desde los miembros de la sociedad civil organizada hasta las más altas esferas de gobierno. Estos canales son fundamentales para la creación de un sistema de rendición de cuentas que permita completar el ciclo de la política pública, generando vías adecuadas de retroalimentación de las acciones tomadas. Desde el punto de vista de la equidad, es necesario que las políticas públicas sean construidas para dar cabida a los más

diversos actores de la sociedad civil, especialmente a los más vulnerables, para que así todos tengan oportunidades de mejorar o mantener su situación de bienestar en materias tan trascendentes como la seguridad alimentaria y nutricional.

En la región usualmente estos principios son ejercidos dentro de los mismos espacios de gobernanza inclusiva, como es el caso de Brasil, donde la instancia de participación de la sociedad civil (CONSEA) no solo se encarga de definir los parámetros de la política nacional de SAN, sino que también audita en conjunto con los demás integrantes del Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) la implementación y convergencia de acciones inherentes a la Política y al Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Por otro lado, a la Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) se le encomienda el seguimiento del análisis así como encontrar el mejor camino dentro del mapa de los organismos estatales para que las recomendaciones del CONSEA no se diluyan; además, debe presentar informes periódicos para robustecer la rendición de cuentas.

Participación. La inclusión de la sociedad civil y los privados en la deliberación pública y en la construcción de políticas otorga mayor legitimidad y sentido de realidad a la toma de decisiones. Incorporarlos en las fases de implementación y evaluación permite que las políticas públicas adquieran mayor sostenibilidad y efectividad.

En Ecuador, la COPISA está conformada exclusivamente por representantes de la sociedad civil, seleccionados y designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Incluyen miembros de la academia, de organizaciones de consumidores, productores agrícolas, ganaderos, pesqueros y acuícolas; organizaciones campesinas y representantes de etnias indígenas, afrodescendientes y montubios. La COPISA se constituye formalmente como un Consejo Sectorial Ciudadano del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.

Otro ejemplo emblemático es Nicaragua, donde la sociedad civil participa a través de los Consejos Técnicos Sectoriales para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTESSAN), organismos técnicos

y de coordinación integrados por representantes de los miembros de la Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN), instancia máxima de toma de decisiones y coordinación intersectorial e intergubernamental a nivel nacional. Los COTESSAN están conformados por representantes del Estado, ONG, la empresa privada, los pueblos indígenas y las universidades; y se vinculan de forma constante con la Secretaría Ejecutiva de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESSAN) para coordinar y apoyar la implementación de iniciativas SAN en el país.

Coordinación interinstitucional. La complejidad y multicausalidad de la SAN ha implicado el establecimiento de mecanismos de coordinación para la gestión articulada de políticas, tanto a nivel nacional como territorial. Estos mecanismos presentan distintos grados de formalidad, jerarquía, sede institucional, composición y atribuciones. Cada uno de ellos presenta, de acuerdo a su naturaleza, distintos desafíos en los ámbitos de la coordinación, política, técnica y operativa.

Existe una creciente tendencia al establecimiento de espacios de coordinación intersectorial en los ámbitos políticos, técnicos y operativos; independientemente de donde se radiquen. Aun así, se observa dentro de la región que en general estos espacios están ubicados en cuatro carteras estatales: Salud, Agricultura, Desarrollo Social y la Presidencia.

Entre las instancias ubicadas en el seno de la Presidencia de la República es posible mencionar a Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN) de Honduras, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN) de Guatemala, la CONASSAN de Nicaragua, el National Council on Food and Nutrition Security de Antigua y Barbuda, el Consejo de Seguridad Alimentaria de República Dominicana, la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN) en Panamá, y el Inter-Ministerial Committee on Food and Nutrition Security en Jamaica.

En los ministerios de Agricultura, en tanto, se ubican el Conseil Interministériel de la Sécurité Alimentaire (CISA) de Haití, la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Perú, y la COPISA en

Ecuador; mientras que en los ministerios de Salud se encuentran el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) de El Salvador, el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) de Bolivia, la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación (SEPAN) de Costa Rica, y la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) de Colombia.

Finalmente, y en vista de las características del problema alimentario en la región, algunos países han instituido estos espacios en los ministerios de Desarrollo Social. Es el caso de Argentina, cuyo Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es coordinado conjuntamente por los ministerios de Salud y de Desarrollo Social; Brasil, con la CAISAN; y México con el Sistema Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

El establecimiento explícito de planes de acción es clave para la coordinación interinstitucional y para reforzar la implementación concreta de las políticas y estrategias nacionales SAN en un marco más específico de responsabilidades, una programación de acciones sectoriales con metas anuales de procesos, y el trazado de metas finales de aportación intersectorial.

Legalidad. Este principio se vincula con la existencia de marcos legales para el funcionamiento de instituciones que implementen políticas públicas inclusivas de seguridad alimentaria y nutricional bajo un enfoque de derechos humanos.

En la región, como ya se mencionó, la construcción de mecanismos de gobernanza está ligada a la promulgación de leyes en materia de seguridad alimentaria y nutricional, por lo cual todos los países que cuentan con estos espacios mantienen además marcos legales ad hoc para su implementación.

Seguimiento y evaluación. La gestión de las políticas y estrategias SAN tiene una dimensión técnica: debe maximizar los impactos jerarquizando recursos, es decir, las políticas deben implementarse con eficiencia y eficacia; una dimensión ética, que hace relación con el enfoque de derechos humanos y la promoción de la transparencia; y, finalmente, una política, pues la toma de decisiones consensuada la de mayor legitimidad a

las estrategias intersectoriales efectivas, que logran consolidar la capacidad de respuesta del sistema político a las necesidades de la población.

En general, los países de la región cuentan con organismos especializados para realizar este proceso, luego validados en los respectivos espacios de gobernanza. En Honduras, por ejemplo, cada año la UTSAN debe entregarle un informe detallado sobre el estado de la SAN al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Asimismo, la Comisión de Vigilancia de Seguridad Alimentaria y Nutricional es la encargada de llevar a cabo el monitoreo y la evaluación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En Nicaragua el seguimiento y evaluación es llevado a cabo por la Unidad de Evaluación y Seguimiento de la SESSAN, responsable del Sistema Nacional de Evaluación y Seguimiento para la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional, a partir de los sistemas sectoriales de evaluación y seguimiento. Por su parte, las Comisiones Departamentales para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CODESSAN), son las instancias máximas de toma de decisiones y coordinación intersectorial a nivel departamental, y de seguimiento y evaluación de planes y proyectos dirigidos al desarrollo de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

Por último, se puede destacar el Plan del Pacto Hambre Cero de Guatemala, en que el monitoreo y evaluación, a cargo de la SESAN, se considera uno de sus ejes transversales. Dentro de sus funciones, vale la pena mencionar la planificación e implementación de acciones concretas, como el monitoreo de la ejecución institucional de cada uno de los componentes del Plan del Pacto Hambre Cero; la definición de mecanismos de

ajuste de las intervenciones y aplicación de correctivos institucionales en sus diferentes niveles; y la evaluación del cumplimiento de los indicadores de proceso.

Del mismo modo, el plan prevé la promoción de la participación de la sociedad civil, desde la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación, en el contexto de las Comisiones Departamentales, Municipales y Comunitarias de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CODESAN, COMUSAN y COCOSAN).

Políticas, Planes y Estrategias de largo plazo para la seguridad alimentaria y nutricional

Dada la amplitud de lo que conocemos como SAN, numerosos instrumentos públicos podrían ser denominados como “políticas relevantes para la seguridad alimentaria y nutricional”. Esta sección se limita a enumerar y analizar las políticas, estrategias y planes referidos de forma explícita a la SAN, entendidas como expresiones programáticas de los gobiernos en la materia. Al hacer esto se puede observar de forma clara la orientación de los distintos países de la región en este ámbito.

En primer lugar, cabe señalar que actualmente dieciséis países de América Latina y el Caribe cuentan con este tipo de instrumentos y seis más se encuentran en proceso de elaboración de cuerpos de políticas similares⁴⁷. Puesto de otra manera, dos tercios de los países de la región cuentan con documentos de política explícitos para enfrentar el hambre y la malnutrición, o se encuentran en el proceso de desarrollarlos.

⁴⁷Es preciso señalar que Ecuador y Venezuela mantienen leyes que podrían equipararse en sus contenidos a un documento de política de largo plazo.

Aspectos claves de la gobernanza para la seguridad alimentaria y nutricional y el derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe.

- El establecimiento de mecanismos de gobernanza para la seguridad alimentaria y nutricional se relaciona de forma directa con la presencia de marcos institucionales ad hoc, bien sean leyes marco u otros instrumentos normativos
- Estos espacios de gobernanza se han consolidado desde la década de los 2000, y actualmente son parte integral y fundamental de los sistemas encargados de la SAN en cada país.

La mayoría de estas políticas reconocen las cuatro dimensiones de la SAN y contienen, con mayor o menor énfasis, acciones relativas a ellas, dependiendo de las características de cada país. En la Tabla 10 se presenta

Tabla 10: Políticas, Planes y Estrategias nacionales de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe.

País	Años de ejecución	Nombre	Dimensiones de la SAN			
			Disponibilidad	Acceso	Utilización	Estabilidad
Antigua y Barbuda	Desde 2012	Antigua and Barbuda Food and Nutrition Security Policy	*	*	*	*
Argentina	Desde 2003	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria		*	*	
Belice	Desde 2010	The National Food and Nutrition Security Policy of Belize	*	*	*	
Brasil	Desde 2010	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	*	*	*	
Brasil	2012–2015	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	*	*	*	
Colombia	Desde 2008	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	*	*	*	*
Colombia	2012-2019	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	*	*	*	*
Costa Rica	2011-2021	Política Nacional de Seguridad Alimentaria	*	*	*	*
Costa Rica	2011-2015	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	*	*	*	*
El Salvador	2011-2015	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	*	*	*	*
El Salvador	2013-2016	Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	*	*	*	*
Guatemala	Desde 2005	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	*	*	*	*
Guatemala	2012-2016	Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional	*	*	*	*
Guatemala	2012-2015	Plan del Pacto Hambre Cero		*	*	
Guyana	Desde 2011	Food and Nutrition Security Strategy for Guyana	*	*	*	*
Haití	2010-2025	Plan National Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle	*	*	*	*
Honduras	Desde 2006	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Largo Plazo		*	*	*
Jamaica	Desde 2012	Food and Nutrition Security Policy	*	*	*	*
Jamaica	Desde 2013	National Food and Nutrition Security Action Plan	*	*	*	*
México	Desde 2013	Estrategia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre	*	*	*	*
Nicaragua	Desde 2009	Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional desde el Sector Público Agropecuario y Rural	*	*	*	
Panamá	2009-2015	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición	*	*	*	*
Perú	2013-2021	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	*	*	*	*
Santa Lucía	Desde 2013	Food and Nutrition Security Policy and Action Plan	*	*	*	*

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial de los países.

un resumen de las políticas actualmente vigentes y las dimensiones que consideran en su diseño.

Tal como se desprende de la Tabla 10, la totalidad de los documentos de política especifican acciones en las dimensiones de acceso y utilización, en un segundo término se encuentra la disponibilidad alimentaria y por último la estabilidad. Aun cuando cabe señalar que la tendencia general es que estos instrumentos aborden todas las dimensiones de la SAN, la presencia mayoritaria de las dimensiones de acceso y utilización frente a disponibilidad y estabilidad puede explicarse por la fuerte relación que existe, dentro de la agenda política, entre los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional, hambre y pobreza extrema. En efecto, el debate regional concentra la atención de la SAN en estas dos dimensiones justamente porque se juzgan como los aspectos clave para su consolidación en América Latina y el Caribe; mientras que la atención sobre la disponibilidad alimentaria muchas veces está recogida en los documentos sectoriales agropecuarios, corriendo el riesgo de quedar fuera de los documentos SAN. En cuanto a la estabilidad, en muchos países está vinculada a documentos referidos a respuesta a emergencias, resiliencia a desastres y planes de mitigación y adaptación al cambio climático.

En general, se puede observar que los contenidos de estos cuerpos de política, por cada dimensión de la SAN, presentan similitudes y características comunes. Así por ejemplo, respecto a la disponibilidad alimentaria, los países tienen como objetivo principal el garantizar el abasto alimentario para toda la población, aunque con énfasis particulares. Algunos países, como Costa Rica, Brasil o Guatemala, pretenden aumentar la producción de alimentos pero de forma sostenible y con un uso adecuado de los recursos naturales; en los países del Caribe, en tanto, se destaca como fundamental el aumento de la producción para promover la sustitución de importaciones. También cabe destacar que varias políticas SAN, como las de Nicaragua o Colombia, mantienen articulados específicos para atender a la agricultura familiar.

Por otro lado, la dimensión de acceso es abordada mediante el objetivo explícito de aumentar los ingresos de la población más vulnerable. Para lograr este objetivo,

gran parte de las políticas SAN prevén la integración y fortalecimiento de los sistemas de protección social, como es el caso de Argentina o Santa Lucía. También son mencionadas las iniciativas referentes al mercado del trabajo, como sucede en Panamá. Cabe mencionar también que algunas políticas ponen especial atención en ciertos grupos de población: Brasil, por ejemplo, plantea enfatizar las intervenciones en pueblos indígenas y quilombolas, mientras México lo hace con el campesinado.

Se pueden observar tres grandes áreas de intervención en la dimensión de utilización: la prevención de factores críticos y la promoción de la salud, como sucede en el caso de Honduras y Guatemala; el establecimiento de condiciones sanitarias mínimas para el correcto aprovechamiento de los alimentos, en los planes de acción de El Salvador y Colombia; y el consumo de alimentos de calidad e inocuos, en Nicaragua y Costa Rica, por ejemplo.

Por último, la estabilidad es abordada en menor proporción que las restantes dimensiones, pero aun así, dentro de las políticas analizadas, se identifica una clara tendencia a intervenir mediante la implementación de acciones de adaptación y mitigación del cambio climático, como ocurre en Antigua y Barbuda, por ejemplo. En menor proporción, otros países prevén acciones para reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos, como es el caso de México.

Además, varios países se proponen fortalecer las instituciones relacionadas a la seguridad alimentaria y nutricional, identificándola como un aspecto clave para asegurar la estabilidad. Así sucede en Perú, que prevé la implementación de un marco institucional y programático relativo a la SAN en los tres niveles de gobierno; o en El Salvador, donde se plantea explícitamente el fortalecimiento de la institucionalidad referida a la seguridad alimentaria y nutricional como un aspecto fundamental para su sostenibilidad.

Aspectos claves de las políticas, planes y estrategias para la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe.

- La implementación de políticas, planes y estrategias SAN en América Latina y el Caribe es una realidad transversal y consolidada en la mayoría de los países de la región.
- Estas políticas se preocupan especialmente de la superación de la pobreza, la desigualdad (acceso a los alimentos) y el estado nutricional de la población (utilización). Esto responde a un diagnóstico regional, que caracteriza a la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza extrema como desafíos que comparten características en común, y cuyo abordaje es complementario.



Fortalecimiento de la agricultura familiar

El concepto de agricultura familiar (AF), sus principales características y la importancia que tiene en América Latina y el Caribe han sido estudiadas regularmente en los últimos años⁴⁸. Esta se caracteriza como “una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia, y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres⁴⁹”.

La agricultura familiar es responsable del 81,3% de las explotaciones agrícolas de la región. En Centroamérica más del 70% de la producción alimentaria le corresponde a la AF, además de crear más del 50% del empleo agropecuario en un grupo de 10 países estudiados⁵⁰ (Leporati et al., 2014). Estos datos no hacen más que refrendar la importancia de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe.

Sin embargo, al mismo tiempo la agricultura familiar presenta grandes desafíos que hacen del sector un objetivo prioritario de política pública: gran parte de los agricultores familiares cuentan con recursos productivos limitados y se encuentran en una situación socioeconómica vulnerable, lo que se traduce en que aun cuando este tipo de explotaciones son mayoritarias en la región, sólo concentran el 23% de la superficie agrícola y su aporte al PIB agrícola en general no supera el 50% en los países de la región (Leporati et al., 2014).

La centralidad de la agricultura familiar así como sus necesidades, hacen que este sector ocupe una posición prioritaria en la agenda pública. Su importancia no sólo se reduce al sector productivo. Tomando en consideración el fundamental papel que desempeñan los productores familiares en la disponibilidad alimentaria, son un público objetivo de las políticas públicas que abordan la seguridad alimentaria y nutricional y, cada vez más, son un factor de cambio en todas las dimensiones de la SAN.

Una institucionalidad específica para la agricultura familiar

Por mucho tiempo, al no estar siquiera definida conceptualmente como un sujeto de políticas diferenciado dentro en el sector agropecuario, la agricultura familiar no contó con espacios institucionales especializados para su atención. Solamente a inicios de la década del 2000 comenzó a generalizarse el uso de este concepto y a realizarse esfuerzos por definir la agricultura familiar (Salcedo et al., 2014). Conforme sus características comenzaron a establecerse, se puede afirmar que a partir de 2004, con la creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR, este sector productivo pasó a ser definitivamente una población objetivo específico de las políticas públicas de SAN.

La instauración de una terminología referencial para un grupo específico de productores agropecuarios supuso la creación de espacios institucionales para su atención, así como la readecuación de instrumentos que apuntaban a este sector productivo previamente sin tenerlo individualizado. Una panorámica de la región permite identificar que en la estructura estatal la atención a la AF se puede ubicar en los tres niveles siguientes.

Nivel Ministerial. Es el nivel de organización estatal más alto en el que se puede estructurar un sector, y en este caso en particular implica que la agricultura familiar se convierte en un sector público de interés en sí mismo, diferenciado del sector agrícola o social. Solo Brasil y Nicaragua han elevado a este nivel a la agricultura familiar⁵¹. En el primer caso, en 1999 fue creado el Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cuyas funciones abarcan la reforma agraria y el reordenamiento agrario, el desarrollo rural y la atención a la agricultura familiar⁵². En Nicaragua, por otro lado, el 2012 fue creado el Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria,

48/Tanta ha sido su importancia en la agenda internacional, que el año 2014 fue declarado por Naciones Unidas como “Año Internacional de la Agricultura Familiar”.

49/La información proviene de <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/es/> y fue obtenida el 14/08/2014.

50/Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

51/Esto no quiere decir necesariamente que los países que tengan un ministerio encargado de la agricultura familiar demuestren mayor preocupación que aquellos que han encontrado otro tipo de soluciones institucionales. Más adelante se discutirá al respecto.

52/Si bien es cierto el MDA mantiene una Secretaría de Agricultura Familiar, para efectos del análisis se entenderá que la AF es jerarquizada a nivel ministerial.

Cooperativa y Asociativa (MEFCCA), que mantiene dentro de sus líneas de trabajo el fomento a la agricultura familiar, la micro, pequeña y mediana agroindustria e industria, y el apoyo a formas asociativas tales como el cooperativismo. En ambos países se observa que la agricultura familiar, si bien alcanza un estatus diferenciado de la agricultura propiamente tal, comparte el espacio institucional con otros ámbitos generalmente asociados, como el desarrollo rural en Brasil, o el fomento a las pequeñas industrias y cooperativas en Nicaragua.

Nivel Vice-Ministerial. Este nivel corresponde al “segundo escalón” de la organización del Estado. En los países que mantienen vice-ministerios para la atención de la agricultura familiar, estos forman parte de los ministerios de Agricultura. Son varios los países que mantienen esta figura en la región, aunque es una figura especialmente común en Centroamérica (FAO, CEPAL e IICA, 2013). Ejemplo de ello es Honduras, que al interior de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) aborda la agricultura familiar desde el Viceministerio de Desarrollo Rural, mientras que en Guatemala lo hace el Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Sin embargo, también existen casos fuera de Centroamérica, entre los cuales destaca Argentina, que el 2014 creó la Secretaría de Agricultura Familiar⁵³, dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Se pueden advertir, entonces, dos tendencias en la institucionalización de la agricultura familiar a nivel vice-ministerial: la primera –minoritaria, por cierto– es la creación de vice-ministerios que, en denominación y funciones, aluden específicamente a la agricultura familiar, mientras, la segunda opción –mayoritaria–, consiste en identificar a la AF como parte de un subsector de políticas vinculado al desarrollo rural o la seguridad alimentaria.

Nivel de Servicios Públicos, Instituciones y/o Programas Ejecutores. Corresponde a las estructuras del Estado generalmente encargadas de ejecutar programas e instrumentos públicos y atender los requerimientos de sus beneficiarios. En este nivel se concentran mayoritariamente los espacios institucionales

para la agricultura familiar en Sudamérica, como en el caso del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER), o el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en Chile. Debido a su número y diversidad es más complejo identificar factores comunes, aun si a grandes rasgos se repite el patrón observado en el caso de los vice-ministerios, es decir, una minoría de los servicios se dedica específicamente a la AF, mientras que la mayoría se relaciona con otros temas, como el desarrollo rural o la tenencia de tierras.

Además de estas tres formas de estructuración institucional, existe una cuarta opción, que postula que la agricultura familiar no cuente con un espacio propio dentro del Estado si no que sea responsabilidad de instituciones sectoriales de carácter más general, particularmente carteras de las de agricultura. Así ocurre en México (FAO, CEPAL e IICA, 2013) y la mayoría de los países del Caribe.

En paralelo al establecimiento de espacios institucionales, algunos países han establecido marcos jurídicos que norman la agricultura familiar. La creación de leyes específicas para la AF es menos común que la creación de instituciones, y en la mayoría de los casos el marco normativo referente a este sector tiene leyes más generales que incluyen a la agricultura familiar en su articulado. Ejemplo de esto es la Ley N° 2.419, que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) en Paraguay y que define en su artículo 6 a la agricultura familiar campesina y con ello también de cierta forma define a los usuarios del Instituto. Sin embargo, existen dos casos en los cuales se han establecido leyes específicas para normar a la AF: Brasil, que en 2006 promulgó la Ley N° 11.326 que establece las directrices para la formulación de una Política Nacional de Agricultura Familiar y Emprendimientos Familiares Rurales; y el Estado Plurinacional de Bolivia, que en 2011 sancionó la Ley N° 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, y en 2013 la Ley N° 338 de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias –OECAS– y de Organizaciones Económicas Comunitarias –OECOM– para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Ambos cuerpos legales establecen claramente el concepto de agricultura familiar, pero además indican de forma detallada las acciones públicas para apoyar al sector.

53/Antes era una subsecretaría.

Aspectos claves del desarrollo institucional para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe.

- Sólo dos países de la región cuentan con ministerios encargados de la agricultura familiar; sin embargo, prácticamente en todos los países de Centro y Sudamérica existen instituciones especializadas para apoyar el sector. En función sus características, el Caribe no mantiene en general instituciones especializadas, sino que integra la atención a la AF dentro del accionar de sus ministerios de Agricultura.
- El fomento a la agricultura familiar usualmente está asociado a nivel institucional con otros ámbitos de acción, entre los que destacan el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y nutricional, y el acceso a tierras.
- El marco regulatorio referido a la agricultura familiar está en general vinculado a los cuerpos legales que rigen las instituciones de apoyo al sector. Sólo dos países cuentan con marcos exclusivos para la AF.

Participación de los agricultores familiares para el desarrollo del sector

El campesinado ha sido durante mucho tiempo un actor social relevante en el proceso de construcción de políticas para el sector, llegando incluso a convertirse en actor protagónico de procesos políticos tan relevantes como la reforma agraria. El rol central que desempeñaron en el desarrollo de la región significó que durante la época de los autoritarismos en América Latina y el Caribe la formación de organizaciones campesinas fuera reprimida y desalentada (Sternadt y Ramírez, 2014).

Hoy el panorama regional es diverso, en tanto que los niveles de organización campesina y su peso en la discusión política responden a las características propias de cada país (Sternadt y Ramírez, 2014). Sin embargo, la composición actual de América Latina y el Caribe exige que las organizaciones tradicionales de la agricultura familiar pasen de ser movimientos de presión en la agenda pública a actores partícipes de los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas para el sector.

Durante los últimos años la región ha visto aumentar los requerimientos de participación en la creación de políticas para la agricultura. Así, emergen mesas de trabajo, comités consultivos y alianzas público-privadas que comienzan a generar espacios de gobernanza ampliada para la agricultura (Sotomayor et al., 2011) especialmente relevantes para la agricultura familiar.

Pueden identificarse dos tendencias dominantes en la región, aun cuando no son las únicas⁵⁴. La existencia de mecanismos de coordinación entre actores para operar en temas específicos a la agricultura familiar, es una; aquella en la que la gobernanza sobrepasa los asuntos puntuales para convertirse en un articulador de políticas para el sector, es la otra. La primera tendencia abarca la mayoría de las iniciativas que existen en la región, siendo un ejemplo de ello el establecimiento de “consejos consultivos” por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) de Ecuador, cuyo fin es generar acuerdos de política entre todos los actores de la cadena de determinados productos agropecuarios. Por ejemplo, durante 2013 el Consejo Consultivo del Maíz fijó mensualmente el precio del quintal de maíz amarillo a los productores, mientras que en 2014 se reestructuró el Consejo Consultivo del Arroz para apoyar el desarrollo de esta cadena. Del mismo modo, en 2011 se conformó un Consejo relativo al manejo y conservación del Dorado⁵⁵, lo que demuestra la diversidad de objetivos busca el uso de este mecanismo.

En cambio, el número de países que mantiene mecanismos de gobernanza para la agricultura familiar a nivel amplio es menor. Dentro de ellos se encuentra Bolivia, que mantiene dos cuerpos legales que estructuran los mecanismos de gobernanza para la AF⁵⁶ y que ya fueron

54/ Aunque se excluyen del análisis por cuestiones metodológicas, cabe destacar la existencia de mecanismos de gobernanza propios de la ejecución de estrategias y programas de desarrollo rural. En el apartado referido a pobreza rural se verán en más profundidad.

55/ *Coryphaena hippurus*.

56/ Así como para la soberanía alimentaria.

mencionados con anterioridad: la Ley N° 144 y la Ley N° 338. Ambas fijan en su articulado el reconocimiento del derecho de las comunidades para participar del diseño de políticas públicas y ejercer el control social a la gestión pública del sector agropecuario. Con ese objetivo se instituyen los Consejos Económicos Productivos, instancias de gobernanza que tienen como fin coordinar entre todos los actores involucrados la elaboración de políticas públicas, y su posterior seguimiento y evaluación. Estos Consejos, cuya máxima expresión es el Consejo Plurinacional Económico Productivo (COPEP), tienen una contraparte departamental, provincial y municipal, de modo de abarcar de forma completa el territorio y sus integrantes.

Además de los mecanismos nacionales de gobernanza, los mecanismos supranacionales de integración y coordinación tienen una vital importancia en la región, y en muchas ocasiones han sido la base para la posterior implementación de espacios de gobernanza a nivel nacional. En el ámbito de la agricultura familiar se observan tres espacios particularmente importantes en América Latina y el Caribe: la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), y la Alianza por la Soberanía Alimentaria de los Pueblos

de América Latina y el Caribe (FAO, 2014f). El primero es un espacio de diálogo entre las organizaciones de agricultores familiares y gobiernos de los países miembros y asociados al MERCOSUR, que surge a partir de la importancia política y socioeconómica de la AF en el bloque. Sus objetivos son el fortalecimiento de las políticas públicas para la agricultura familiar en el MERCOSUR y la promoción del comercio de los productos de la AF, de modo de reducir las asimetrías que genera el mercado.

El CAC, en tanto, es un órgano del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) constituido por los ministros de Agricultura de los países de Centroamérica, y que se preocupa de la agricultura familiar a partir de la adscripción de los Estados miembros a la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT). Por último, la Alianza por la Soberanía Alimentaria de los Pueblos de América Latina y el Caribe es una plataforma de diálogo y articulación política de movimientos y organizaciones campesinas, agricultores familiares y otros sectores comprometidos con la soberanía alimentaria. Este grupo participa en espacios de discusión subregionales, regionales y mundiales, como el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (FAO, 2014f).

Aspectos claves de la gobernanza para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe.

- Los procesos de participación e integración de los distintos actores interesados en la agricultura familiar se encuentra actualmente en un proceso de reconstrucción y fortalecimiento.
- En su gran mayoría, los países de la región integran a la agricultura familiar en espacios de gobernanza ceñidos a rubros específicos. Sin embargo, algunos países han comenzado a crear espacios de gobernanza inclusiva para todos los aspectos que integran la AF.
- Por otro lado, la gobernanza regional de la AF se ha consolidado durante la última década, y tiene su máxima expresión en espacios como la REAF y el CAC.

Políticas especializadas para el fomento de la agricultura familiar

Durante las últimas dos décadas del siglo XX los grandes programas de desarrollo rural integral (DRI) en América Latina y el Caribe fueron poco a poco desmantelándose, para acabar en distintas iniciativas de apoyo más focalizadas y sectorializadas. Esto dio paso a la creación de nuevos programas, relacionados fundamentalmente con la extensión agrícola, asistencia técnica y créditos (Maletta, 2011).

Sin embargo, paulatinamente –y a la par de los procesos ya señalados en los apartados anteriores– la agricultura familiar comenzó a formar parte de la agenda pública, lo que dio lugar a que las políticas de apoyo al sector se fueron progresivamente ampliando y especializando durante los últimos años. En la actualidad, la gran mayoría de los países de la región cuenta con políticas explícitamente diseñadas para la AF, y que para efectos del análisis se clasifican en tres grandes grupos: (1) políticas, planes y estrategias de amplio alcance; (2) programas públicos agrícolas focalizados; y (3) políticas y programas intersectoriales para el desarrollo de la agricultura familiar. Si bien no todos los países cuentan con estos tres tipos de políticas, su combinación configura la forma en la cual los países de América Latina y el Caribe han atendido a este sector durante los últimos años.

Políticas, planes y estrategias de largo alcance. Dentro de esta categoría se encuentran los documentos de política de carácter programático que estipulan las líneas de acción pública, y luego las ponen en marcha en un horizonte de mediano y largo plazo. Predominantemente, en la región la agricultura familiar está integrada en políticas más amplias, que abarcan en particular dos áreas: agricultura y seguridad alimentaria y nutricional. En el primer caso – el más común – se identifica a la AF como un sector diferenciado de la agricultura, y se establecen lineamientos de política específicos para los pequeños productores familiares. Un ejemplo de ello es Bolivia, en donde el Plan del Sector Desarrollo Agropecuario 2014-2018, Hacia el 2025, caracteriza a la agricultura familiar sustentable, para luego establecer líneas de acción y objetivos diferenciados en cada uno de sus apartados. En Haití, en tanto, el Programme Triennal de Relance Agricole

2013-2016 posee dentro de su articulado una línea de acción diferenciada de apoyo a la agricultura familiar, con instrumentos, resultados e inversiones proyectadas para el trienio.

Por otro lado, también se observan documentos de política SAN que son, a la vez, la referencia de política para la agricultura familiar. En la gran mayoría de los casos la referencia no es exclusiva, es decir, la AF está integrada tanto en la política SAN como en la política sectorial agropecuaria; sin embargo, existen algunos ejemplos en los cuales la única referencia a la AF se da en la política de seguridad alimentaria y nutricional, cuestión especialmente común en el Caribe anglófono. En este sentido, se puede destacar la Food and Nutrition Security Policy for Antigua and Barbuda, que tiene dentro de sus objetivos el aumento de la disponibilidad alimentaria, enfatizando el apoyo a la pequeña producción.

Ahora bien, aun cuando en la mayor parte de los casos la AF suele ser parte de documentos más amplios de política, hay una tendencia creciente a crear políticas exclusivas para la agricultura familiar, particularmente en Centroamérica. En efecto, tres países de la subregión (Costa Rica, El Salvador y Guatemala) cuentan con políticas, planes o estrategias diferenciadas para la AF⁵⁷, en los cuales se pueden identificar algunos objetivos en común: (1) incrementar la producción de la agricultura familiar mediante facilidades en el acceso a créditos, insumos y fertilizantes; (2) aumentar la productividad mediante una ampliación de los servicios de asistencia técnica y extensión agrícola, y (3) promover la inserción de los pequeños productores familiares en los mercados. En los tres países, aun cuando se reconoce la naturaleza intersectorial de la AF, la ejecución de sus ejes programáticos se concentra en los respectivos ministerios de Agricultura; asimismo, están al tanto de lo que significa el mejoramiento de las condiciones productivas y sociales de los agricultores familiares en el contexto de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. Cómo se ejecutan estas líneas de acción se puede ver en los programas públicos sectoriales dedicados a la agricultura familiar.

⁵⁷/Costa Rica cuenta con el Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014, El Salvador con el Plan de Agricultura Familiar (PAF) 2011-2014, y Guatemala con el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) 2012-2016.

Programas públicos agrícolas focalizados en la agricultura familiar. Este tipo de intervenciones comprende la implementación concreta de instrumentos públicos para la atención de la agricultura familiar; en otras palabras, son la expresión de los lineamientos estratégicos de cada país para la agricultura familiar. La existencia de documentos programáticos que nombren explícitamente a la agricultura familiar no es, como lo da a entender la situación regional, una condición excluyente para la implementación de programas que busquen apoyar al sector. De hecho, prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe cuentan con programas agropecuarios especializados, los que finalmente son la traducción práctica de la política para la agricultura familiar, esté plasmada en un documento o no.

Se observa que los programas de fomento a la AF existentes en la región responden en mayor medida a cuatro áreas de apoyo: (1) asistencia técnica, extensión agrícola y transferencia de tecnología; (2) integración a los mercados y cadenas productivas; (3) financiamiento, seguros y créditos, y; (4) acceso a insumos, bienes e infraestructura productiva (FAO, 2012a). Como se puede observar, estos componentes se ajustan a los documentos programáticos antes analizados, lo que permite afirmar que el soporte público a la agricultura familiar, independientemente del tipo de instrumento utilizado, mantiene características más bien homogéneas, que revelan la importancia del sector en la región.

A continuación pueden observarse algunas de las principales características de cada una de estas áreas⁵⁸.

Asistencia técnica, extensión agrícola y transferencia de tecnología. Aquí se encuentran las actividades de capacitación, educación, entrenamiento y transferencia tecnológica dirigidos tanto a agricultores familiares de forma individual como a sus agrupaciones. El objetivo de estas intervenciones es mejorar las capacidades productivas de los beneficiarios, así como potenciar la asociatividad de los agricultores familiares como forma de fortalecer al sector.

⁵⁸/Es importante señalar que los programas utilizados como ejemplo de cada categoría tienen, la mayor parte de las veces componentes de uno o más de las categorías aludidas.

Por lo general, este tipo de apoyo se implementa financiando la contratación de equipos de asesoría técnica para que trabajen directamente con los beneficiarios. Ese es el caso del Programa de Desarrollo Local (PRO-DESAL) en Chile, en el que se cofinancia la contratación de personal que entregue de forma permanente asistencia técnica a los grupos de agricultores familiares dentro del programa. En Paraguay, el Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar también facilita el acceso permanente a asistencia técnica, en este caso a través de personal contratado directamente por la unidad ejecutora.

Integración a los mercados y cadenas productivas. Debido a sus características, la agricultura familiar tiene grandes dificultades para insertarse en los mercados (FAO, 2011b). Así, otro de los componentes de apoyo a la AF es la implementación de instrumentos que faciliten la comercialización de sus productos en mercados nacionales e internacionales, para así integrarse en las distintas cadenas productivas.

Los programas que se implementan en la región generalmente ofrecen asistencia técnica y financiamiento enfocados específicamente en esta materia, como es el caso del Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) en Argentina. Adicionalmente, también se promueve la formación de asociaciones entre los agricultores familiares y distintos actores económicos a nivel local, permitiendo que estos puedan articularse y facilitar el acceso a los mercados, como es el caso del Proyecto Alianzas Rurales de Bolivia.

Financiamiento, seguros y créditos. El limitado acceso que tiene el sector a los servicios financieros, tanto en forma de créditos como de seguros agrícolas dificulta la consolidación de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe (Soto Baquero et al., 2007). A los ojos del sector financiero la AF representa un sector riesgoso, y si se tiene en cuenta que en las décadas anteriores se dismantelaron los sistemas públicos que apoyaban la agricultura familiar, los países se han visto obligados a crear programas específicos en esta materia, como también han comenzado, en algunos casos, a reconstruir en años recientes el sistema de banca pública agrícola.

Generalmente la característica distintiva de los programas de crédito dirigidos a la agricultura familiar en la

región es la creación de líneas de financiamiento diferenciadas, con facilidades de pago y tasas de interés menores a las del mercado bancario tradicional, de modo de ampliar el acceso a los productores más vulnerables que no eran sujetos de crédito anteriormente. Dentro de estas iniciativas, seguramente una de las que tienen mayor tradición e impacto es el Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF) de Brasil. Este programa, que cuenta con más de 12 líneas de financiamiento, entrega créditos a agricultores familiares para financiar sus costos de producción e inversiones productivas. A partir de 2003 el programa fue diversificándose y ampliándose, para transformarse en un eje fundamental de la política de apoyo al sector en el país (Herminio Zaar, 2010). De hecho, los fondos destinados a financiamiento han crecido más de 10 veces, desde los USD 939 millones en 2002-03 a USD 9.800 millones en 2014-15⁵⁹.

En cuanto a los seguros agrícolas, en los países de la región el modelo de implementación convoca a los sectores público y privado, y el Estado interviene mediante la entrega de subsidios o incentivos que permitan a los agricultores familiares acceder a seguros de carácter privado. Por ejemplo, en Perú el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario (FOGASA) subsidia la contratación privada del Seguro Agrícola Catastrófico para los pequeños productores en situación vulnerable; mientras que en Ecuador la Unidad de Seguro Agrícola (UNISA) implementa el Proyecto Agroseguro, que subsidia el 60% del valor de la prima del seguro agrícola a pequeños y medianos productores.

Acceso a insumos, bienes e infraestructura productiva. Un último componente de los programas de apoyo a la AF son las entregas de insumos de producción, maquinaria y herramientas, así como de infraestructura productiva y de riego que permita sustentar la producción a mediano plazo.

Generalmente este tipo de apoyos se concreta mediante la entrega directa de insumos, fertilizantes y materiales para la construcción de infraestructura básica de producción, como en el caso del Programa Hambre Cero en

Nicaragua. En esta iniciativa se entrega el Bono Productivo Alimentario, consistente en animales, semillas, alimento para animales, herramientas y materiales de construcción a agricultores de subsistencia, de modo de fomentar la producción de alimentos destinada tanto al autoconsumo como a una posterior comercialización de los excedentes. A diferencia del caso anterior, el apoyo a la construcción de infraestructura de riego suele basarse en la entrega de financiamientos que permitan la realización de las obras. Ejemplo de ello es el Fondo Mi Riego en Perú, que financia los estudios y la ejecución de obras de riego en comunidades altoandinas⁶⁰ agrícolas en situación vulnerable.

Políticas y programas intersectoriales para el desarrollo de la agricultura familiar. Una última categoría de políticas de apoyo corresponde a aquellas iniciativas que no son exclusivas del campo de la agricultura, si no que se integran con otros sectores creando sinergias que permiten el mejoramiento de todas las áreas involucradas⁶¹. Este tipo de intervenciones ha comenzado a consolidarse en la región en los últimos años, conforme el contexto político ha ido exigiendo innovaciones políticas y componentes de intervención más integrales y transversales en la lucha contra el hambre, la malnutrición y la pobreza.

Uno de los ejemplos más comunes y exitosos son las iniciativas de compras públicas a la agricultura familiar. Este tipo de iniciativas supone la compra por parte del Estado de la producción proveniente de la agricultura familiar en condiciones ventajosas (garantías en los precios y/o en los volúmenes de compra). Las compras públicas cobran un particular sentido para la agricultura familiar en tanto uno de sus máximos desafíos es el acceso a mercados. En muchos casos, cuando las fallas del mercado y las limitaciones propias de la AF impiden que la producción sea vendida en condiciones favorables, el Estado puede transformarse en el único actor capaz de facilitar la compra de estos productos y, con ello, aumentar los ingresos de los pequeños productores promoviendo así su consolidación.

⁵⁹La información proviene de HYPERLINK "<http://www.fetraf.org.br/sistema/ck/files/Plano%20Safr%202014-2015.pdf>" <http://www.fetraf.org.br/sistema/ck/files/Plano%20Safr%202014-2015.pdf> y fue obtenida el 20/08/2014.

⁶⁰Localizados sobre los 1.500 metros por sobre el nivel del mar.

⁶¹Probablemente, debido a las características de la agricultura familiar en muchos de los países de la región, el ejemplo más claro de estas articulaciones sean los programas referidos a la pobreza rural. Estos programas son referidos en otra sección del documento.

Sin embargo, durante los últimos años los países de América Latina y el Caribe han aprovechado las compras públicas no sólo para apoyar la agricultura familiar, sino también para beneficiar a otros sectores del Estado. La creación de existencias de alimentos provenientes de la agricultura familiar no solamente significan una reserva que puede ser utilizada en casos de crisis de abastecimiento y/o precios, sino que también pueden proveer de alimentos sanos a iniciativas claves para la seguridad alimentaria y nutricional, como son los programas de alimentación escolar, los comedores populares y los programas de ayuda alimentaria, entre otros. De este modo, las compras a la AF adoptan en sí mismas un enfoque de “doble vía”: en el corto plazo garantizan ingresos a los productores así como alimentos para programas sociales, mientras que en el largo plazo consolidan la agricultura familiar, fomentan el aumento de la disponibilidad alimentaria, y garantizan de forma continua una alimentación sana y nutritiva para la población vulnerable.

Uno de los casos más estudiados en esta materia es el de Brasil. Este país mantiene dos instrumentos principales: el Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) y la Ley N° 11.947 del año 2009, que establece que al menos un 30% de las compras que realice el Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para la alimentación escolar deberá provenir de la agricultura familiar (CEPAL, 2014a). El primer programa, creado en 2003, compra alimentos a la AF para luego donarlos a personas en situación vulnerable, mediante instituciones sociales o entes públicos. El volumen de compras así como los agricultores involucrados han ido creciendo

con el tiempo, y para 2012 más de 185 mil agricultores familiares participaron en el programa (CEPAL, 2014a). En el caso de la alimentación escolar, en tanto, la aplicación de la citada ley ha permitido acceder a condiciones preferenciales de precios y adquisición a sus beneficiarios. Aquí cobra un rol fundamental la relación de las instituciones con los productores locales, ya que la ley explícitamente promueve una alimentación escolar en concordancia con la raigambre cultural de cada zona (FAO, 2011c).

Otros países de la región también han implementado acciones en este ámbito. Ecuador, por ejemplo, creó a fines de 2008 el Programa de Provisión de Alimentos (PPA), que tiene como misión “garantizar a los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado, la provisión de alimentos y servicios complementarios, facilitando la incorporación de pequeños productores como proveedores de los programas” (CEPAL, 2014a: 47). En 2013 el programa tomó la forma del Instituto de Provisión de Alimentos, que mantiene las funciones del antiguo programa y que también busca estimular la producción de alimentos por parte de los pequeños productores del país mediante sus programas de adquisiciones⁶². Por otra parte, recientemente Paraguay promulgó el Decreto N° 1056/13 para normar las compras públicas preferentes hacia la agricultura familiar.

⁶²/La información proviene de <http://www.derechoecuador.com/productos/producto/catalogo/registros-oficiales/2013/octubre/code/RegistroOficialNo106-Martes-22deOctubrede2013Suplem/registro-oficial-no-106---martes-22-de-octubre-de-2013-suplemento> y fue obtenida el 21/8/2014.

Aspectos claves de las políticas públicas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe.

- La agricultura familiar se ha consolidado en la agenda de los países de la región, lo que se demuestra en la creciente presencia del sector en documentos programáticos de política.
- La agricultura familiar se integra fundamentalmente en las políticas, planes y estrategias agrícolas, y en menor medida en las políticas de seguridad alimentaria y nutricional. De todos modos, algunos países mantienen documentos específicos para el sector.
- Los programas públicos para atender a la AF están primordialmente vinculados a los ministerios de Agricultura, y se componen principalmente de apoyos para asistencia técnica, integración a los mercados, insumos y financiamiento.
- Paralelamente, se ha comenzado a abordar la AF desde un punto de vista multisectorial. En ese sentido se pueden destacar las iniciativas de compras públicas para reforzar los programas públicos SAN, además de iniciativas de desarrollo rural y combate a la pobreza más consolidadas.



Combate a la pobreza y pobreza extrema con énfasis en el mundo rural

La dimensión de acceso de la SAN ha sido señalada como “el talón de Aquiles” de la región en materia de combate al hambre y la malnutrición (FAO, 2010). Dejando de lado las situaciones coyunturales que puedan afectar esta dimensión, existen en la región características estructurales que limitan el acceso económico a los alimentos, y que devienen en la presencia de pobreza y desigualdad (FAO, 2012a). En ese sentido, la disminución de estos flagelos en América Latina y el Caribe está vinculada indisolublemente a la obtención de la seguridad alimentaria y nutricional.

Como ya se mencionó, durante la última década, la pobreza y pobreza extrema han ido disminuyendo progresivamente en la región, a tal punto que desde 2002 a 2013 la prevalencia de la pobreza se ha reducido en más de 15 puntos porcentuales, y la prevalencia de la pobreza extrema disminuyó en 8 puntos porcentuales en el mismo período. En el ámbito rural, en tanto, si bien es cierto que las cifras de disminución también son alentadoras⁶³, para el año 2012 la proporción de personas en situación de pobreza extrema que habitaban zonas rurales era cuatro veces mayor que en las zonas urbanas, lo que indica que los países deben redoblar sus esfuerzos para mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales y así continuar progresando en la erradicación del hambre.

Las instituciones sociales y agrícolas se hacen presentes en el ámbito rural

Tradicionalmente, las instituciones que abordan el problema de la pobreza en los países de la región son los ministerios de Desarrollo Social y sus instituciones especializadas. Sin embargo, en el ámbito rural se produce una dualidad entre las intervenciones de estos ministerios y las carteras de agricultura, lo que tiene por resultado una marcada sectorialización del combate a la pobreza en los espacios rurales. Así, las familias productoras son bene-

ficiadas con programas de fomento agrícola, mientras aquellas que no se dedican a la producción agropecuaria reciben asistencia social (Faiguenbaum, 2013).

A nivel de servicios públicos, en tanto, se observa en general una continuación de las características observadas a nivel ministerial. De todos modos, la mayoría de las instituciones que trabajan en este ámbito están relacionadas al desarrollo rural, lo que implica que existe una mayor presencia de intervenciones intersectoriales para combatir la pobreza en zonas rurales. Un caso en este sentido lo constituye el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) en Perú. Esta institución está enfocada en la atención de familias en situación de pobreza extrema en zonas rurales, y para ello implementa acciones relacionadas con la producción agropecuaria de autoconsumo y excedentaria, pero también con la creación de capacidades y la construcción de servicios básicos tales como agua potable, electrificación e infraestructura vial.

En lo que respecta a los marcos regulatorios, estos pueden clasificarse en dos categorías amplias: (1) Desarrollo y seguridad social y (2) Regulación del mercado del trabajo.

Desarrollo y seguridad social. Dentro de esta categoría aparecen dos tipos de objetos de regulación. Por un lado, las leyes de desarrollo social son, en su gran mayoría, cuerpos legales que crean el marco pertinente para la implementación de procedimientos y políticas que permiten al Estado actuar mediante instrumentos públicos en aras del desarrollo humano. Estas leyes benefician a la población en general, aun cuando muchas ponen especial énfasis en los grupos sociales más vulnerables. Por ejemplo, en México la Ley General de Desarrollo Social tiene como objeto garantizar el ejercicio de los derechos de salud, educación, alimentación, vivienda, trabajo y seguridad social para toda la población, pero en su articulado manifiesta que las personas en situación de vulnerabilidad tienen derecho a acceder a prestaciones que resuelvan esta situación, ya sea en zonas urbanas o rurales⁶⁴. Otro ejemplo lo constituye en El Salvador la Ley de Desarrollo y Protección Social

⁶³/Entre 2002 y 2012 la prevalencia de la pobreza en zonas rurales descendió en 13,8 puntos porcentuales, mientras que la prevalencia de pobreza extrema disminuyó en 10,2 puntos porcentuales en el mismo período. (obtenido de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e el 21-8-2014).

⁶⁴/La información proviene de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf> y fue obtenida el 21/8/2014.

de 2014, la que además de “establecer el marco legal para el desarrollo humano, protección e inclusión social, que promueva, proteja y garantice el cumplimiento de los derechos de las personas”, diferencia longitudinal y transversalmente la población, priorizando a las personas “en condición de pobreza, vulnerabilidad, exclusión y discriminación, priorizando en las niñas y niños, las mujeres, los jóvenes, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, en abandono, los pueblos indígenas y todos aquellos que no gozan plenamente de sus derechos”.

Por otra parte, las leyes de seguridad social abordan los instrumentos tradicionales de protección social contributiva relacionados con el empleo formal. Generalmente estos cuerpos legales tienen una orientación universal y están enfocados a otorgar prestaciones de salud, pensiones, y asignaciones familiares, entre otras (Faiguenbaum, 2013). Sin embargo, dado que requieren de una contribución monetaria del trabajador, su implementación históricamente se ha limitado a sectores asalariados y de clase media en zonas urbanas (Cecchini y Martínez, 2011);. En este sentido su cobertura en las zonas rurales es menor, considerando los mayores niveles de informalidad laboral, pobreza e inestabilidad de los ingresos en estas zonas (Faiguenbaum, 2013).

Sin embargo, existen algunos países que dentro de sus esquemas de seguridad social comprenden instrumentos especializados para el mundo rural, como en Ecuador, que dentro de la Ley de Seguridad Social incluye el régimen especial del Seguro Social Campesino. Vigente desde 1968, este régimen cumple las funciones de seguro social y de salud para los habitantes del sector rural y los pescadores artesanales del país, fortaleciendo la protección de las familias campesinas e igualando en la práctica su derecho a las jubilaciones

de vejez e invalidez, así como las prestaciones de salud y maternidad en las mismas condiciones de los afiliados al seguro general.

Regulación del mercado del trabajo. En cuanto a los marcos de regulación laboral, se puede apreciar que en América Latina y el Caribe todos los países poseen ya sea un Código del Trabajo o Leyes Laborales que regulan este mercado y buscan proteger los derechos de los trabajadores y trabajadoras por medio de un marco regulatorio general para el empleo, y que, debido a su carácter universal, también regulan las relaciones laborales en las zonas rurales. No obstante, en la región existen dos casos de marcos legales que norman en específico el empleo rural y buscan resguardar los derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales. El primero de los casos es Uruguay, que en el año 2008 promulgó la Ley 18.441 de Jornada Laboral y Régimen de Descansos en el Sector Rural. Esta limita la jornada laboral y establece descansos intermedios, entre jornadas, y semanales para los trabajadores y trabajadoras rurales, particularmente en los tambos y la esquila. Regula igualmente el pago de horas extraordinarias.

El otro caso es Argentina, donde se sancionó en 2011 la Ley 26.727 de Régimen del Trabajo Agrario, que crea un régimen previsional que reduce de 65 (60 en el caso de la mujer) a 57 años la edad jubilatoria y a 25 los años de aportes, e incorpora una licencia por paternidad de 15 días. La Ley además reconoce a los peones rurales remuneraciones mínimas, determinadas por el Consejo Nacional de Trabajo Agrario, que no pueden ser menores al salario mínimo vital y móvil, y fija períodos y lugares de pago. También fija en ocho horas la jornada laboral (42 horas semanales), reconoce el pago de horas extras, el descanso semanal y mejores condiciones de higiene y seguridad como requisitos básicos de la actividad.

Aspectos claves del desarrollo institucional para el combate a la pobreza rural en América Latina y el Caribe.

- Las instituciones a cargo de enfrentar el problema de la pobreza rural en ALC son los ministerios de Desarrollo Social y de Agricultura, que abordan el fomento productivo y la protección social, respectivamente.
- Por lo general, los habitantes de zonas rurales en situación vulnerable están afectados a la misma legislación social y laboral que aquellos que viven en zonas urbanas. Sin embargo, algunos países han comenzado a establecer disposiciones específicas y regímenes especiales para los habitantes y trabajadores de áreas rurales.

Mayor participación para la gobernanza inclusiva en territorios rurales

Ya en el apartado referido a la agricultura familiar se hizo una referencia breve a la importancia de los movimientos sociales rurales en el desarrollo de América Latina y el Caribe. Varias agencias y espacios de coordinación multilateral, tales como el Banco Mundial, FAO, FIDA y la Unión Europea, entre otros, han abogado en las últimas décadas por la creación de nuevos espacios institucionales en el medio rural de modo de alcanzar una buena gobernanza (Ortega, 2012). Esto ha ido configurando un marco en el cual se le otorga nuevo valor a la formación de instituciones “de abajo hacia arriba”, que se constituyan en los medios locales como forma de hacer frente a los cambios macroeconómicos y sus efectos en las comunidades (Appendini y Nuijten, 2002).

Esta tendencia a conformar instituciones más participativas, transparentes y coordinadas en los espacios locales se traduce en una nueva forma de entender la gestión pública y cómo ésta se ejecuta en los territorios, y en particular alienta la participación de todos los actores y niveles que tengan injerencia en el desarrollo de los respectivos espacios rurales (Jorquera, 2011). Esto se ha confirmado en la región con la institución de nuevas formas de participación y deliberación en el marco de agencias locales y/o programas que actúan directamente en los territorios rurales.

Para analizar los avances en la gobernanza en éste ámbito, y particularmente la participación de personas en situación vulnerable, se ha optado por estudiar los espacios de gobernanza nacionales y locales referidos al desarrollo rural, a raíz del impacto que potencialmente pueden tener este tipo de iniciativas en la reducción de la pobreza y en el logro de otros objetivos de desarrollo en la región (Jorquera, 2011).

En primer lugar, a nivel nacional se observan varios ejemplos de espacios de participación y coordinación de actores vinculados al desarrollo de las zonas rurales. Por lo general, estas instituciones son establecidas como órganos de consulta y asesoría en materia de desarrollo rural, en el marco de leyes más amplias que buscan apoyar la consolidación de estos territorios.

Este es el caso de México, que dentro de la Ley de Desarrollo Sustentable promulgada en 2001 establece la creación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable como instancia consultiva del Gobierno Federal, y que incluye a todos los agentes involucrados en el medio rural. Sus objetivos se relacionan fundamentalmente con la promoción de la participación social en el ámbito de la creación y aplicación de iniciativas públicas enfocadas al medio rural.

En Brasil, en tanto, la conformación en 2003 del Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) fue el resultado del establecimiento, desde 1997, de consejos regionales y locales de desarrollo rural, en el marco de la implementación del PRONAF⁶⁵. El CONDRAF se compone de representantes del sector público y la sociedad civil, y tiene como función proponer directrices para la implementación y formulación de políticas públicas en materia de desarrollo rural sustentable, reforma agraria y agricultura familiar.

Por otro lado, algunos países no tienen instrumentos específicos que promuevan la gobernanza en el marco de sus políticas de desarrollo rural, sino que mantienen dentro de un cuerpo independiente mecanismos de gobernanza para espacios urbanos y rurales. Este es el caso de Guatemala, que en 2002 publicó la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. La Ley determina la creación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, que se erige como el espacio principal de participación de las comunidades indígenas y no indígenas en la planificación democrática del desarrollo. A nivel nacional establece el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, integrado por miembros del Estado, el sector privado y la sociedad civil, cuyas funciones se enmarcan en la formulación, seguimiento y contribución al establecimiento de políticas para el desarrollo.

Es posible advertir que el proceso de creación de consejos nacionales se da en el marco de instrumentos que promueven estos espacios de coordinación, y que incluso siendo diferentes tienen características comu-

⁶⁵/La información proviene de <http://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/138-conselho-nacional-de-desenvolvimento-rural-sustentavel/274-conselho-nacional-de-desenvolvimento-rural-sustentavel>, y fue obtenida el 26/8/2014.

nes en lo referido a composición y funciones. Además, cabe señalar que generalmente en la región –y en particular en el caso de los ejemplos mencionados– los consejos nacionales tienen equivalentes regionales y locales para replicar los esfuerzos de integración y coordinación en los territorios y así favorecer el fortalecimiento de las comunidades locales. Con esto se materializa la intención de los Estados de llevar a cabo procesos de descentralización que amplíen las responsabilidades de generación de políticas públicas en los espacios subnacionales (Ortega, 2012), y que han servido como base para nuevos diseños de programas más integradores y participativos.

De esta forma, así como se establecen mecanismos de gobernanza para el desarrollo rural, también existen casos en América Latina y el Caribe de programas de desarrollo rural con objetivos explícitos de integración y participación social. Uno de los ejemplos más destacados en esta materia corresponde al Programa Territórios da Cidadania en Brasil. Este programa fue creado en 2008 con el objetivo de superar la pobreza y las desigualdades en el medio rural, incluyendo aquellas de género, raza y etnia. Para alcanzar ese objetivo, pretende coordinar la aplicación de instrumentos públicos para crear territorios rurales (espacios que no se rigen sólo por las divisiones municipales y administrativas) que puedan ser intervenidos de forma integral en tres grandes áreas: apoyo a actividades productivas, ciudadanía y derechos, e infraestructura. Para ello se crean organismos de coordinación nacional, estadual y territorial que integren a todos los actores involucrados en la lucha contra la pobreza y el desarrollo humano y productivo en los territorios rurales. Solo en el ámbito público esto supone la participación de 19 carteras del Estado Federal (Ortega, 2012). A nivel del territorio, en

tanto, los consejos ejecutan funciones de control social, consulta y deliberación sobre políticas, así como facilitan la articulación de todos los actores vinculados a la ejecución del programa (Pereira Leite et al., 2013).

En El Salvador, en tanto, el año 2011 fue creado el Programa Presidencial Territorios de Progreso (PPTP), cuyo propósito es fortalecer la calidad de las intervenciones públicas en los territorios, sobre la base de la gestión y participación social de las comunidades. Los territorios intervenidos son priorizados según niveles de pobreza y exclusión⁶⁶, implementando mecanismos de planificación territorial, participación pública e integración vertical del Estado.

Políticas para enfrentar y superar la pobreza rural

Así como las instituciones encargadas del combate a la pobreza rural están básicamente vinculadas a los ministerios de Desarrollo Social y Agricultura, las políticas y programas en esta materia siguen el mismo patrón. Dado que muchos de los programas del área productiva son analizados en el apartado referente a agricultura familiar, en esta sección se analizan únicamente aquellos vinculados al desarrollo social.

En general, los países integran los instrumentos para el combate a la pobreza rural dentro de marcos más amplios de política dedicados al desarrollo social y la erradicación de la pobreza. Por ejemplo, en Guyana la Poverty Reduction Strategy 2011-2015 identifica la

⁶⁶/Cabe señalar que en El Salvador, a 2012, la pobreza rural era 11,6% más alta que la urbana, en tanto la indigencia era un 9,2% mayor (CEPAL, en línea).

Aspectos claves de la gobernanza para el combate a la pobreza rural en América Latina y el Caribe.

- Varios países de la región cuentan con espacios de gobernanza inclusiva vinculados al territorio, incluyendo las zonas rurales, lo que supone una creciente participación a nivel local y nacional de los habitantes de esas áreas.
- Adicionalmente, estén orientados de forma exclusiva o no en las zonas rurales, muchos programas vienen implementando el enfoque territorial para fortalecer la gobernanza como un paso fundamental en la superación de la pobreza en las zonas más deprimidas.

pobreza rural y prevé acciones referidas a infraestructura, agricultura y educación para así erradicarla en el marco de esfuerzos establecidos a nivel nacional.

De todos modos, algunos países de la región cuentan con documentos programáticos de mediano y largo plazo enfocados específicamente en la pobreza rural. La Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural, en Ecuador, se plantea como una estrategia de intervención intersectorial con dos objetivos principales: ampliar las capacidades y oportunidades en la sociedad rural, mediante procesos de transformación social, económica, cultural e institucional, potencializando las fortalezas y características de la ruralidad; e incluir a la familia campesina y a los pequeños productores rurales en los procesos de transformación de la matriz productiva⁶⁷. Para ello la Estrategia mantiene un enfoque territorial de aplicación, la que genera modelos diferenciados para colaborar en el cierre de las brechas urbano-rurales en la prestación de servicios de educación, salud, vivienda e inclusión social; y, asimismo, ampliar las oportunidades de ingresos y producción. Con este objetivo la Estrategia determina la creación del Comité Interinstitucional para el Buen Vivir Rural, conformado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Viceministerio de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP), la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) y el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC).

En cuanto a la implementación de programas y otras medidas, varios estudios (Faiguenbaum, 2013; Rossel, 2012) han señalado la baja cobertura que tienen los sistemas “tradicionales” de seguridad social en las zonas rurales, y la importancia que adquieren por ello los mecanismos de protección social no contributiva. Otros estudios también han hecho notar la importancia del empleo, y en particular los mecanismos de protección y mejoramiento del mercado del trabajo en zonas rurales, que cuentan cada vez con más trabajadores asalariados (FAO, 2012b).

En aquel sentido, a continuación se detallan las principales características de tres tipos de intervenciones públicas claves para enfrentar la pobreza rural: (1) las transferencias monetarias condicionadas (PTC); (2) las pensiones no contributivas, y; (3) las políticas de mercado del trabajo.

Transferencias monetarias condicionadas. Los últimos quince años han visto crecer en la región la protección social no contributiva, fundamentalmente a partir del despliegue de los PTC (Cecchini y Madariaga, 2011). En buena parte de los países de la región estos programas han estado focalizados inicialmente en la población rural más vulnerable, buscando beneficiar a una parte de la población históricamente fuera de la cobertura de los sistemas de protección y seguridad social. De hecho, considerando la cobertura de 5 PTC de países de la región⁶⁸, la cobertura rural puede ser de 1,4 a 7 veces mayor que en las zonas urbanas (Rossel, 2012).

En la última edición del **Panorama de la Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe** (FAO, 2013b) se analizó que, debido a la variabilidad de sus componentes y corresponsabilidades, los PTC impactaban positivamente la seguridad alimentaria y nutricional de sus destinatarios. Es así como en la región se han observado resultados positivos en materia de cantidad de alimentos consumidos, diversificación de la dieta e incluso en la producción agropecuaria a nivel local.

Los PTC han tenido también han aliviado la pobreza a nivel regional, y varios estudios se han dedicado a esto⁶⁹. Un reciente documento para 9 países de Cruces y Gasparini (2013)⁷⁰ determinó que sin la presencia de transferencias públicas, la pobreza extrema medida con un umbral de ingreso de USD 2,50 diarios por persona en estos países, se situaría entre 0,4 a 5,3 puntos porcentuales sobre las cifras reportadas alrededor de 2010.

En cuanto a los efectos de los PTC en la pobreza rural en sí, si bien es cierto no existen estudios a nivel

⁶⁸/Bolivia, México, Panamá, Ecuador y Costa Rica.

⁶⁹/Un importante estudio al respecto es Fiszbein y Schady (2009) Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty, o Cecchini y Madariaga (2011): Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe.

⁷⁰/Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

⁶⁷/La información proviene de <http://www.desarrollosocial.gob.ec/proyecto-de-coordinacion-intersectorial-para-el-buen-vivir-rural/> y fue obtenida el 27/8/2014.

regional que revelen potenciales impactos, si existen estimaciones positivas de los efectos de programas nacionales, como es el caso del programa Comunidades Solidarias Rurales en El Salvador, que aumentó hasta en un 20% el ingreso per cápita de las familias beneficiarias (Ávalos, 2012). En México, en tanto, el Programa Oportunidades significó, entre otros efectos, que los salarios de jóvenes beneficiarios del programa por al menos 6 años se incrementarían entre 12% y 14% frente a aquellos en zonas rurales que no participaban del programa (SEDESOL, 2010). En Paraguay, por último, estudios referidos a la implementación piloto del PTC Tekoporã indicaron que este contribuyó beneficiosamente a la diversificación de las fuentes de ingreso en las zonas rurales (Soares et al., 2008).

Pensiones asistenciales. Las pensiones no contributivas, que se han ido implementando de forma creciente en varios países de la región, principalmente para la atención de adultos mayores y discapacitados, son otra forma de combatir la pobreza. Estas son pensiones sociales, financiadas por el Estado, y que se encuentran destinadas a quienes no han podido acceder a los sistemas tradicionales de seguridad social, sea por falta de recursos, informalidad laboral u otras razones.

Existen alrededor de 20 programas de este tipo en América Latina y el Caribe⁷¹, la gran mayoría de alcance nacional. Este tipo de programas es particularmente común en los países del Caribe anglófono, que tienen como característica común la cobertura por parte de Estado de una pensión mensual dirigida a adultos mayores por sobre los 65 años, así como a personas en situación de discapacidad. Ejemplos de este tipo pueden hallarse en el Non Contributory Old Age Pension en Barbados, o en la Assistance Invalidity Pension, en St. Kitts and Nevis.

En América Latina se manifiestan las mismas características ya observadas, aun cuando en Sudamérica se registra un caso de larga trayectoria de pensión no contributiva enfocada en los trabajadores rurales, el programa de Previdência Rural en Brasil. Sus beneficiarios son adultos

mayores residentes en áreas rurales o urbanas de hasta 50.000 habitantes que se hayan desempeñado económicamente en la agricultura familiar o pesca artesanal, o los discapacitados que habiten en zonas rurales. Al año 2012 este programa beneficiaba a 5,8 millones de personas⁷², y sus efectos en los ingresos de las familias rurales han sido analizados, entre otros, por Delgado y Cardoso (2000), quienes observaron que en los '90 la renta de las familias con acceso al programa era de entre 3,6% a un 13,1% mayor a aquellas que no eran beneficiarias, en las regiones nordeste y sur del país.

Políticas de mercado del trabajo. Dentro de esta categoría se encuentran incluidas todas las acciones adoptadas por los Estados para alcanzar o mantener la calidad decente del empleo. La razón de que este mercado sea de interés público radica en que cuenta con características especiales, distintas a las de otros mercados, y que hace que la ausencia de regulación o acciones gubernamentales en la materia puedan generar efectos negativos en el ámbito social, económico o político (FAO, 2012b). Los efectos de estas políticas han sido en general importantes, y se estima que en el pasado entre 1,8 a 3,6 millones de personas en América Latina y el Caribe han accedido al mercado laboral gracias a estas iniciativas (Martínez, 2002).

Las políticas para el mercado del trabajo pueden ser calificadas como "pasivas" o "activas", dependiendo de sus características. Dentro de las primeras se encuentran los seguros de desempleo y los programas de empleo temporal y/o de emergencia, mientras que en las segundas están las medidas para la creación directa de empleo, servicios públicos de empleo y capacitación para el mercado laboral (FAO, 2012b). Sin embargo, cabe señalar que muchas veces los componentes de las políticas pasivas y activas se presentan dentro de un solo programa.

Las políticas pasivas generalmente consideran la participación de personas en situación vulnerable en la construcción de obras para beneficio de las comunidades en las que viven. Esto tiene el doble efecto de

71/La información proviene de <http://www.rlc.fao.org/psan/inicio> y <http://dds.cepal.org/bdps/> y fue obtenida el 22/08/2014.

72/La información proviene de <http://dds.cepal.org/bdps/> y fue obtenida el 24/8/2014.

generar ingresos en sus beneficiarios directos, pero a la vez dotar de mejores servicios que facilitan el desarrollo social a las comunidades en general. En esta categoría cabe destacar el programa Ñamba'apo de Paraguay, que promueve el trabajo decente para las personas que viven en situación de pobreza y extrema pobreza mediante el desarrollo de proyectos de trabajo transitorios remunerados en períodos máximos de nueve meses. Asimismo, este programa lleva a cabo cursos de capacitación, con el fin de la insertar laboralmente a los beneficiarios en el mercado laboral, con lo cual integra elementos de políticas activas dentro de su diseño. Además, entrega el Seguro de Fomento al Empleo por un monto de USD 115 mensuales por uno a seis meses.

En el ámbito de las políticas activas, en tanto, se observa que algunos de sus instrumentos, tales

como los subsidios a la contratación o la creación de empleo público, no suelen beneficiar de forma amplia a las personas vulnerables del medio rural (FAO, 2012b). Una de las acciones que tiene particular impacto, sin embargo, son los programas de capacitación, asistencia técnica y subsidios para la creación de emprendimientos y otras fuentes de ingreso propias. De hecho, muchos de estos programas están focalizados en zonas rurales, como es el caso del Market Access and Rural Enterprise Development Programme en Granada, que busca incrementar el ingreso de jóvenes desempleados o empleados por cuenta propia en 50 comunidades rurales seleccionadas del país. Para ello se facilita a sus beneficiarios el acceso a asistencia técnica y capacitación que les permita generar actividades económicas en el ámbito agrícola y no agrícola.

Aspectos claves de las políticas para el combate de la pobreza rural en América Latina y el Caribe.

- Las políticas de protección social no contributivas se han constituido como un instrumento muy importante para hacer frente a la pobreza en zonas rurales.
- El alcance de las transferencias monetarias condicionadas es alto en la región, y si bien es cierto que las pensiones no contributivas aún no tienen versiones específicas para el mundo rural, con excepción del caso de Brasil, esta tendencia comienza a cambiarse lentamente.
- Las políticas referidas al empleo pueden ser importantes para enfrentar la pobreza rural, sobre todo considerando la ampliación de la presencia de trabajadores asalariados en estas zonas.



Comercio doméstico e intrarregional para la seguridad alimentaria y nutricional

Tal como se mencionó en el segundo capítulo de este documento, América Latina y el Caribe es un importante actor en la producción y el comercio agroalimentario mundial, con la capacidad de proveer alimentos a toda la región y de exportar los excedentes a otras regiones del mundo. Los recursos y las características climáticas posibilitan que la región disponga de amplias posibilidades productivas y ventajas competitivas.

Por otro lado, aun frente a este escenario positivo, cada país cuenta con particularidades tanto en su conjunto como en ciertas zonas de su territorio, que dan lugar a un escenario en el cual este volumen de producción no siempre se traduzca en una disponibilidad alimentaria continua, ni en una respuesta a la demanda de productos agropecuarios por parte de la población. En este sentido, los canales comerciales tanto domésticos como internacionales han cobrado particular importancia en los últimos años.

Los factores anteriormente descritos favorecen el comercio intrarregional, entendido como las relaciones comerciales entre los diversos países de la región, aprovechando las complementariedades existentes y dando salida a la oferta de alimentos para mercados que demanden dicha producción; en otras palabras, facilitar que el volumen productivo de la región, sumado a su diversidad, garantice el abastecimiento alimentario de sus propios países. En efecto, el intercambio comercial agroalimentario entre los países de América Latina y el Caribe se ha ido incrementando, de tal modo que en el trienio 2010–2012 el flujo de comercio agroalimentario en la región representó el 42% de las importaciones y el 17% de las exportaciones anuales totales (FAO y ALADI, 2014), dando cuenta de la importancia del comercio intrarregional y el potencial que tiene la región como proveedor de alimentos y otros productos agrícolas.

El comercio intrarregional es un factor importante para la seguridad alimentaria y nutricional de ALC. Considerando que la región cuenta tanto con países exportadores netos como otros importadores, la consolidación de los canales comerciales entre sus países

contribuye a mantener un abastecimiento alimentario más estable y fluido, que permita hacer frente a las turbulencias en los mercados globales. Del mismo modo, los menores costos de transporte, las mayores similitudes culturales alimentarias y la proximidad en caso de situaciones de emergencia que afecten la producción local resultan ventajas claves del intercambio comercial entre países de la región (FAO y ALADI, 2012).

Por otra parte, tal como el comercio intrarregional permite garantizar la disponibilidad de alimentos entre los países, las características del comercio interno son claves a la hora de garantizar un abastecimiento alimentario adecuado al interior de los mismos. En efecto, muchos países cuentan con regiones “productoras” y otras “deficitarias”; algunas simplemente no cuentan con los recursos naturales ni productivos necesarios para la actividad agropecuaria, mientras que otras tienen problemas socioeconómicos que dificultan la producción y posterior acceso a los alimentos. Del mismo modo, las condiciones de venta de alimentos al interior de los países pueden resultar desventajosas para las poblaciones más vulnerables. En todos estos casos, el rol facilitador del Estado en lo referente al comercio interno de alimentos se torna muy importante, y deviene trascendente al implementar instrumentos públicos que optimizan el funcionamiento de las cadenas de comercialización de alimentos, y así mejoren el estado de la SAN en cada país.

Instituciones para un comercio más justo e inclusivo

La institucionalidad referida al comercio tanto internacional como doméstico en América Latina y el Caribe, al igual que la mayoría de otras instituciones públicas en la región, ha ido evolucionando desde las décadas de 1980 y 1990 en adelante, pasando de una orientación muy alejada del intervencionismo del Estado hasta la actualidad, en que se ha revalorizado la acción estatal como medio para corregir fallas del mercado. Esto queda de manifiesto en el reforzamiento y/o creación de instituciones y reglamentos que les otorgan a los países la capacidad de actuar en las cadenas comerciales cuando lo estimen necesario. De todos modos, la existencia de instituciones referidas al comercio internacional se encuentra mucho más

extendida y consolidada en la región que la referida al comercio doméstico; aun cuando es evidente que todos los países cuentan en mayor o menor medida con prerrogativas en este ámbito⁷³.

Instituciones y normativa para el comercio externo.

Dentro de las instituciones y marcos regulatorios en el ámbito del comercio internacional, los aranceles son sin duda una acción central, transversal y frecuente. En las últimas décadas la estructura arancelaria ha tendido hacia la baja, a la par de los procesos más amplios de liberación comercial mundial. De todos modos, los productos agroalimentarios mantienen un nivel de protección arancelaria notoriamente superior al de otros productos industriales, y en ALC conservan un nivel promedio del arancel general (NMF) de 15,3% (FAO y ALADI, 2014). Aun así, este promedio no alcanza a reflejar las diferencias entre productos, los cuales muchas veces tienen una marcada tendencia subregional. Por ejemplo, mientras el NMF del arroz en el Caribe es de 19%, en Centroamérica alcanza un 32,5%, ejemplo de la diversidad de la región en esta materia (FAO y ALADI, 2014).

Por otro lado, además de fijar barreras arancelarias, la normativa comercial también mantiene requisitos para-arancelarios y no-arancelarios. Entre los primeros se cuentan medidas como las cuotas y regulaciones sanitarias; mientras que entre las segundas destacan medidas como los impuestos adicionales a las importaciones, por lo general relativas a aspectos burocrático-administrativos (FAO y ALADI, 2014).

En el caso del primer grupo, todos los países mantienen regulaciones sanitarias para el comercio exterior. Su importancia ha ido en aumento en los últimos años, no sólo desde el punto de vista de la protección del patrimonio vegetal y animal, sino también como instrumento de política para defender a los productos locales, desde el punto de vista de la importación, así como para el acceso a los mercados internacionales, en el ámbito de la exportación (FAO y ALADI,

2014). En cuanto a la aplicación de cuotas, varios países de la región cuentan con mecanismos permanentes que les permiten proteger la producción local y el abastecimiento interno, dependiendo de cómo se utilicen. Así, por ejemplo, en Costa Rica la Ley N° 8.763 reglamenta la implementación de cuotas de importación libres de arancel en caso de desabastecimiento de frijol y maíz blanco; por el contrario, en Colombia durante los últimos años se establecieron cuotas de importación para los lactosueros en base a la implementación del Decreto 2.112 del 5 de junio de 2009, para proteger la producción nacional.

En lo tocante a la normativa no-arancelaria, todos los países de la región mantienen reglamentos y regulaciones: impuestos adicionales a ciertos productos, permisos especiales, tasas por uso de servicios aduaneros, entre otras. Su variedad responde a la diversidad propia de la región; de todos modos, debe considerarse que su presencia no significa necesariamente mayores trabas al comercio: pueden ser signos de mayor transparencia, toda vez que la legislación es abierta e informada públicamente (FAO y ALADI, 2014).

Instituciones y normativa para el comercio doméstico.

Varios países de la región disponen de instituciones cuya función es garantizar el abastecimiento interno y facilitar el acceso a los alimentos en zonas deficitarias. Generalmente son empresas estrechamente relacionadas con el sector productivo, encargadas de las compras públicas, mantener reservas y realizar ventas en casos de desabastecimiento o presencia de altos precios de ciertos productos agrícolas. Un ejemplo en este sentido es Ecuador, que desde 2007 mantiene la Empresa Pública Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA EP), que tiene a su cargo el pesaje, compra, almacenamiento y comercialización de productos agropecuarios. En Bolivia, en tanto, también en 2007 fue creada la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), con el objeto tanto de apoyar a los productores nacionales mediante compras públicas, como de garantizar precios accesibles para los consumidores en productos derivados del trigo, maíz, arroz y soya.

Uno de los ejemplos de más larga data en este campo es la Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) en Brasil. Creada en 1990, esta institución tiene un rol clave en el abastecimiento alimentario del país, al

⁷³Por ejemplo, muchos países no mantienen medios directos para actuar en el mercado doméstico, si no que implementan acciones indirectas tales como información, desarrollo de normas y fiscalización de los procesos de comercio (FAO, 2011a). Este tipo de medidas ha sido ampliamente analizada en la literatura especializada, y por lo tanto, no será parte de este documento.

entregar información de mercados, implementar la Política de Garantía de Preços Mínimos (PGPM), el Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) y garantizar el

abastecimiento a personas y zonas que así lo requieran mediante el uso de productos agropecuarios en programas sociales y donaciones humanitarias (Intini, 2014).

Aspectos claves del desarrollo institucional para el comercio agroalimentario en América Latina y el Caribe.

- Durante las últimas décadas los países de la región han consolidado una institucionalidad sólida en materia de comercio internacional, así como una normativa que les permite actuar en los casos que sea necesario.
- La institucionalidad referente comercio doméstico está, en cambio, menos desarrollada, considerando que el proceso de revalorización del rol del Estado en los mercados nacionales es reciente.

Gobernanza de las cadenas comerciales agroalimentarias

La gobernanza para el comercio internacional ha estado presente durante décadas en la agenda regional. En los últimos dos decenios, se ha podido observar el nacimiento y consolidación de espacios de diálogo y coordinación herederos de esta duradera preocupación por crear sistemas comerciales más integrados en América Latina y el Caribe. En ese sentido, la creación de varios organismos de integración comercial es una manifestación concreta de los anhelos por crear sistemas de gobernanza en este ámbito.

En primer lugar, existen varios acuerdos a nivel subregional que tienen importantes implicancias en el comercio intrarregional. Uno de ellos es el Mercado Común Centro Americano (MCCA), creado en 1960 e integrado en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Este acuerdo, al cual suscriben El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, incluye un acuerdo de libre comercio del cual son parte el 96% de los productos transados (Demeke et al., 2014). En el Caribe, en tanto, la Caribbean Community (CARICOM), integrada por diez países del Caribe⁷⁴, cuenta con un alto grado de liberalización de las transacciones comerciales entre sus miembros (FAO y ALADI, 2014). Mientras tanto, en Sudamérica, es posible destacar la Comunidad Andina de Naciones (CAN) integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, que mantiene un arancel común externo y preferencias comerciales entre sus miembros; mientras que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), del cual son

miembros plenos Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, mantiene acuerdos de libre comercio y una política arancelaria común para sus países (Demeke et al., 2014).

A nivel de América Latina y el Caribe, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es el organismo de integración comercial más extendido, del cual son parte 13 países de la región. Éste propicia el establecimiento de preferencias económicas en sus países miembros, con el objeto de avanzar en la integración comercial. Para esto cuenta con tres mecanismos: la preferencia arancelaria regional, que se aplica a productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países; acuerdos de alcance regional; y acuerdos de alcance parcial con la participación de dos o más países integrantes⁷⁵. Por último, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) – es un organismo integrado por nueve países de la región, y que busca desarrollar un sistema de comercio soberano y solidario entre sus miembros⁷⁶.

La presencia de estos organismos ha implicado una mayor integración y coordinación entre sus países

⁷⁴/Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts and Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago.

⁷⁵/La información proviene de http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEB/quienes_somos y fue obtenida el 31/8/2014.

⁷⁶/La información proviene de <http://alba-tcp.org/content/principios-fundamentales-del-tratado-de-comercio-de-los-pueblos-tcp> y fue obtenida el 31/8/2014.

miembros. Por ejemplo, en el caso del MERCOSUR, ha significado mejores condiciones de transparencia y estabilidad jurídica, lo que tuvo como resultado un forta-

lecimiento de la confianza en las instituciones por parte del sector privado y la sociedad civil (Arellano, 2013).

Aspectos claves de la gobernanza para el comercio agroalimentario en América Latina y el Caribe.

- La gobernanza relativa al comercio intrarregional en América Latina y el Caribe es fruto de un largo proceso de integración entre los países de la región.
- Al día de hoy se encuentra consolidada, y sus mecanismos de coordinación y participación son en general adecuados para enfrentar nuevos desafíos institucionales en materia de comercio intrarregional.

Políticas para un comercio que garantice la seguridad alimentaria y nutricional

Las políticas y programas referidos a facilitar el comercio son de una diversidad que, si bien es propia de la región, aquí se observa con mayor intensidad, particularmente en el comercio doméstico.

Respecto al comercio internacional, los países de la región cuentan con instrumentos comunes de defensa comercial: principalmente salvaguardias, derechos compensatorios y medidas anti-dumping. Estos son instrumentos que los países pueden utilizar temporalmente para evitar desequilibrios en los mercados locales, proteger la producción nacional y hacer frente a prácticas denominadas desleales por parte de terceras partes, tales como el dumping en los precios de venta o la aplicación extendida de subsidios que impacte el volumen y precio de productos que ingresan al país (FAO y ALADI, 2014).

En cuanto a mecanismos para estimular el comercio intrarregional, además de los organismos de integración ya analizados, los países de América Latina y el Caribe actúan mediante la implementación de acuerdos de comercio bilateral o multilateral, con la intención de profundizar el comercio de ciertos productos, o con ciertos países. Así, existen países en la región que mantienen acuerdos bilaterales para la comercialización de productos agroalimentarios; el acuerdo entre Venezuela

y Guyana referente a la importación de arroz proveniente del segundo país es un ejemplo de esto.

Desde el punto de vista del comercio doméstico, los instrumentos son más diversos y responden en muchas ocasiones a la realidad sociopolítica de cada país. Dentro de estas medidas destacan en particular las políticas de abastecimiento, que refieren al uso de instrumentos públicos para intervenir a favor de actores que puedan verse perjudicados por el funcionamiento del mercado, implementando medidas de corto plazo y también decisiones de largo plazo para intervenir en situaciones estructurales. En el ámbito de la SAN, esto se observa en programas que buscan aumentar el acceso a los alimentos para la población vulnerable, así como otras iniciativas que buscan proteger a los pequeños productores de condiciones comerciales desventajosas. Estas iniciativas pueden caracterizarse en tres grandes grupos (FAO, 2011b):

Construcción de infraestructura para promover el comercio y el abastecimiento. Consiste en la construcción de obras públicas mediante las cuales el Estado garantiza las condiciones necesarias para que el intercambio comercial se realice adecuadamente. En este sentido, se asume que al existir las condiciones adecuadas, los productores podrán vender sus productos y los consumidores acceder a ellos en condiciones ventajosas. Países como República Dominicana y Paraguay, por ejemplo, mantienen proyectos de construcción de mercados públicos con el fin de cumplir los objetivos antes mencionados. Por otra parte, En algunos países

del Caribe, como Barbados y Granada, se han construido instalaciones pesqueras para facilitar el comercio de productos marítimos.

Iniciativas que promueven la venta de productos agroalimentarios sin intermediarios. En este tipo de iniciativas el Estado cumple un rol facilitador del comercio: actúa de forma activa, fomentando la venta directa de productos agropecuarios por parte de los agricultores a los consumidores. Se propone disminuir los costos asociados a la venta de alimentos, reduciendo la cantidad de actores dentro de la cadena de distribución, y aumentar el ingreso de los pequeños productores que, por lo común, participan en estos programas. En Guatemala, por ejemplo, mediante la implementación del Plan Pa' que te alcance, se contempló la implementación de 44 ferias del consumidor, con el fin de ofrecer alimentos a precios en promedio 20% a 30% menores que en el mercado establecido⁷⁷; en República Dominicana el Ministerio de Agricultura implementó las Plazas Agropecuarias para facilitar la venta de excedentes agrícolas por parte de los productores, con lo cual los consumidores pueden adquirir alimentos a precios más bajos.

Intervenciones del Estado en el comercio doméstico para favorecer el abastecimiento. Por último, varios países de América Latina y el Caribe han creado programas en los que el Estado se transforma en un actor

más de la cadena comercial⁷⁸. En algunos casos se enfocan a zonas con carencias estructurales de abastecimiento, como México con el Programa de Abasto Rural, que mantiene tiendas de venta de alimentos en localidades rurales de alta y muy alta marginación, a fin de garantizar un abastecimiento que no puede ser cubierto por los mecanismos comerciales tradicionales. Por otro lado, también existen países en donde sólo puede acceder a los programas la población previamente identificada en situación vulnerable; este es el caso de Belice, que mediante el Food Pantry Program garantiza la venta de una canasta básica alimentaria semanal a la mitad del precio de mercado.

Además de estos programas de carácter más focalizado, existen casos en los cuales las cadenas de abastecimiento estatales tienen cobertura nacional y universal. Sin duda el caso más destacado en este ámbito es la Misión Alimentación en Venezuela, que funciona a través de las tiendas MERCAL (Mercado de Alimentos) y la Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos S.A. (PDVAL). Desde 2003 se ha implementado con el propósito de brindarle a la población del país acceso a productos de primera necesidad a precios inferiores a los del comercio establecido: el año 2013, entre un 45% a un 47% de la población venezolana había comprado a lo menos un producto en la red MERCAL (Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela, 2014).

Aspectos claves de las políticas y programas para el comercio agroalimentario en América Latina y el Caribe.

- En el ámbito del comercio intrarregional los países comparten instrumentos que son aplicados según coyunturas y necesidades nacionales.
- Respecto al comercio doméstico, existe una creciente tendencia a que los Estados mantengan instrumentos para corregir fallas del mercado que puedan atentar contra la seguridad alimentaria y nutricional.

⁷⁷/La información proviene de <http://www.guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/5804-plan-pa%C2%B4quete-alcance-busca-otorgar-q3-mil-millones-en-microcr%C3%A9ditos> y fue obtenida el 29/8/2014.

⁷⁸/Algunas de estas iniciativas ya han sido mencionadas en el análisis de instituciones referidas al comercio doméstico.

Síntesis y conclusiones finales: lecciones aprendidas y desafíos futuros para la región

El recorrido realizado por distintos ámbitos de relevancia para la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe, aun cuando no entrega ni se propone entregar una imagen completa de la realidad regional, sí permite determinar ciertas características que se han ido consolidando en estos quince años, y que han permitido avanzar a ritmo constante en la erradicación del hambre, la malnutrición y la pobreza.

El análisis de estas cuatro áreas innovadoras de política, cuyo objetivo era encontrar tendencias e instrumentos característicos implementados en el marco del “enfoque político” ya descrito, sirve sin duda para ordenar y detallar las iniciativas de los países de América Latina y el Caribe, pero también para aprender acerca de las características que comparten los países de ALC, y que pueden llegar a corporizar una serie de conclusiones y lecciones sobre la trayectoria de la lucha contra el hambre en la región. Adicionalmente, el análisis también ofrece algunos aspectos en los cuales la región tendrá que redoblar sus esfuerzos si pretende consolidar los avances observados a lo largo de los últimos quince años.

Características diferenciadoras del proceso de reducción del hambre en la región

Uno de los datos más importantes que entrega el **Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional** de este año, es el cumplimiento, por parte de la región en su conjunto, de la meta 1C de los ODM referida a la disminución del hambre. Vale la pena señalar algunos aspectos distintivos del proceso que llevó a este gran resultado. Cabe señalar que, más que verdades irrefutables, estos tienen la intención de contribuir en la construcción de un debate regional en la materia que se encuentra en franco establecimiento.

La SAN como articuladora de políticas sectoriales. La instalación de la seguridad alimentaria y nutricional en el debate político fijó importantes desafíos para los Estados de la región. ¿Cómo hacer frente a un problema multidimensional con instrumentos públicos que se caracterizaban por la sectorialidad y falta de coordinación

institucional? ¿Cómo se podía construir un nuevo paradigma en el cual la SAN se encuentra a la par y a la vez integra objetivos sociales ya consolidados en la gestión pública, tales como la pobreza, la salud, la alimentación y el desarrollo económico?

La progresiva consolidación de la SAN en la agenda pública fue transformando el enfoque de los Estados de la región durante las últimas dos décadas: si se quería erradicar el hambre y la malnutrición, las formas de organizar la intervención pública y cómo esta se implementaba debía ser armonizada entre los distintos sectores con voz en la materia. Ya no bastaba con intervenciones sectoriales de gran inversión pública, pero que muchas veces tenían graves problemas de coordinación y focalización. La creación de leyes, políticas, planes y estrategias integrales de seguridad alimentaria y nutricional han sido la expresión de las nuevas tendencias regionales que exigían un Estado más flexible, integrado y, ante todo, con una mirada intersectorial.

Si se analizan de forma conjunta los cuatro ámbitos de política que integran este capítulo, se puede observar que su interrelación resulta aún más importante que cada uno sí mismo. A la larga, estas áreas de políticas se interrelacionan de forma tal que permiten darle más vigor a las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional: El establecimiento de políticas integrales para la SAN refuerza sus cuatro dimensiones: mientras que el fomento a la agricultura familiar consolida la disponibilidad de alimentos, pero también el acceso, al garantizar niveles mayores de ingreso a los productores, y la utilización, al proporcionar alimentos más frescos y nutritivos a los mercados. La erradicación de la pobreza en zonas rurales está íntimamente ligada al reforzamiento del acceso a los alimentos, mientras que el comercio intrarregional y doméstico tiene un gran potencial para garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos, además de promover la estabilidad de la SAN en el mediano plazo.

Al considerar que estos ámbitos de política no afectan sólo a una dimensión en particular, y que su ejecución se lleva a cabo de forma paralela, finalmente se observa que la región comenzó a implementar políticas en distintos plazos, alcance y sectores: un grupo de políticas tal que buscaba hacer frente justamente a las características amplias y multisectoriales que son parte de la

seguridad alimentaria y nutricional. Esta es una de las lecciones más importantes que deja el **Panorama 2014**.

El compromiso político como punto de partida de procesos sociales inclusivos. La inclusión de la SAN en la agenda pública trajo consigo también su instalación como tema de debate en la opinión pública. Sin embargo, en la región esto no sólo emergió como tema de interés general y demanda social: resultó en la consolidación de dos acciones paralelas cuya complementación permitió enriquecer y consolidar de forma definitiva la lucha contra el hambre en la región. Por un lado, los actores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y el mundo privado pasaron de ser actores que entregaban demandas al sistema político en busca de soluciones, a integrarse a dicho sistema para ser parte de la solución; mientras, al mismo tiempo, el sistema político comenzaba a comprender las ventajas de la integración de los antiguos actores “pasivos” y constituyó nuevas formas de participación y coordinación que redefinieron el antiguo sistema político.

En otras palabras, el compromiso del sector público y la sociedad civil confluyó en torno a la seguridad alimentaria y nutricional, de tal forma que el desarrollo de mecanismos de gobernanza inclusiva entregó mayor legitimidad al proceso de lucha contra el hambre, mejoró el diseño de las políticas y fortaleció los canales de retroalimentación. Esto permitió también aumentar la eficacia y eficiencia de las políticas, en tanto la población objetivo pasó de ser sujeto pasivo de políticas, a sujeto de derecho habilitado para fortalecer los mecanismos de gobernanza desde una perspectiva integral.

Revalorización del Estado en los procesos de desarrollo. Junto a un proceso histórico que se ha ido desarrollando en la región y en el mundo desde la década de los '90, el Estado ha vuelto a tener un rol importante en el desarrollo de los países, ya no sólo como garante y regulador, sino como parte activa del progreso.

Esto tiene particular relevancia en la lucha contra el hambre, la malnutrición y la pobreza: aun frente a los innegables efectos beneficiosos que ha traído consigo el crecimiento económico para la región, todavía persiste un núcleo de personas vulnerables para las cuales el Estado es fundamental para su integración en los procesos de desarrollo nacionales (FAO, 2012a). En este aspecto,

América Latina y el Caribe tiene limitaciones estructurales como la desigualdad en la distribución de los ingresos y un diverso desarrollo productivo entre los países y al interior de ellos, para los que el Estado se transforma en el único actor capaz de realizar transformaciones que permitan superar dichas limitaciones.

El establecimiento, fortalecimiento e incluso reconstrucción de instituciones públicas de desarrollo en la región se ha transformado, frente a esta situación, en una consecuencia necesaria así como una señal política potente para un mundo que ha enfrentado crisis tales como el alza y volatilidad de los precios de los alimentos en 2008; situación en la que contar con una estructura estatal más fortalecida y amplia se transformó en un factor clave para que los países pudieran enfrentar la coyuntura de mejor forma (FAO, 2011b).

Desafíos para una nueva agenda de desarrollo

El proceso de consolidación de la seguridad alimentaria y nutricional en la región, tiene aspectos muy positivos, de los cuales se pueden sacar importantes lecciones, pero eso no quita que deben plantearse nuevos desafíos y metas que permitan entregar sostenibilidad a estos grandes avances en el futuro. En particular, se observan entre otros temas algunos que requerirán especial atención en los próximos años:

Mayor integración regional. Aun cuando existen numerosos mecanismos de coordinación en la región, estos requieren de un mayor grado de consolidación y mayores potestades. La integración comercial, que aún tiene desafíos pendientes, debe ser acompañada por un proceso político más amplio, en el cual los países de la región aprovechen sus semejanzas culturales y a la vez se enriquezcan los unos y los otros gracias a sus particularidades.

En este sentido, organismos de integración en pleno proceso de consolidación, como son UNASUR y CELAC, tendrán un especial protagonismo a la hora de promover diálogos que permitan compartir experiencias y facilitar la asistencia y cooperación entre países para la implementación de políticas en el ámbito de la SAN. No sólo eso: una mayor integración permitirá entregar estabilidad a la seguridad alimentaria y nutricional, y preparará

a los países de la región para enfrentar de mejor forma los posibles shocks y emergencias que puedan poner en riesgo los avances realizados hasta ahora.

Aunque la región ha demostrado que puede avanzar decididamente hacia la erradicación del hambre, en su interior aún conviven realidades muy dispares. La cooperación sur-sur, proveniente de los mismos países de América Latina y el Caribe, puede marcar la diferencia en ese sentido, por lo que las experiencias deben ampliarse y trasladarse desde el ámbito bilateral hacia los organismos de integración supranacionales.

Mejoras en los sistemas de información, seguimiento y evaluación. Muchos países de la región aún cuentan con instituciones débiles a cargo de la producción y disseminación de información relativa a la SAN, así como de mecanismos precarios de seguimiento y evaluación de las acciones programáticas sectoriales e intersectoriales en favor de la seguridad alimentaria y nutricional.

Por más que exista un ambiente político proclive a la erradicación del hambre y la disminución de la pobreza, la implementación de instrumentos públicos requiere, de forma inobjetable, del trasfondo técnico adecuado para aumentar la posibilidad de éxito de los programas e intervenciones referidos a la seguridad alimentaria y nutricional. En la práctica esto da a entender que, si bien lo político guía los procesos de desarrollo en la región, existen aún deudas desde el punto de vista de las estructuras técnicas en el Estado, que plasmen el compromiso con la seguridad alimentaria y nutricional en acciones concretas, logrando niveles de coordinación política, técnica y operativa a través de los distintos sectores y niveles de gobierno.

La consolidación del conocimiento en este ámbito, implica un fortalecimiento de las capacidades de la administración pública, pero también en la creación de un capital humano que permita sustentar su accionar en el mediano y largo plazo, resiliente a los ciclos políticos y económicos. Más y mejores analistas y ejecutores a todo nivel significarán mejores resultados y mayores posibilidades de intervenciones con efectos positivos en la población vulnerable.

Consolidación de marcos integrales de políticas públicas a nivel nacional. Por último, aun cuando se han des-

tacado los aspectos positivos de la implementación de políticas públicas para la SAN, estas aún tienen desafíos que en mayor o menor medida determinarán la agenda pública en los próximos años.

En primer lugar, si bien los países de la región han demostrado un alto compromiso político con el establecimiento de estrategias integrales de seguridad alimentaria y nutricional, a nivel de la oferta programática dicha integralidad todavía debe encontrar relatos más concretos en todas las dimensiones de la SAN. Como se ha observado a lo largo de este **Panorama**, ya sea mediante coordinaciones con la oferta programática sectorial, o desde decisiones originadas en el seno de instancias intersectoriales, los países de la región aún deben fortalecer los mecanismos para hacer frente a las problemáticas emergentes de la seguridad alimentaria y nutricional, sea en las dimensiones de estabilidad (choques económicos, nuevo nivel de precios de los alimentos, cambio climático), como en la de disponibilidad (disminuir las brechas entre la agricultura familiar y el agronegocio, con criterios de sostenibilidad ecológica).

En segundo lugar, no obstante hay países que según sus capacidades y necesidades han podido consolidar grandes programas de apoyo a la agricultura familiar y protección social a escala nacional, todavía hay otros cuyas experiencias programáticas, relativamente nuevas, sólo ofrecen una cobertura parcial a los casos más críticos y priorizados en una etapa de implementación inicial. Sigue pendiente la ampliación de la cobertura y de los apoyos, como reconocimiento explícito a los derechos de la población. Esta transición, desde experiencias piloto hacia políticas de Estado consolidadas a nivel nacional, tiene el doble desafío de, por un lado, superar con éxito las dificultades impuestas por los ciclos políticos y económicos en cada país; y, por otro, encontrar nuevos pactos sociales, políticos y fiscales para darles sostenibilidad.

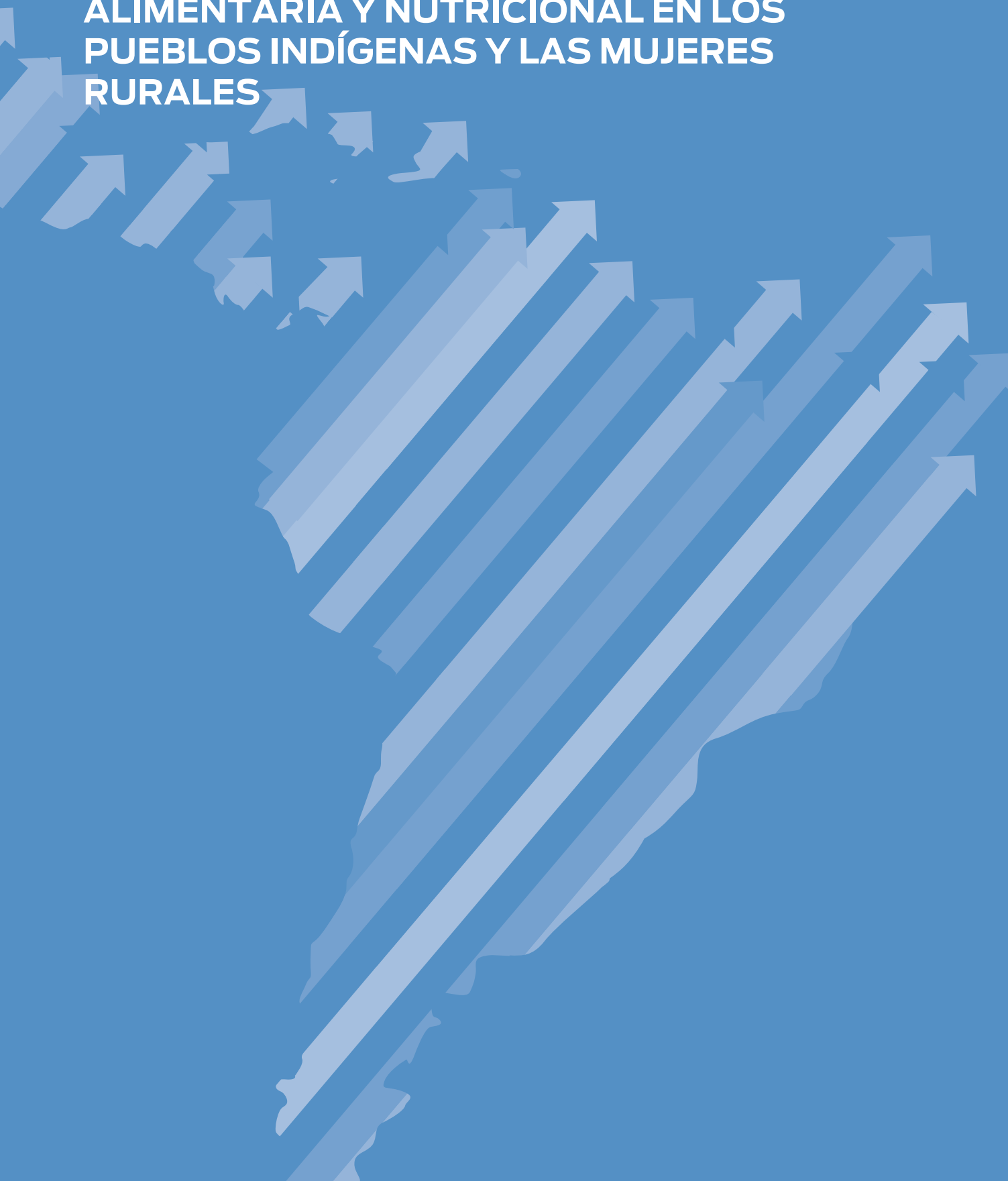
En tercer lugar, la oferta programática existente debe adecuar sus componentes y la gestión a las necesidades diferenciadas de los distintos grupos de la población, con las características específicas de cada territorio. En efecto, desde un enfoque de derechos humanos, resulta necesario intensificar los esfuerzos en generar una oferta pública diferenciada para cerrar brechas objetivas de bienestar, lo que incluye no sólo reconocer como suje-

tos de políticas específicos a los sectores informales e históricamente excluidos de la oferta, sino que también prever acciones de diseño, implementación y evaluación que consideren específicamente las brechas de género, el ciclo de vida, los pueblos indígenas y afroamericanos y las nuevas dinámicas socioeconómicas en el ámbito rural.

Finalmente, es imprescindible señalar que si bien durante los últimos años el Estado ocupa cada vez más un rol central en los éxitos en materia de reducción del hambre, la malnutrición y la pobreza, la SAN es un logro de toda la sociedad, y que precisamente por eso se debe robustecer el aporte que realizan a dicho proceso la sociedad civil y el mundo privado. Esto lleva a la palestra la sostenibilidad de la inversión pública en esta materia. Si bien es cierto que el factor de políticas fue aislado de otros factores que también tuvieron una injerencia clave en los resultados de erradicación del hambre, ello no se debe entender como una subestimación. La implementación de políticas redistributivas requiere de esfuerzos fiscales importantes, que deben ser acompañados de un proceso sostenible de crecimiento económico; igualmente, la participación del Estado en el comercio debe facilitar el acceso a los mercados así como corregir sus fallas, mas no debiera ser una limitante para la integración de los privados en las cadenas productivas. En este sentido, los mecanismos de gobernanza que se han instalado en la región pueden ser claves para evitar estos riesgos y permitir que la implementación de políticas públicas sea sostenible en el tiempo y se adapte regularmente a los posibles nuevos escenarios que afrontará la región.

CAPÍTULO 4.

LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS MUJERES RURALES





La desnutrición afecta a los integrantes de los pueblos indígenas en una proporción de entre 1 a 5 veces más que la población en general, lo que supone importantes desafíos en la región. El más importante de ellos radica en la generación de información y políticas públicas para este sector de la población, considerando sus conocimientos, tradiciones y valores propios.

En el ámbito rural, las mujeres mantienen brechas importantes respecto a los hombres en cuanto a ingresos, tamaño de las explotaciones agrícolas y acceso a insumos y programas productivos, a pesar de su rol fundamental en la seguridad alimentaria y nutricional. Esto atenta contra la erradicación del hambre en las zonas rurales, considerando que son las mujeres quienes en la mayoría de los casos están a cargo de la alimentación de las familias.

La situación de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe

A pesar de la todavía heterogénea situación que muestran las estadísticas oficiales en la materia, se estima que la población indígena de América Latina alcanza alrededor de 40 millones de personas, pertenecientes a más de 800 pueblos. Esto representa aproximadamente el 10% de la población total de la región y el 40% de la población rural de América Latina (CEPAL, 2014b).

Si bien América Latina es la región que mayores avances ha registrado en la visibilización y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, este se ha dado de distintas maneras, y no llegan a dar cuenta de la diversidad y complejidad de esta realidad (FAO, 2014g). Así pues, a excepción de El Salvador y Panamá, la mayoría de los países continentales de la región ha ratificado el Convenio 169 de la OIT⁷⁹, lo que ha permitido que, a partir de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas, las luchas de estos pueblos hayan experimentado avances sin precedentes en la defensa de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, así como en la de las tierras, territorios, recursos y conocimientos que forman parte de su invaluable patrimonio colectivo.

A pesar de estos avances, todavía hay desafíos pendientes. Dentro del mundo rural, por ejemplo, las problemáticas que viven los pueblos que se autoidentifican como indígenas u originarios suelen ser muy distintas a las de otros actores rurales, como los campesinos

(aun cuando estos puedan tener un origen étnico-cultural autóctono) responden a procesos históricos diferentes, en los que su relación con el mundo institucional de los respectivos Estados, la economía nacional y global y las políticas de las que han sido objeto, han terminado por expresarse en construcciones identitarias muy diferenciadas y, consiguientemente, en agendas y reivindicaciones igualmente diversificadas.

Por ello, es indispensable reconocer que el universo de lo indígena en América Latina y el Caribe es una realidad heterogénea y diversa, que incluye desde pueblos en situación de aislamiento, refugiados en regiones remotas; hasta situaciones como la de Bolivia, el país más indígena de América⁸⁰; o el caso en el que existen pueblos indígenas transnacionales⁸¹, sea por efecto de la imposición ajena de los límites interestatales que fraccionaron la territorialidad originaria, o bien, como resultado de los procesos contemporáneos de migración mencionados⁸².

A pesar de este panorama, las condiciones de exclusión que afectan en mayor o menor medida a la población indígena de la región parecen tener en la etnicidad un factor explicativo de la persistencia de las brechas que separan a la población indígena de la no indígena en prácticamente todos los indicadores de progreso y bienestar.

⁷⁹/El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fue aprobado en 1989 y entró en vigencia en 1991.

⁸⁰/Los resultados del último Censo (2012) de Bolivia todavía no son oficiales. Ahora bien, los datos del Censo precedente (2001) muestran que la mayoría de la población boliviana es indígena (62%) y a la vez urbana (66%), siendo así que la mayoría de la población indígena es urbana y la mayoría de la población urbana es indígena (PNUD, Albó y Molina, 2004).

⁸¹/Como son los casos del pueblo guaraní, dividido entre Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay; o el aymara, distribuido en las actuales geografías de Bolivia, Chile y Perú, entre otros.

⁸²/Que se expresan, por ejemplo, a través de entidades tan sui generis como el "Frente Indígena Oaxaqueño Binacional Mixteco-Zapoteco" que han conformado comunidades de Oaxaca y sus emigrantes en Nueva York.

La emergencia de los pueblos indígenas como actores sociales y políticos en los últimos años ha contribuido a redefinir el imaginario colectivo y las percepciones que, desde el Estado y la sociedad, se tenía de ellos, dignificando paulatinamente su historia, su cultura, sus cosmovisiones y su aporte a la construcción de las identidades plurales, hoy reconocidas por la mayoría de los ordenamientos constitucionales de la región. Uno de los ámbitos en que se plasma este reconocimiento es el de la información sociodemográfica, que da cuenta de la multiculturalidad como atributo de las sociedades latinoamericanas, matizando fuertemente la idea falaz de la homogeneidad mestiza prevaleciente hasta no hace mucho.

A pesar de los avances registrados en años recientes en cuanto a la desagregación de la variable étnica y la incorporación del criterio de auto-pertenencia en diversos instrumentos de medición, la información disponible para analizar las distintas dimensiones y características de la población indígena continúa siendo insuficiente, dispersa y dispar, tanto en la información censal como en las estadísticas sectoriales, así como en los registros administrativos desarrollados en los diversos países de la región.

No obstante, en muchos casos esta información ya ha venido alimentando la definición de políticas públicas diferenciadas y focalizadas, cuyos resultados ponen en evidencia la pertinencia de este esfuerzo, en contraste con las políticas planas, en las que la población indígena era indiferenciadamente subsumida en las categorías de "pobres", "vulnerables", "población rural" y otros conceptos.

Pueblos indígenas, salud y seguridad alimentaria y nutricional

Aun cuando la información disponible tiene varias limitaciones, es posible concluir a partir de los datos de la región que las condiciones de inseguridad alimentaria de la población indígena son mayores que las de la población no indígena. Esto es una paradoja, toda vez que sus territorios generalmente albergan la mayor diversidad y riqueza genética, recursos que no solo explican la supervivencia de sus comunidades originarias sino que han sido la base de los sistemas alimentarios de las sociedades modernas en todo el mundo.

Esta paradoja no puede ser entendida al margen de un análisis multicausal de las diversas dimensiones que la determinan. Por ello, no basta con analizar los índices de desnutrición que afectan a la población indígena, ni tampoco las brechas existentes con los índices comparativos de la población no indígena. Esos datos pueden explicar los efectos de su situación, pero no así las causas estructurales.

Así, por ejemplo, información disponible hace diez años permitía valoraciones como las presentadas por el Banco Mundial (2005), donde el 57% de los niños guaraníes menores de 5 años en Argentina padecían desnutrición y el 43% tenía desnutrición crónica; mientras la tasa de retraso general en el crecimiento en Guatemala era del 44%, pero para los niños indígenas esta tasa era del 58%, casi el doble de la tasa de los niños no indígenas; o los datos de Ecuador que mostraban que la desnutrición crónica era también más de dos veces mayor en las comunidades indígenas en comparación con las no indígenas.

La Tabla 11 da cuenta de la situación de desnutrición de la población indígena con respecto de la no indígena, pudiéndose apreciar una situación heterogénea a nivel regional. De todos modos, cabe destacar que los parámetros correspondientes a la población indígena están entre una vez y media y casi cinco veces por encima de los de la población no indígena.

Toda esta información permite apreciar que, si bien en general los índices de desnutrición de la población indígena continúan siendo significativamente más altos a los de la población no indígena, y los índices de desnutrición tanto crónica como global han bajado de manera importante en los países considerados, existen importantes diferencias que ameritan ser destacadas. La Figura 50 muestra la situación de Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú. Mientras en los tres últimos países⁸³ el ritmo de descenso de la desnutrición en la población indígena es mayor que el de la población no indígena, en Bolivia se da la situación inversa en una proporción importante. Esto también se puede observar en números absolutos en la Tabla 12.

⁸³/Nótese que para el caso de Perú, los datos referidos dan cuenta de un período que, prácticamente, duplica al de los demás países considerados en estos cuadros.

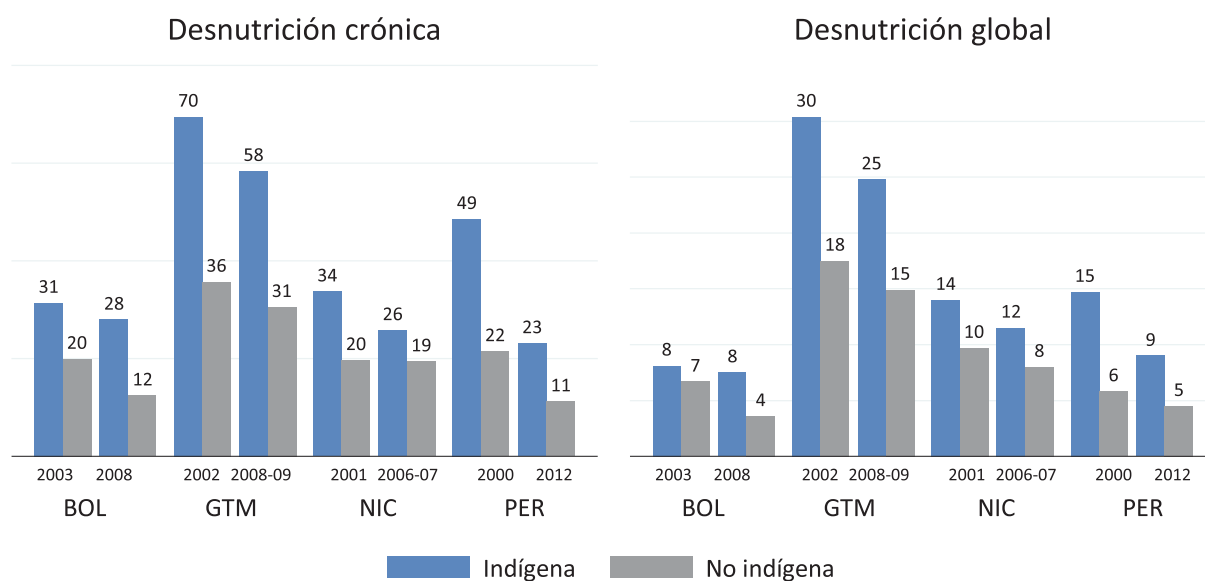
Tabla 11: Prevalencia (%) de la desnutrición crónica y global en niños menores de 5 años, según condición étnica en países seleccionados, distintos períodos.

País (Año de la encuesta)	Condición étnica	DESNUTRICIÓN ⁸⁴	
		CRÓNICA	GLOBAL
Bolivia, E. P. (2008)	INDÍGENA	28,0	7,5
	NO INDÍGENA	12,4	3,6
	TOTAL	22,5	6,1
	Brecha Relativa	2,3	2,1
COLOMBIA (2010)	INDÍGENA	22,3	8,6
	NO INDÍGENA	8,5	4,6
	TOTAL	9,2	4,8
	Brecha Relativa	2,6	1,9
ECUADOR (2004)	INDÍGENA	47,6	16,5
	NO INDÍGENA	21,5	9,3
	TOTAL	24,1	10,1
	Brecha Relativa	2,2	1,8
GUATEMALA (2008-09)	INDÍGENA	58,4	25,0
	NO INDÍGENA	30,5	14,6
	TOTAL	43,3	19,4
	Brecha Relativa	1,9	1,7
HONDURAS (2011-12)	INDÍGENA	23,7	11,8
	NO INDÍGENA	16,2	9,2
	TOTAL	17,1	9,5
	Brecha Relativa	1,5	1,3
NICARAGUA (2006-07)	INDÍGENA	25,8	11,5
	NO INDÍGENA	19,4	8,0
	TOTAL	19,9	8,3
	Brecha Relativa	1,3	1,4
PERU (2012)	INDÍGENA	23,1	9,0
	NO INDÍGENA	11,2	4,5
	TOTAL	13,7	5,5
	Brecha Relativa	2,1	2,0

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CELADE-CEPAL (2014).

84/ Porcentaje de niños menores de 5 años. Los niños con desnutrición se expresan como porcentaje del total, considerando las siguientes categorías: crónica (talla para la edad) o global (peso para la edad). Esta categorización se realiza a partir de una medición antropométrica realizada al momento de la encuesta (peso y talla en el lugar de residencia). A partir de la misma, los niños se clasifican según el número de desviaciones estándar (DE) de la media del patrón internacional utilizado por NCHS/CDC/OMS. Son desnutridos los que están 2 o más DE por debajo de la media de la población de referencia.

Figura 50: Cambios en la situación de la desnutrición crónica y la desnutrición global [porcentajes (%)], de acuerdo a la pertenencia a pueblos indígenas en países seleccionados, distintos períodos.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de CELADE-CEPAL (2014).

Tabla 12: Reducción (%) de la desnutrición crónica y global en países seleccionados, distintos períodos.

	DESNUTRICIÓN CRÓNICA				DESNUTRICIÓN GLOBAL			
	Tasa de reducción (%) en el período ^a		Tasa de reducción (%) anual ^b		Tasa de reducción (%) en el período ^a		Tasa de reducción (%) anual ^b	
	Indígena	No Indígena	Indígena	No Indígena	Indígena	No Indígena	Indígena	No Indígena
Bolivia, E.P.	-10,8	-37,7	-2,2	-7,5	-7,9	-46,8	-1,6	-9,4
Guatemala	-16,0	-14,6	-2,5	-2,2	-18,4	-14,9	-2,8	-2,3
Nicaragua	-23,4	-1,5	-4,3	-0,3	-17,6	-17,5	-3,2	-3,2
Perú	-52,5	-47,9	-4,4	-4,0	-38,6	-22,2	-3,2	-1,8

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CELADE-CEPAL (2014).

Notas: a/ para Bolivia el período comprende los años entre 2003 y 2008, para Guatemala éste corresponde a los años entre 2002 y 2007-2008, para Nicaragua corresponde a los años entre 2001 y 2006-07, y Perú comprende los años entre 2000 y 2012.

b/ Corresponde a la tasa anual de reducción promedio de los años comprendidos en cada uno de los períodos.

A la luz de estos datos, se puede afirmar que la malnutrición constituye uno de los problemas que más afecta a los pueblos indígenas en la región. Ocasionada por la degradación ambiental, la contaminación de sus ecosistemas tradicionales, la pérdida de sus tierras y territorios y la disminución de sus fuentes tradicionales de alimentos o de su acceso a ellas (ONU, 2010), podría decirse que ésta es, a la vez, causa y efecto de muchas de las dificultades estructurales que enfrentan las poblaciones que las padecen.

Por otro lado, en un estudio reciente (CEPAL, OPS y UNFPA, 2013) se constata, entre otras situaciones, que la mortalidad infantil afecta desproporcionadamente a los pueblos indígenas en relación al resto de la población en todos los países donde existen datos desagregados. Además, se ha logrado describir un patrón de heterogeneidad de la mortalidad infantil entre los pueblos indígenas de un mismo país, así como dentro de un mismo pueblo localizado en distintos países, como en el caso del Quechua y

Aymara en Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia. Asimismo, se ha mostrado que hay un evidente rezago en el cumplimiento de los acuerdos internacionales y compromisos adquiridos por los países, como el Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo (1994), que estipula que en 2014 los niveles de mortalidad infantil de los pueblos indígenas deben ser iguales a los de la población en general.

En cuanto a las estadísticas de mortalidad en lactantes y niños menores de cinco años, en América Latina la mortalidad infantil entre los niños indígenas es 60% mayor que entre los no indígenas: 48 por 1.000 nacidos vivos, en comparación con 30 por 1.000 nacidos vivos (CEPAL, 2014b). Sin embargo, estos promedios pueden no ser representativos de la realidad específica que vive cada uno de los pueblos: por ejemplo, entre los Campa-Ashaninka y los Machiguenga, en la Amazonía peruana, las tasas de mortalidad infantil llegan a 99 y 100 por cada 1.000 nacidos vivos, respectivamente. La brecha es aún mayor con respecto a la probabilidad de morir antes de los 5 años, siendo superior al 70% para este período (CEPAL, 2006). Para las poblaciones indígenas más pequeñas, las altas tasas de mortalidad pueden ser demográficamente desastrosas: pequeñas epidemias pueden destruir a toda una generación, con efectos sobre la viabilidad demográfica de la comunidad en su conjunto (Montenegro y Stephens, 2006). Así por ejemplo, entre el 58,3% y el 84% de los Yanomami que viven en Venezuela contraen la hepatitis B en algún momento de sus vidas, siendo esta la tercera causa de muerte entre ellos después de la malaria y la desnutrición (CEPAL, 2014b).

Pobreza en los pueblos indígenas

Las brechas existentes en la situación sanitaria y nutricional entre la población indígena y el resto de la población son multicausales, y también extensivas a otros indicadores socioeconómicos que indican cómo la etnicidad profundiza las diferencias, como las tasas de pobreza. En Panamá, por ejemplo, el índice de pobreza de la población indígena es 5,9 veces mayor que el de la población no indígena, mientras que en México y Guatemala es 3,3 y 2,8 veces mayor, respectivamente (CEPAL, 2014b). En Chile, en tanto, los datos reflejan importantes brechas relacionadas con pobreza,

ruralidad, educación, tamaño de la familia, distancia a centros poblados, etc., entre la población indígena y la no indígena (PNUD y RIMISP, 2012).

En otro caso, un reciente estudio en Paraguay (FAO, MINAG e INDI, 2014) concluyó que la pobreza indígena se explica por una suma de factores, entre los que destacan el acceso a la tierra, a la educación, la salud y otros servicios básicos. En ese país, el índice de pobreza extrema de los niños y niñas indígenas es 2,4 veces mayor al de los niños no indígenas, cuestión particularmente relevante, pues el indicador tiene directa relación con la canasta básica alimentaria. Desde el punto de vista de la educación, también existen diferencias muy pronunciadas entre el promedio de años de estudio de la población indígena, que alcanza apenas los 3 años, y el de la población no indígena, que llega a 8 años. Finalmente, los datos de acceso a los servicios de salud son igualmente decisivos, en tanto los niños indígenas acceden a consultas médicas en un 37% mientras los no indígenas en un 61%.

Los pueblos indígenas son parte de la solución

Si bien las circunstancias históricas y coyunturales que afectan a la población indígena plantean importantes desafíos a los Estados de la región, no es menos cierto que ella es portadora de los conocimientos, recursos y aptitudes de los que no puede prescindir ninguna respuesta a la problemática esbozada.

Esta afirmación tiene que ver con el fondo y con la forma de las opciones a considerar. En lo que se refiere al fondo, se reconoce que, en el actual marco de desarrollo, es necesario buscar nuevas respuestas y admitir que existen otros paradigmas, que pueden resultar más austeros, sostenibles y eficientes, para alcanzar la plenitud de la vida social. Entre ellos se encuentran aquellos que los pueblos indígenas han logrado preservar, amparados en sus cosmovisiones y sistemas de valores, a pesar de su interrelación –tan asimétrica como inevitable– con el modelo hegemónico. El reconocimiento del potencial que atesora la aceptación de una visión plural del desarrollo representa, en un escenario de redefinición de las Metas de Desarrollo Sostenible post 2015, una oportunidad que no se puede desaprovechar.

En cuanto a las formas, el respeto a la diversidad debe expresarse en la adopción de un nuevo modelo de gobernanza, en el que los pueblos indígenas puedan concurrir a delinear y concertar las políticas en ámbitos formales de participación; y en el que puedan presentar sus inquietudes e iniciativas, defender sus intereses y concertar con otros actores. El Estado y los otros actores sociales deben promover un diálogo intercultural horizontal y de respeto, tratando de aplicar un enfoque de derechos del que hasta ahora han sido ajenas la mayoría de las instituciones de la región.

Seguridad alimentaria y nutricional de las mujeres en las áreas rurales de América Latina y el Caribe, con énfasis en la agricultura familiar

Como productores, las mujeres y los hombres del entorno rural desempeñan diferentes funciones para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de sus familias y comunidades. Mientras los hombres se dedican principalmente a los cultivos en el campo, las mujeres suelen ser responsables de cultivar y preparar la mayor parte de los alimentos que se consumen en el hogar, además de criar el pequeño ganado, que aporta las proteínas.

En su función de administradoras de los recursos del hogar, las mujeres también dedican una parte importante de sus ingresos a la compra de alimentos y a las necesidades de sus hijos e hijas. Esto tiene particular importancia, puesto que algunos estudios indican que las posibilidades de supervivencia de un niño se incrementan en un 20% cuando es la madre quien controla el presupuesto doméstico⁸⁵. Así, la mujer desempeña una función determinante en la SAN y en la salud infantil.

Por otro lado, el acceso de las mujeres a la educación también constituye un factor determinante en los niveles de nutrición y salud infantil. Estudios realizados muestran que los hijos de madres que han recibido cinco años de educación primaria cuentan con un

40% más de probabilidades de superar los cinco años de vida⁸⁶. De igual manera, en muchas culturas, las mujeres y las niñas comen después de los miembros varones de la familia, lo que pone de manifiesto que un suministro de alimentos adecuado no se traduce directamente en un nivel de nutrición adecuado, al menos no para todas las personas del hogar. Mujeres, niñas, personas enfermas o con discapacidades son las principales víctimas de esta discriminación alimentaria, que tiene como resultado la presencia de problemas de salud y malnutrición.

Asimismo, las necesidades fisiológicas de las mujeres embarazadas y lactantes las hacen más susceptibles de padecer malnutrición y carencia de micronutrientes. Más aún, la salud materna es crucial para la supervivencia de los hijos e hijas: una madre desnutrida probablemente dará a luz a un niño con poco peso al nacer, lo que incrementa significativamente el riesgo de muerte del recién nacido.

Todo lo anterior se refleja en el hecho que el doble de mujeres que de hombres sufren desnutrición y en que las niñas tienen dos veces más posibilidades que los niños de morir de desnutrición⁸⁷. De igual forma, una situación similar se observa en el caso del sobrepeso y la obesidad, que tiende a ser más recurrente en mujeres⁸⁸.

En América Latina y el Caribe, la población rural asciende a cerca de 121 millones de personas, que representan aproximadamente el 20% de la población total. El 48% son mujeres, lo que se traduce en 58 millones (CEPAL, en línea).

Las mujeres rurales son responsables de más de la mitad de la producción de alimentos a nivel mundial y desempeñan un papel importante en la preservación de la biodiversidad a través de la conservación de las semillas, con bancos de semillas de los que dependen la producción de alimentos; en la recuperación de prácticas agroecológicas; y aportan a la SAN a través de la producción de alimentos saludables y la partici-

⁸⁵/La información proviene de <http://www.fao.org/gender/gender-home/gender-programme/gender-food/es/> y fue obtenida el 24/09/2014.

⁸⁶/Ibid.

⁸⁷/Ibid.

⁸⁸/Mencionado en el apartado de Utilización.

pación en mercados locales de alimentos. Sin embargo, sus conocimientos en materia de semillas (recolección, clasificación, identificación de propiedades, almacenamiento, cualidades dietéticas y culinarias, la complementación entre ellas para prevenir enfermedades, entre otros) siguen pasando casi inadvertidos⁸⁹.

De igual manera, a pesar de los avances logrados en las últimas décadas, las mujeres rurales viven en situación de desigualdad social y política, la cual se expresa fuertemente en la dimensión económica, con menos acceso a la tierra, al crédito y a la asistencia técnica, entre otros. De esta forma, reducir la desigualdad de género es fundamental para que los avances en la erradicación del hambre se concreten a todo nivel, tal como se observa a continuación.

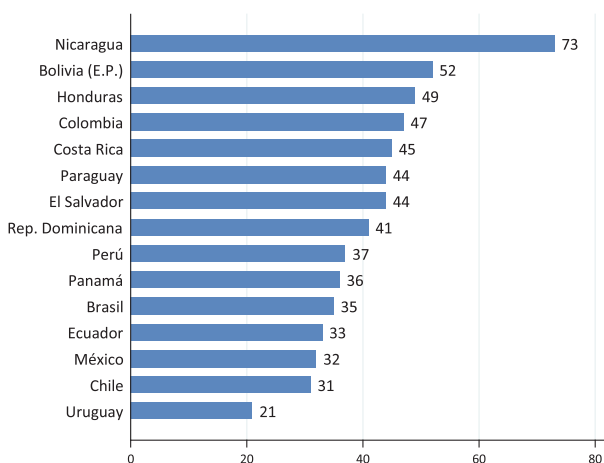
Mujeres invisibilizadas y con menores ingresos

El 40% de las mujeres rurales mayores de 15 años en América Latina no tiene ingresos propios (ver Figura 51), con prevalencias que fluctúan entre el 21% en Uruguay al 73% en Nicaragua. Es un hecho que las mujeres que trabajan en la agricultura de forma no remunerada constituyen el universo más numeroso pero menos conocido de las mujeres dedicadas a actividades agrícolas. Si bien una parte de las trabajadoras agrícolas obtiene un ingreso directo, generando mejores condiciones para su autonomía y para el reconocimiento de su aporte económico al grupo familiar, otra parte –que se ve reflejada en estas cifras– es una integrante de la fuerza de trabajo familiar no remunerada, en cuyo caso los ingresos de la explotación agrícola son generalmente recibidos por el hombre, invisibilizando el aporte femenino a los ingresos familiares y reduciendo su capacidad de administrar tales recursos.

El aporte de las mujeres a la economía rural resulta, de esta forma, minimizado. Pese a esto, algunos instrumentos estadísticos han puesto de manifiesto el aporte que las mujeres realizan a la economía rural, a través de su elevada participación en la producción agrícola para el autoconsumo (ver Tabla 13).

⁸⁹/La información proviene de <http://www.fao.org/americas/perspectivas/genero/es/> y fue obtenida el 24/09/2014.

Figura 51: Porcentaje (%) de mujeres rurales mayores de 15 años sin ingresos propios en América Latina y el Caribe, alrededor de 2010.



Fuente: Elaboración a partir de tabulaciones especiales de Censos Agropecuarios Nacionales.

Tabla 13: Tasa (%) de participación en actividades destinadas a la producción para el autoconsumo por sexo en países seleccionados, alrededor de 2010.

País	Género	Tasa
Ecuador	Hombres	46
	Mujeres	60,9
Guatemala	Hombres	31,1
	Mujeres	47,6
México	Hombres	47,0
	Mujeres	48,4

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Uso del Tiempo de Ecuador (2010), Guatemala (2010) y México (2010).

Adicionalmente, y aún en trabajos remunerados realizados para empleadores, muchas mujeres sufren discriminación. Un ejemplo de esta situación puede verse en el estudio sobre mujeres inmigrantes indígenas provenientes de Panamá y Nicaragua, que trabajan como temporeras en la cosecha del café en Costa Rica, donde quedan en evidencia altos grados de informalidad y exclusión de los derechos laborales y protección social, al tratarse de mercados desregulados (FAO, CEPAL y OIT, 2012).

En relación al empleo, más del 50% de las mujeres rurales de la región trabajan en empleos rurales no agrícolas (ERNA), por los cuales generan ingresos clave para su autonomía económica, y el que ha tenido un crecimiento vigoroso en las últimas décadas: durante el período 2000-2008, se registra un aumento del empleo en ERNA de 29% para las mujeres, frente a un 27,7% para los hombres (FAO, 2013d).

En la Tabla 14 se pueden observar las grandes diferencias de salarios e ingresos según el subsector, la inserción en el subsector (cuenta propia y microempresas versus otras inserciones), el tipo de contrato (formal o informal) y la localidad (salarios menores para un mismo trabajo cuando la residencia del trabajador es rural y gradientes en lo rural) entre hombres y mujeres. Asimismo, hay diferencias entre los salarios e ingresos de las mujeres y de los hombres para un mismo trabajo y para calificaciones parecidas, explicado en gran parte por una discriminación por sexo. El resultado de todos estos factores en conjunto

es un ingreso promedio 40% menor para las mujeres que para los hombres en los doce países analizados (FAO, 2013e).

Puede observarse que las mujeres rurales en general no perciben directamente ingreso alguno por las labores que desarrollan, y cuando lo perciben, es significativamente menor para un mismo trabajo y calificaciones similares. Lo anterior provoca que la probabilidad de ser pobre sea mayor para las mujeres que para los hombres (FAO, 2014h, en prensa).

En este sentido, la autonomía económica de las mujeres tiene una estrecha relación con la situación de pobreza en que se encuentran muchos hogares en los sectores rurales, donde persisten mayores niveles de pobreza que en las áreas urbanas. Datos de la CEPAL (2012) señalan que entre 2000 y 2010 la pobreza rural se ha reducido de forma considerable, así como también la indigencia, destacándose en este período los casos de Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Sin embar-

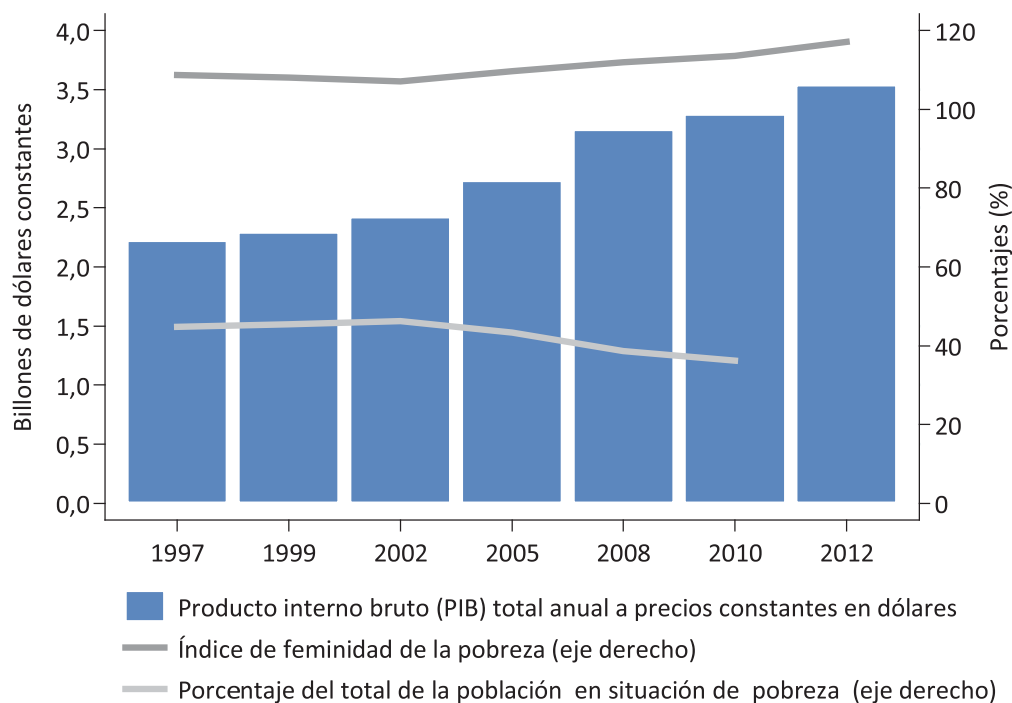
Tabla 14: Ingreso y jornada laboral promedio (%) de mujeres y hombres de más de 15 años que trabajan en ERNA, en países seleccionados, alrededor de 2010.

	Ingreso laboral medio de las mujeres sobre el ingreso laboral medio de los hombres	Jornada laboral semanal media de las mujeres sobre la jornada semanal media jornada hombres	Diferencia entre las proporciones de la jornada laboral y de los ingresos laborales de mujeres
Brasil	62,3	79,4	17,2
Chile	69,8	90,3	20,5
Colombia	54,2	76,0	21,8
Costa Rica	68,9	71,4	2,4
Ecuador	62,3	86,9	24,6
El Salvador	71,7	89,7	18,1
México	58,1	77,8	19,6
Panamá	58,9	75,7	16,8
Paraguay	47,9	91,2	43,4
Perú	43,2	81,1	37,9
R. Dominicana	66,2	84,4	18,2
Uruguay	58,0	72,7	14,7
Promedio simple de los 12 países	60,1	81,4	21,3

Fuente: Elaboración propia a partir de las tabulaciones de Encuestas de Hogares de los países respectivos, año 2010, excepto Brasil y Chile (2009).

go, la Figura 52 muestra que ha aumentado la proporción de mujeres entre la población pobre e indigente, fenómeno que se acentuó durante la crisis del 2008, probando que las mujeres son las más afectadas durante los períodos de crisis.

Figura 52: Evolución de la pobreza (% y billones de dólares constantes), la feminidad de la pobreza y el PIB en América Latina y el Caribe, 1997-2012



Fuente: CEPAL (en línea).



Mujeres y la administración de la tierra

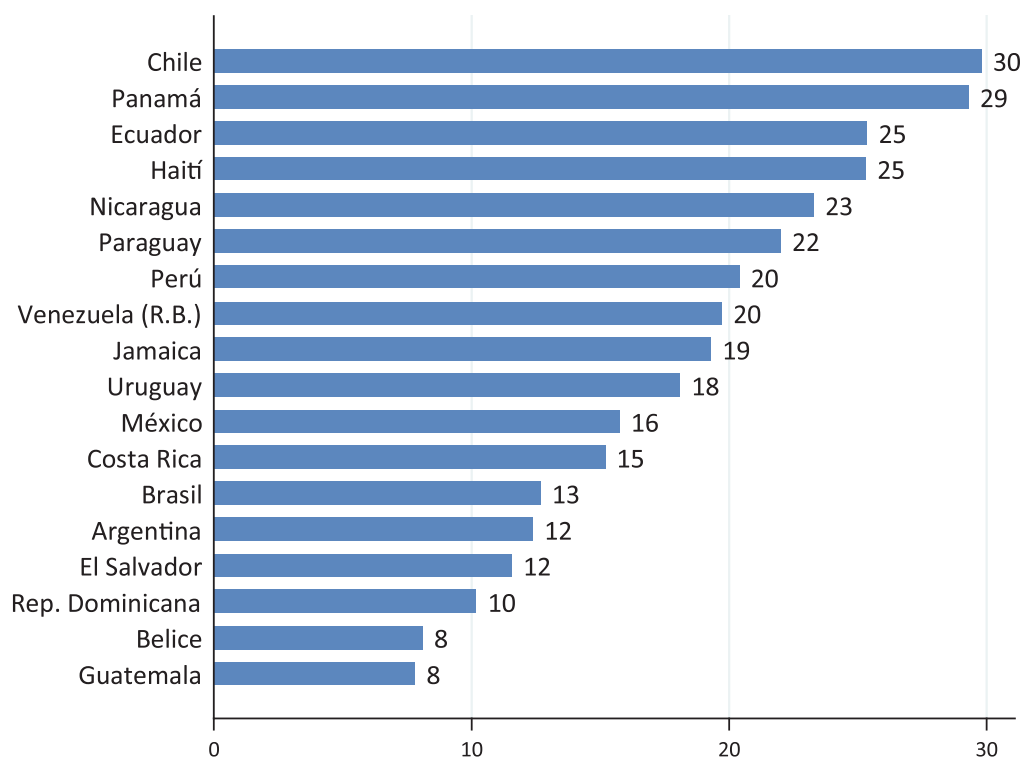
En América Latina y el Caribe, entre el 8% y el 30% de las explotaciones están a cargo de una mujer (ver Figura 53). Si bien resulta baja, esta proporción va en aumento, cobrando así cada vez mayor importancia para la autonomía económica de las mujeres, la seguridad alimentaria y el bienestar de la sociedad (Namdar-Irani et.al, 2014). A su vez, la proporción de mujeres productoras se ha incrementado en más de 5 puntos en la última década (ver Tabla 15). Esta mayor participación de las mujeres en el mundo agrícola ha permitido afirmar que, en algunos países, existe un fenómeno de feminización del campo (FAO, 2013f). En otros países se podría concluir, sencillamente, que las brechas en el acceso y administración de la tierra se están lentamente cerrando como consecuencia de cambios culturales.

Tabla 15: Evolución de la proporción (%) de explotaciones agrícolas encabezadas por mujeres en países seleccionados, distintos períodos.

Países	Proporción de Explotaciones Agrícola encabezadas por mujeres			
	Observación más reciente		Observación anterior	
	Año Observación	Porcentaje (%)	Año Observación	Porcentaje (%)
Chile	2007	30.0	1997	21.0
Guatemala	2003	8.0	1991	7.0
Nicaragua	2011	23.0	2001	18.0
Paraguay	2008	22.0	1991	9.0
Perú	2011	24.0	(a)	20.0
República Dominicana	s.l	10.0	1960	11.0

Fuente: Elaboración propia a partir de: (i) Observación más reciente: Censos Nacionales Agropecuarios de Chile, Guatemala, Nicaragua, y Paraguay; FAO (2011a) para República Dominicana; Perú: INEI- Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2011. (ii) Observación anterior: Deere D, León M., sf, Problemas Metodológicos sobre la medición de la propiedad de la tierra por género para Chile, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana; Perú: FAO (2011b). (a) Sin fuente ni fecha explicitada. Anterior a 2011.

Figura 53: Proporción (%) de explotaciones agrícolas encabezadas por mujeres en países seleccionados, Fuente: Elaboración propia a partir de tabulaciones especiales de Censos Agropecuarios Nacionales y Censos de cultivos



Fuente: Elaboración propia a partir de tabulaciones especiales de Censos Agropecuarios Nacionales y Censos de cultivos.

Si bien los países muestran cierta heterogeneidad en cuanto al peso de las mujeres jefas de explotación, se observa una constante: estas se concentran en las unidades productivas de menor tamaño, por lo que la superficie promedio de sus explotaciones es siempre significativamente inferior a las controladas por hombres (ver Tabla 16). Además, cuentan con menos acceso a crédito, a asistencia técnica y a capacitación, a lo que se suma el hecho de que en ocasiones no son consideradas productoras, razón por la que tienen menor participación en la toma de decisiones (FAO, 2013d).

Tabla 16: Tamaño promedio de las explotaciones según jefatura por sexo y relación de la superficie promedio mujer/hombre de las explotaciones según sexo de la jefatura en países seleccionados.

País	Superficie Promedio (Has)		Relación Superficie Promedio Mujer / Hombre
	Jefatura femenina	Jefatura masculina	
Chile	25,5	60,7	42,0
Costa Rica	37,6	47,1	80,0
Ecuador	3,0	7,6	40,0
Haití	0,8	1,0	76,0
Nicaragua	20,0	34,0	57,0
Perú	6,1	9,0	67,0

Fuente: FAO, a partir de Censos Nacionales Agropecuarios: Brasil, 2006; Chile, 2007; Ecuador, 2000; Haití, 2009; Nicaragua, 2001 (no se ha tenido acceso a estas variables para el Censo 2011); Perú, 1994.

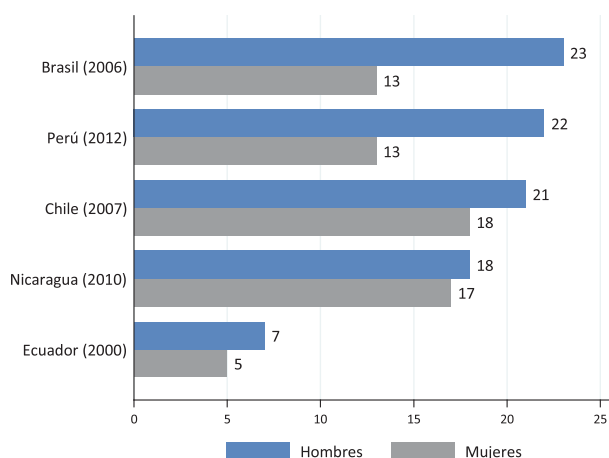
Adicionalmente, existe también una brecha en detrimento de las mujeres en cuanto a la calidad de la tierra: se observa una menor concentración de explotaciones encabezadas por mujeres en los territorios de mayor potencial agrícola (FAO, 2013f). Es así que las mujeres jefas de explotación tienen una representación considerablemente mayor en el estrato menos capitalizado de la agricultura familiar que en el resto de la agricultura.

Mujeres y el acceso a apoyos productivos

Tal como se puede ver respecto a tierras, el acceso a otros activos productivos también revela una brecha en detrimento de las mujeres. Adicionalmente, se han observado brechas en contra de las mujeres en asistencia técnica, capacitación y acceso al crédito (FAO, 2013f).

En cuanto a la asistencia técnica, existe una clara tendencia a que las explotaciones con jefatura femenina accedan en menor proporción a este tipo de servicio (ver Figura 54). En Perú y Brasil existen brechas de 10 y 11 puntos, respectivamente, a favor de los hombres. Para otros países, como Nicaragua, Ecuador y Chile se evidencian, en tanto, brechas entre mujeres y hombres de muy pequeña amplitud, con valores inferiores a 3 puntos porcentuales. En efecto, mientras el 17%, 5% y 18% de las jefas de explotaciones nicaragüenses, ecuatorianas y chilenas reciben asistencia técnica y/o capacitación, la tasa de cobertura masculina es de 18%, 7% y 21%, respectivamente.

Figura 54: Porcentaje (%) de productores y productoras con acceso a asistencia técnica en países seleccionados.



Fuente: Elaboración propia a partir de: Brasil, Nobre M, 2012; Chile, Minagri, Qualitas AC, 2009; Ecuador, CEPAL, 2006a; Nicaragua, IV Censo Nacional Agropecuario 2011; Perú, INEI, Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2012 en INEI, 2012, "Mejoramiento de las estadísticas para la igualdad de género, Experiencia Peruana" (presentación diapositivas).

Pese a lo anterior, las brechas se han ido acortando. En Chile, por ejemplo, mientras en 1990 las mujeres representaban sólo el 8% de las usuarias de los pro-

gramas de asistencia técnica del Ministerio de Agricultura, esta proporción creció de manera sostenida, hasta llegar a un 41% en 2012 (Namdar-Irani, 2014).

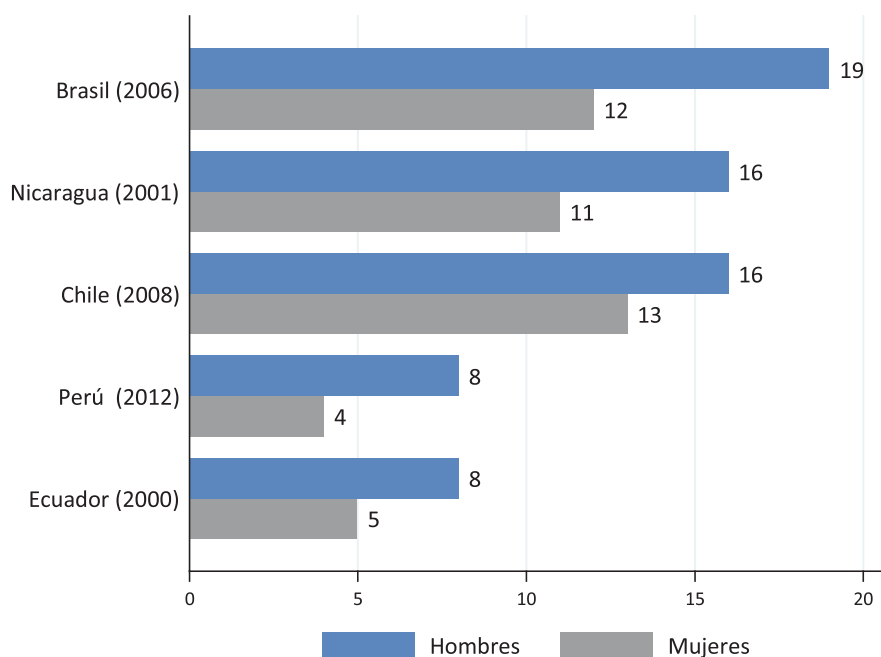
En Nicaragua, el Censo Agropecuario de 2001 indicaba una brecha de acceso a asistencia técnica (con o sin capacitación) de 3 puntos (9% de las explotaciones encabezadas por mujeres recibían estos servicios versus 12% en el caso de las explotaciones con jefatura masculina). Diez años después, en el reciente censo de 2011, la brecha es inferior a 1 punto (14,1% de cobertura en el caso de las mujeres y 14,7% en el caso de los hombres) (Namdar-Irani, 2014).

En cuanto al acceso a capacitación, se observa una tendencia similar: mientras en 2001 la tasa de cobertura era de 8,8% y 12,8% para mujeres y hombres, respectivamente, en 2011 la brecha se acortó a 0,9 puntos porcentuales (14,2% de cobertura para las mujeres y 15,1% para los hombres) (Namdar-Irani, 2014).

En relación al crédito, en general el acceso a financiamiento es aún más restringido que al apoyo técnico, con tasas de cobertura que se sitúan, a lo sumo, alrededor de un 15% (ver Figura 55). En Brasil, se observa que el 12% de las explotaciones femeninas accedieron a crédito, proporción que alcanza un 19% en el caso de las explotaciones encabezadas por hombres. Esta misma situación se observa, con matices, en los demás países estudiados.

En Chile, por ejemplo, se observa una reducción de la brecha de género tanto en la distribución de clientes como en el monto de colocaciones. Es así que mientras las mujeres representaban el 15% de los clientes de crédito y el 10% del monto colocado en 1995, estas proporciones ascienden a 25% y 19%, respectivamente, en el año 2008. En 2012, las clientes de crédito de corto plazo representan el 28%, y las de largo plazo el 33%, mientras la proporción del monto de colocaciones femeninas es de 20% en corto plazo y 27% en

Figura 55: Porcentaje (%) de productores y productoras con acceso a crédito en países seleccionados.



Fuente: Elaboración propia a partir de: Brasil, Nobre M, 2012; Chile, Minagri, Qualitas AC, 2009; Ecuador, CEPAL, 2006a; Nicaragua, IV Censo Nacional Agropecuario 2011; Perú, INEI, Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2012 en INEI, 2012, "Mejoramiento de las estadísticas para la igualdad de género, Experiencia Peruana" (presentación diapositivas).

largo plazo, mostrando que, pese a los avances, aún persiste una brecha (Namdar–Irani, 2014).

En Nicaragua, en tanto, se evidencia una brecha de género tanto en la etapa de postulación como en la de aprobación: un 19% de las mujeres jefas de explotación postulan a un crédito y un 60% de las postulantes lo obtienen, mientras en el caso de las explotaciones encabezadas por hombres las proporciones son de 25% y 64% en cada etapa, respectivamente. Como resultado de lo anterior, se puede constatar que el 11% de las mujeres son usuarias de crédito, proporción que asciende al 16% en el universo de explotaciones encabezadas por hombres.

Las recientes cifras de Perú, finalmente, revelan una baja cobertura de crédito: solo un 7% de las explotaciones acceden a financiamiento (INEI, 2012). Dentro de esta proporción, las explotaciones con jefatura femenina son aún más perjudicadas, pues sólo un 4% de éstas son usuarias de crédito, frente a un 8% en el caso de los hombres.

La igualdad de la mujer significa progreso de todos

Las mujeres rurales de la región enfrentan múltiples desafíos. Como se observó, las mujeres suelen contar con menos recursos financieros y productivos que los hombres. Asimismo, las explotaciones femeninas tienen un menor tamaño y muestran una mayor concentración relativa en los territorios menos dinámicos desde el punto de vista agrícola. Esto representa un desafío muy importante para la SAN, por cuanto son las mujeres las que, mediante la agricultura de subsistencia, se preocupan por lo general de alimentar a sus familias.

La agricultura familiar es una actividad que puede ayudar a aumentar la oferta de alimentos de América Latina y el Caribe, reducir la pobreza, la subalimentación y la desnutrición a la población más vulnerable de las zonas rurales, entre la que destacan las mujeres⁹⁰.

Esto debe ser tomado en cuenta por los programas de fomento agrícola y desarrollo rural, ya que la mayor vulnerabilidad de las explotaciones con jefatura femenina requiere de un tratamiento diferenciado. En efecto, la igualdad de oportunidades exige igualdad de capacidades para aprovecharlas y tener resultados similares en términos de beneficios.

Brindar apoyo a las mujeres rurales en la agricultura familiar desarrollando estrategias, políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional con un fuerte componente de género es fundamental, ya que esto permite aumentar sus posibilidades de desarrollo socioeconómico y eliminar las restricciones que enfrentan en el acceso y control de recursos y servicios.

Por otra parte, las trabajadoras agrícolas familiares no remuneradas constituyen un universo relativamente desconocido y sin apoyo directo, en circunstancias que se estima que representan un número similar al de las trabajadoras por cuenta propia, y que su aporte productivo resulta igualmente importante en cantidad y oportunidad. El primer desafío para los gobiernos en este ámbito es conocer mejor a este grupo de productoras y, en función de esto, diseñar programas de apoyo que logren responder en forma simultánea a sus necesidades como mujer productora y como sujeto de políticas.

Los beneficios de mejorar las condiciones de vida de las mujeres de la región, especialmente de aquellas que habitan las áreas rurales y que dependen de la agricultura familiar para su autoabastecimiento y la generación de ingresos, se traducen en una mejor y mayor seguridad alimentaria y nutricional, tanto para las mujeres como para las personas que dependen de ellas. En este sentido, la igualdad de género y la erradicación de la discriminación es un beneficio para todos.

⁹⁰/En el Capítulo 3 se analizan en mayor detalle las iniciativas en este ámbito.

BIBLIOGRAFÍA



Appendini, K. y Nuijten, M. 2002. "El papel de las instituciones en contextos locales". En *Revista de la CEPAL*, Abril, 2012. 76: 71–88.

Arellano, F. 2013. *La entrada de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Implicaciones políticas y económicas*. Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

Arias, D., Coello, B., Arias, J., Giertz, A., Edmeades, S., Bandura, R., Salamanca, E. y Messier, M. 2013. *Agriculture for Nutrition in Latin America and the Caribbean: from quantity to quality*. Washington DC, World Bank.

Ávalos, C. 2013. Capítulo IV. Caso El Salvador. En FAO. 2013. *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Tomo I. Santiago de Chile.

Banco Mundial. 2014a. *Global Economic Prospects. Shifting priorities; building for the future* Junio 2014. Washington DC.

– 2014b. *Food Price Watch*. Year 4, Issue 16 (February 2014). Washington DC.

– 2005. *Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina 1994–2004*. Washington DC.

– (en línea). Indicadores Mundiales de Desarrollo (WDI). Disponible en <http://data-bank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>.

Beduschi, L., Faret, P. y Lobo, L. 2014. "Un marco conceptual para el análisis de experiencias de promoción de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe". En FAO. 2014. *Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La experiencia del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

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.

Cecchini, S. y Martínez R. 2011. *Protección Social Inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL. 2014a. *Agricultura familiar y circuitos cortos: nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición*. Memoria del seminario sobre circuitos cortos, 2 y 3 de septiembre de 2013. Santiago de Chile, CEPAL.

– 2014b. *Los pueblos indígenas de América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para el respeto de sus derechos*. Santiago de Chile.

– 2013. *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago de Chile.

– 2012. *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago de Chile.

– 2006. *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago de Chile.

– (en línea). CEPALSTAT (Base estadística). Disponible en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

CEPAL y OIT. 2014. *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral*. Mayo, 2014 (10). Santiago de Chile, OIT.

CEPAL, OPS y UNFPA. 2013. *Lineamientos para incluir la identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes en los registros de salud*. Santiago de Chile, CEPAL.

CRED (en línea). The International Disaster Database (Base estadística). Disponible en <http://www.emdat.be/>.

Cruces, G. y Gasparini, L. 2013. *Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente*. Documento de Trabajo N°142, Marzo, 2013. La Plata, Argentina. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

De Schutter, O. 2012. *Una revolución de derechos: la aplicación del Derecho a la Alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe*. Nota informativa O6 – Septiembre 2011.

Delgado, G. y Cardoso, J. (eds.). 2000. *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. Brasília, IPEA.

Demeke, M., Spinelli, A., Croce, S., Pernechele, V., Stefanelli, E., Jafari, A., Pangrazio, G., Carrasco, G., Lanos, B., y Roux, C. 2014. *Food and Agriculture Policy Decisions. Trends, emerging issues and policy alignments since the 2007/08 food security crisis*. Roma, FAO.

Eitzinger, A., Läderach, P., Sonder, K., Schmidt, A., Sain G., Beebe S., Rodríguez B., Fisher M., Hicks P., Navarrete-Frías C. y Nowak A. 2012. *Tortillas en el Comal: Los sistemas de maíz y frijol de América Central y el cambio climático*. CIAT – Políticas en Síntesis No. 6. Cali, Colombia. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

Estado Plurinacional de Bolivia. 2012. *Atlas de riesgo agropecuario y cambio climático*. La Paz.

Faiguenbaum, S. 2013. "Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas en zonas rurales de América Latina". En FAO. 2013. *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Tomo I. Santiago de Chile.

- FAO. 2014a. *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria*. Nº 2 (Julio 2014). Roma.
- 2014b. *Boletín de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina y el Caribe*. (Enero – Marzo 2014). Santiago de Chile.
- 2014c (en prensa). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en el Caribe*. Bridgetown.
- 2014d. *Pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe*. (Julio 2014). Santiago de Chile.
- 2014e. Gobernanza para la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Conferencia regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Trigésimo tercer período de sesiones. Santiago de Chile, 6-9 de Mayo de 2014.
- 2014f. Reposicionamiento de la agricultura familiar en el programa de América Latina y el Caribe. Conferencia regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Trigésimo tercer período de sesiones. Santiago de Chile, 6-9 de Mayo de 2014.
- 2014g. *Los Pueblos Indígenas y la Agricultura Familiar (mimeo)*. Santiago de Chile.
- 2014h (en prensa). *Panorama de la mujer rural para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- 2013a. *Statistical Yearbook 2013*. Roma.
- 2013b. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile.
- 2013c. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2013. Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*. Roma.
- 2013d. *Nota de política sobre las mujeres rurales 3*. Santiago de Chile.
- 2013e. *Nota de política sobre las mujeres rurales 2*. Santiago de Chile.
- 2013f. *Nota de política sobre las mujeres rurales 1*. Santiago de Chile.
- 2012a. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2012*. Santiago de Chile.
- 2012b. *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Tomo I. Santiago de Chile.
- 2012c. Marco Estratégico Regional para la Gestión de Riesgos Climáticos en el Sector Agrícola del Corredor Seco Centroamericano. Tegucigalpa.

- 2011a. *Ahorrar para crecer*. Roma.
- 2011b. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile.
- 2011c. *Programas de alimentación escolar y compras de agricultura familiar campesina en los programas sociales de asistencia alimentaria*. Taller técnico regional. Managua, FAO.
- 2010. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile.
- (en línea). FAOSTAT (Base estadística de la FAO). Disponible en <http://faostat.fao.org/>.
- FAO y ALADI. 2014. *Desarrollo del comercio intrarregional de alimentos y fortalecimiento de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, FAO.
- FAO y ALADI. 2012. *Seguridad alimentaria y comercio intrarregional de alimentos en la ALADI*. Santiago de Chile, FAO.
- FAO, CEPAL e IICA. 2013. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014*. San José, IICA.
- FAO, CEPAL y OIT. 2012. *Empleo y condiciones de trabajo de mujeres temporeras agrícolas*. Tomo 2. Santiago de Chile, FAO.
- FAO, FIDA y PMA. 2014. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma, FAO.
- FAO, MINAG e INDI. 2014. *Informe Nacional. Diagnóstico y propuestas para el desarrollo de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas en Paraguay*. Asunción, FAO.
- FAO y RUTA. 2010. *Pequeños productores de Granos Básicos en América Central*. Tegucigalpa.
- FMI (en línea). World Economic Outlook Databases (Base estadística). Disponible en <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>.
- GTA (en línea). Global Trade Atlas (Base estadística). Disponible en <http://www.gtis.com/GTA/>.
- INEI. 2012. *Mejoramiento de las estadísticas para la igualdad de género, Experiencia Peruana (presentación diapositivas)*. Noviembre de 2012.
- IPCC, 2014a. *Climate change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Volume I: global and sectoral aspects*. Ginebra, Suiza.
- 2014b. *Climate Change 2014: Impacts, adaptation and vulnerability. Part A: Global and*

sectoral aspects. Summary for policymakers. Cambridge University Press, Cambridge, UK, y Nueva York, NY, EEUU.

– 2012. *Gestión de los Riesgos de Fenómenos Meteorológicos Extremos y Desastres para Mejorar la Adaptación al Cambio Climático. Resumen para responsables de políticas.* Informe especial del IPCC. Cambridge University Press, Cambridge, UK; y Nueva York, NY, EEUU.

Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela. 2014. *Entorno Social y Económico.* (Presentación diapositivas). Presentación interna en la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe, Agosto, 2014. Santiago de Chile.

Intini, J. 2014. *Compras públicas y SAN. La experiencia de Brasil.* (Presentación diapositivas). Presentación en el Taller Regional de Consulta Técnica “Comercio Intrarregional de Alimentos y Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe”, 5 y 6 de Junio de 2014, Santiago de Chile.

Jorquera Beas, D. 2011. *Gobernanza para el Desarrollo Local.* Documento de trabajo N° 6, Proyecto “Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo”. Santiago de Chile, RIMISP.

Krugman, P. 2008. *Fundamentos de Economía.* Barcelona, España. Editorial Reverté.

Köbrich, C., Villanueva, L. y Dirven, M. 2004. *Pobreza rural y agrícola: entre los activos, las oportunidades y las políticas. Una mirada hacia Chile.* Santiago de Chile, CEPAL.

Leporati, M., Salcedo, S., Jara, B., Boero, V. y Muñoz, M. 2014. “La agricultura familiar en cifras”. En FAO. 2014. *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política.* Santiago de Chile.

Maletta, H. 2011. *Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina.* Documento de Trabajo N° 90, Programa Dinámicas Territoriales Rurales – Documento de Trabajo N° 1, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Santiago de Chile, RIMISP.

Martínez, D. 2002. *Políticas activas de empleo: eficaces pero perfectibles.* Santiago de Chile, OIT.

Ministerio de Agricultura (MINAGRI) de la República de Chile y Qualitas AC. 2009. *Situación de la mujer en el sector silvoagropecuario, avances y desafíos en materia de equidad de género.* Santiago de Chile, MINAGRI.

Ministerio de Desarrollo Social de la República de Chile (en línea). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Base estadística). Disponible en <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2011/>.

Monteiro C., Levy R., Claro R., de Castro I. y Cannon G. 2011. “Increasing consumption of ultra-processed foods and likely impact on human health: evidence from Brazil”. *Public Health Nutrition.* Enero, 2011. 14(1):5–13.

Montenegro, R. y Stephens, C. 2006. "Indigenous health in Latin America and the Caribbean". Indigenous Health Series 2. *The Lancet 2006* (367): 1859–69.

Namdar-Irani, M. 2014. *Mujer Agrícola y Políticas Públicas en Chile (mimeo)*. Santiago de Chile, FAO.

Namdar-Irani, M., Parada, S. y Rodríguez, K. 2014. Las mujeres en la agricultura familiar. En FAO. 2014. *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política*. Santiago de Chile.

Nobre, M. 2012. Censo Agropecuario 2006 Brasil: uma análise de gênero. En Bitto A., Dantas I. y Hora K. 2012. *As Mulheres nas estatísticas agropecuárias: Experiências em países do Sul*. Brasília, MDA.

OIT. 2013. *Panorama Laboral 2013 – América Latina y el Caribe*. Lima.

OMS. 2014. *World Health Statistics 2014*. Ginebra, Suiza.

– (En línea). Global Health Observatory Data Repository– WHO (Base estadística). Disponible en <http://apps.who.int/gho/data/node.main.1096?lang=en>.

OMS y UNICEF. 2014. *Progress on Drinking Water and Sanitation. 2014 update*. Ginebra, Suiza.

ONU. 2014. "Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover. Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud" (A/HRC/26/31). Abril de 2014.

ONU. 2010. "Informe sobre la Situación de los pueblos indígenas del mundo, elaborado por siete expertos independientes y producido por la Secretaría del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas". Boletín del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas (DPI/2551/A – 09–64061). Enero de 2010.

OPS, FAO, CEPAL, IICA y ACNUDH. 2014. *Una mirada integral a las políticas públicas de agricultura familiar, seguridad alimentaria, nutrición y salud pública en las Américas: Acercando agendas de trabajo en las Naciones Unidas*. Santiago de Chile.

Ortega, A. 2012. "Desarrollo territorial rural y estructuras de gobernanza en Brasil". *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XII (38), enero–abril de 2012: 149–179.

Partridge, M. y Rickman, D. 2008. "Distance from urban agglomeration economies and rural poverty". *Journal of Regional Science*, 48(2): 285–310.

Pereira Leite, S., Cazella, A. y Zimmermann, S. 2013. "A gestão do Programa Territórios da Cidadania no Brasil: análise das ações e políticas implementadas". *Perspectivas Rurales*. Nueva época, Año 11 (22): 71–107.

- Pérez, R. y Ortiz, V. 2014 (en prensa). *Variación geográfica del costo de vida y su impacto en pobreza en áreas aisladas. El caso de la Región de Aysén, Chile*. Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Pérez, R., Salazar, A., Foster, W. y Osses, P. 2013. "El efecto de la distancia al mercado sobre la pobreza rural en la RM de Santiago". *EURE*, 39 (116): 173-188.
- PNUD y RIMISP. 2012. *Medición del estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Población Indígena en Chile*. Santiago de Chile, PNUD.
- Rossel, C. 2012. *Protección social y pobreza rural en América Latina*. VII Seminario Internacional Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina. Santiago de Chile, FAO.
- Salcedo, S., De La O, A. y Guzmán, L. 2014. "El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe". En FAO. 2014. *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política*. Santiago de Chile.
- SEDESOL. 2010. *Oportunidades, un programa de resultados*. Ciudad de México.
- Solano, L., Acuña, I., Sánchez Jaeger, A., Barón, M. y Morón de Salim, A. 2011. "Pobreza estructural y déficit nutricional en niños preescolares, escolares y adolescentes del Sur de Valencia, Estado Carabobo-Venezuela". *Salus on-line*, Abril de 2011. 15 (1): 35-46.
- Soto Baquero, F., Rodríguez, M. y Falconi, C., eds. 2007. *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, FAO y BID.
- Sotomayor, O., Rodríguez, A. y Rodrigues, M. 2011. *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Stamoulis, K. y Zezza, A. 2003. *A conceptual framework for national agricultural, rural development and food security strategies and policies*. ESA Working Paper No. 03-17. Roma, FAO.
- Sternadt, D. y Ramírez, A. 2014. "Desafíos para las organizaciones de agricultura familiar en América Latina". En FAO. 2014. *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política*. Santiago de Chile.
- Veras Soares, F., Pérez Ribas, R. y Issamu Hirata, G. 2008. *Los Logros y las Carencias de las Transferencias de Efectivo Condicionadas: Evaluación del Impacto del Programa Tekoporã del Paraguay*. Brasilia, International Poverty Center (IPC).



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

ISBN: 978-92-5-308526-2



9 789253 085262

I4018S