

Por una política de sustitución de importaciones agrícolas.

José Graziano Da Silva

1.- Uno de los impactos más visibles de la actual alza de precios de algunos productos agrícolas sobre las economías de los países de América Latina, además del aumento del costo de la alimentación, es el crecimiento de la cuenta de importación de alimentos. El impacto es mayor sobre los países Centro-Americanos que en los de América del Sur¹. Muchos de ellos, a pesar de haber sido casi autosuficientes en un pasado no remoto, se acostumbraron a las importaciones subsidiadas desde EE.UU. de muy bajo costo, sobre todo de maíz y trigo, como también de aceites vegetales y arroz.²

Como reacción a la crisis del alza de precios de los productos agrícolas, la mayoría de los países de la región han adoptado en carácter de emergencia una doble política. Por un lado reducir los aranceles de importación y/o los impuestos sobre el valor agregado que influye sobre los productos de la canasta básica. Por otro, subsidiar directa o indirectamente (a través de bonos o el aumento del valor de las transferencias), el consumo de estos productos.

2.- Lo fundamental a señalar es que ese “paquete de emergencia” representará un aumento adicional sobre la carga fiscal de estos países, lo cual ya se sabe de antemano es insuficiente para enfrentar los retos de alcanzar las metas milenio, como señalo en reiteradas oportunidades la CEPAL.³

Vale notar también que los recientes acontecimientos apuntan para un cuadro de agravamiento de la debilidad fiscal de estos países debido principalmente a:

- a) la crisis norteamericana (materializada en la devaluación del dólar y en la desaceleración del crecimiento de la economía norteamericana), impacta fuertemente el ritmo de crecimiento de los países de la región, sobre todo la demanda de exportaciones de América Central y del Caribe a los Estados Unidos, así como el valor real de las remesas de los inmigrantes latinos a sus países de origen;
- b) La persistencia de los elevados precios no sólo para los productos agrícolas sino también para los insumos, especialmente los derivados del petróleo (entre ellos fertilizantes y plaguicidas), que aún que, presentan una caída en los últimos meses, siguen muy por encima de los valores del 2006/07.

1 Los datos aquí referidos son del Grupo de Políticas de FAO-RLC “Aumento en los precios de los alimentos en América Latina y Caribe de ago. 2008 disponible en el sitio Web de FAORLC.org. Véase también el anexo 1.

2 Haití es el caso extremo pues hace poco más de 30 años era autosuficiente en arroz de acuerdo con Hill Quigley. The U.S. Role in Haiti's Food Riots: 30 Years Ago Haiti Grez Rice It Hended, What Happened? Published on The Smirking Chimp, Apr 22, 2008 (<http://www.smirkingchimp.com>)

3 Ver respecto a CEPAL. Objetivos de desarrollo del milenio; una mirada desde América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto 2005 y también CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Política macroeconómica y volatilidad. Santiago, UN. Agosto 2008.

- c) El “spillover” de la alza de los precios de los commodities que ya están transmitiéndose a todos los sectores de la economía, generando impactos inflacionarios importantes, hace que los Bancos Centrales adopten una política monetaria apretada básicamente elevando sus tasas de interés, como forma de reducción de la demanda agregada, dada la imposibilidad de actuar sobre los precios importados.⁷

De confirmarse esas tendencias, el “paquete de emergencia” tenderá a convertirse en un creciente endeudamiento externo, aprovechando la caída del dólar y las menores tasas de interés internacionales de ese momento en función de la desaceleración del ciclo económico.⁴

3.- Como ya argumentan Ocampo y Parra, la actual alza de precios “es más un boom de los precios minerales que de los precios agrícolas que solo se han recuperado de niveles muy reducidos. Podemos entonces haber entrado en una era de significativas oportunidades para los exportadores de minerales. Los datos no muestran un futuro similar para los exportadores de productos agrícolas, a pesar del efecto de derrame generado por los biocombustibles debido a los precios de la energía”⁵. Según los autores es importante notar que han habido grandes cambios en los precios relativos especialmente en los dos últimos años, pero, el único alimento “básico” en el grupo de los que han experimentado un boom), es el trigo; el maíz y el arroz, están en el grupo de los alimentos que van bajo el promedio; las bebidas tropicales (cacao, café y te), así como el algodón y el azúcar siguen deprimidos cuando los comparamos con los precios de los años 70’.

4. Pero el hecho de que la actual alza de precios de alimentos no sea una buena oportunidad para que los países Latinoamericanos retomen trayectorias pasadas como exportadores de materias primas, no significa que no lo sea para repositionar sus agriculturas en el contexto mundial. Ni que los países importadores de alimentos, no puedan promover políticas exitosas de sustitución de importaciones agrícolas. Según Piñeiro⁶ “Los altos precios de los alimentos crean nuevas oportunidades de producción especialmente en los países con ventajas comparativas naturales para la producción agropecuaria. Pero es importante resaltar que no solo en estos países que son importadores netos y que tenían pocas posibilidades de competir con importaciones provenientes de otros países podrían hacerlo ahora con este nuevo vector de precios. Esta alternativa es particularmente posible en forma articulada con el consumo derivado del turismo y en nichos de mercados asociados a cultivos locales”. Un ejemplo de eso es el cultivo de variedades de papa nativas para abastecer los hoteles en la región de Cuzco, resultado de un proyecto telefood de FAO.

4 Díaz Bonilla, E. “Ciclos y tendencias en los términos de intercambio: La vigencia de las ideas de Prebisch”. Facultad Cs. Económicas. UBA. Buenos Aires. Junio 2008.

5 Ocampo, J. y M.A. Parra, This is a boom of Mineral, not Agricultural Prices, Santiago, ECLAD, marzo 2008).

6 Piñeiro, Martín, El Contexto Internacional y Regional, el Desarrollo Agropecuario y la Vida Rural en América Latina. San José, IICA (Borrador 29-06-08)

7 Veá Graziano Da Silva J., La Segunda Ola. ADITAL, 22/09/08 (www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?cod=35081&lang=ES)

5. Una política de “sustitución de importaciones de productos e insumos agrícolas en este contexto pasaría por la implementación de:

- a) **Política Fiscal redistributiva que estimule la agricultura domestica.**
- b) **Política de transferencia de ingresos** (condicionados o no), a los sectores más pobres, incluyendo las familias campesinas y de trabajadores temporeros.
- c) **Política de Seguridad Alimentaria** implementada gradualmente a partir de redes sociales públicas y privadas ya existente, como por ejemplo, comedores escolares, cocinas comunitarias, puestos de salud pública, etc.
- d) **Política de estímulo productivo a la agricultura familiar** dirigida a los productos tradicionales de consumo popular producidos localmente y a las regiones que tienen recursos productivos ociosos, sobre todo tierra y mano de obra.

En síntesis, una política de sustitución de importaciones agrícolas tendrá que incitar la utilización de la capacidad ociosa existente en el campo y reducir la dependencia de las importaciones de petróleo a través de la utilización de bienes no transables y recursos denominados en moneda local. El financiamiento tendrá que ser buscado a través de cambios intersectoriales en la política fiscal, destinados a favorecer la producción local de alimentos vis a vis los importados.

6. La política fiscal tendría como principal característica permitir la transferencia de recursos de los sectores beneficiados con la actual alza de precios, caso de los minerales y del petróleo. En los países que no tienen esos recursos naturales habría que encontrar otros sectores (Turismo) o encontrar bienes de consumo “no populares” que permitan aumentar la carga fiscal sin generar “mercados negros” en contrapartida (Por su complejidad política e institucional se esta descartando un momento inicial propuesto que implique reformas fiscales más amplias, como el aumento de los impuestos directos especialmente sobre la propiedad rural). La política fiscal contribuirá al acceso de los más pobres, reduciendo y quizás eliminando los tributos que inciden sobre los alimentos de la canasta básica excepto aranceles de importación sobre aquellos productos que se desea estimular a través del efecto sustitución.

7. La política fiscal, apuntará a garantizar el acceso a la población de más bajo nivel de ingreso, a una canasta básica de alimentos. El mecanismo fundamental será las experiencias exitosas de los programas de transferencia condicionada de ingresos ya implementada en la región, con sus especificaciones en cada país.⁸ Se propone tener en cuenta como meta cuantitativa; el objetivo número uno de las metas del milenio, que apunta a la reducción a la mitad del número de personas extremadamente pobres y subnutridas hasta el 2015.⁹

8. La política de estímulo productivo, tendría como componentes básicos:
- a) Crédito a tasas de interés muy bajas, subsidiados o suficientes para cubrir los costos de transacción financiera necesaria para costear la producción de productos no transables de la canasta básica y para inversión de largo plazo en tecnologías apropiadas.
 - b) Asistencia técnica y desarrollo tecnológico para incentivar nuevas prácticas que permitan reducir la dependencia de derivados del petróleo (“revolución doblemente verde”¹⁰) y recuperar de la capacidad nacional en producción de Semillas Criollas de productos no transables.
 - c) Una política de compras publicas, pensada en garantizar mercados locales cautivos a los agricultores familiares productores de alimentos básicos no transables. Además deberá permitir la implementación de una política de “existencias estratégicas mínimas”, capaces de atender a situaciones de emergencia. (Ver anexo 2: Programa de adquisición e alimentos de la agricultura familiar).
 - d) Estimulo a la producción para autoabastecimiento de familias urbanas y peri urbanas vulnerables (Ver anexo 3).

8 Ver los trabajos presentados en los dos seminarios de Políticas de Transferencia condicionada a Ingresos realizada en FAO-RLC (<http://www.rlc.fao.org/es/politicas/reuniones.htm>).

9 De acuerdo a las cifras de CEPAL (op.cit) muchos países de la región no iban a lograr la meta ya antes de considerar el impacto de la actual alza de precios. Un reciente velatorio del BID del 12/08/08., alerta que más de 28 millones de personas caerán en la extrema pobreza si los precios de los alimentos se mantienen en alza, anulando prácticamente los logros alcanzados hasta ahora en reducir la pobreza extrema en la región. (<http://www.iadb.org/NEWS/articledetail.cfm?language=EN&parid=4&arttype=WS&artID=4718>).

10 Expresión difundida por el profesor Ignacy Sachs para resaltar que aumento por rendimiento de hectárea necesitan ser acompañados de una mayor preservación del medio ambiente.

9. La política de seguridad alimentaria, se basará en los principios del “derecho humano a la alimentación”¹¹ y tendrá como prioridades inmediatas:

- a) Atender el “hambre más urgente”¹², garantizando el acceso a una alimentación básica para los grupos más frágiles (niños, mujeres embarazadas y adultos mayores), aprovechando las redes ya existentes (escuelas, servicios de salud, casas de reposo para ancianos, pobres, etc.). Con particular importancia en el sistema de comedores escolares, sobre todo cuando se encuentran articulados a programas de compras escolares a escala local de la producción de la agricultura familiar (ver Anexo 4: Merienda Escolar)
- b) Implementación de un sistema nacional de bancos de alimentos articulando las redes locales de supermercados y almacenes privados con el poder público local (Alcaldes, Intendentes, etc.). (ver anexo 5: Supermercados y agricultura familiar).
- c) Implementación de un sistema nacional de información de precios y mercados para incentivar la competitividad y garantizar a la población en general programas de educación nutricional estimulando el consumo de productos frescos de ocasión y orientando el efecto sustitución hacia los productos no transables que se desea estimular. (ver anexo 6: Programa de Educación Alimentaria y para el Consumo).

10. La opción preferencial por la agricultura familiar en relación a la agricultura patronal, es parte de una estrategia de transformar lo que para muchos es “un problema” en parte de la solución. La discusión tradicional respecto a las supuestas ventajas relativas de la “performance”, de estos dos segmentos productivos presentes en el agro en los países latinoamericanos están relacionada básicamente la disponibilidad relativa de los medios de producción (tierra, maquinaria, tecnología, etc.). Pero el rol de las políticas públicas es exactamente el de reducir la asimetría del acceso a estos recursos, especialmente los financieros, basado en el principio que debería orientar la acción del Estado de “tratar desigualmente a los desiguales”.

11 ver la evaluación del Programa Hambre Zero por FAO-RLC y la propuesta de scaling up programa de sanidad alimentaria (www.rlc.fao.org).

12 Recomiéndase ver las enseñanzas de Políticas de Implementación de ese programa en Argentina para atenuar los efectos de la crisis económica de los años 2000/03 sobre la nutrición de estos grupos más frágiles. (cita la antropóloga y Representante Argentina que vino a seminario Transferencia de Ingresos 2004, agregar link) http://www.enredando.org.ar/noticias_desarrollo.shtml?x=21092.

En estos momentos de alza de precios de los alimentos es necesario apoyar la agricultura familiar, dado que el excedente relativo de la mano de obra en ese sector es una de las principales causas de los altos índices de inseguridad alimentaria existente en las áreas rurales y peri urbanas. Es decir, el apoyo a la agricultura familiar puede movilizar recursos excedentes a un costo menor, especialmente de mano de obra, bajo la suposición de que el sector patronal ya tiene ocupado los medios de producción disponibles estimulados por la propia alza de precios. Eso parece ser aún más válido en este momento específico en que el alza de los precios de alimentos arrastran los precios de la tierra, de la mano de obra asalariada y de los insumos, especialmente fertilizantes, encareciendo de sobremano los costos de producción del sector patronal.

11. Pero hay otro y decisivo argumento para el apoyo preferencial a la agricultura familiar en este momento de alza de los precios de alimentos, que fue planteado por el ex-ministro brasileño Sr. Delfín Neto (Jornal Valor, 22/07/08), que tiene que ver con el propio mecanismo de formación de los precios agrícolas. Después de constatar que Brasil ha tenido una excelente cosecha en el 2007/08 (crecimiento de 8,1% de los granos) pero la presión de los precios agrícolas no ha disminuido (casi 2/3 del aumento de la tasa de inflación corriente viene del alza de los alimentos), concluyo que eso demuestra la completa integración con el mercado mundial de alimentos. En sus palabras: “Es necesario entender que nuestros precios internos no son más determinados por la oferta y demanda interna. Son establecidos en el mercado internacional e internalizados por la tasa de cambio fluctuante, lo que agrega serías dificultades para la política monetaria de control de la inflación. Hoy la oferta y la demanda de alimentos de Brasil son parte integrante del mercado mundial, donde se establece el precio de equilibrio en dólares; la demanda mundial determina el volumen de las exportaciones brasileñas, lo cual, combinado con los precios externos, produce el valor de nuestras exportaciones, lo que influencia a su vez la tasa de cambio. Es esta (la tasa de cambio) y el precio externo los que fijan el precio interno. Este, a su vez, determina lo que será producido (en la próxima cosecha) y consumido (en esta cosecha) por los brasileños. Para ayudar al Banco Central a controlar la tasa de inflación, es necesario poner énfasis en una política agrícola que aumente la producción y la productividad de los alimentos cuyos precios son formados internamente y ligados a la agricultura familiar: verduras, tubérculos, frijoles, frutas”.

12. Es obvio que la lista de productos va a depender de cada país. En Chile, por ejemplo, el precio de las frutas también es determinado por el mercado externo, porque es uno de los commodities que exporta. Así quizás se podría resumir la recomendación en apoyar la expansión de la producción en aquellos rubros “no commodities (o no transables), ligados a los mercados locales, como es en el caso de los productos tradicionales de la dieta de cada país. Agregariamos al argumento de los precios la necesidad de apoyarse también en una tecnología “ahorradora de los derivados del petróleo”, como es el caso de la agricultura orgánica y de la agro ecología. Sumariamos así el apoyo al control de precios el efecto de reducir la dependencia de importaciones tanto de los productos agrícolas como de sus insumos, especialmente fertilizantes y defensivos químicos, también casi todos importados

13. Uno de los puntos claves de una política de sustitución de importaciones agrícolas para los países latinoamericanos será de recrear una nueva institucionalidad para el agro sin caer en la tentación de resucitar la vieja institucionalidad que precede la crisis de la deuda de los años 80', de carácter exclusivamente estatal; arreglos públicos y privados de empresas de economía mixta y/o instituciones estatales ya existentes en la región, que podrán servir de guía para esto.

La nueva institucionalidad requerida para la implementación de una política de sustitución de importaciones agrícolas deberán cubrir por lo menos cuatro campos:

- a) La asistencia crediticia (sobre todo de micro crédito);
- b) La de promoción del desarrollo territorial (reemplazando las antiguas y tradicionales estructuras de extensión y asistencia técnica);
- c) La de investigación y experimentación agropecuaria; y,
- d) La de seguridad alimentaria.

Argentina y Brasil, los principales países agrícolas de la Región y que no han desarmado totalmente el sistema de apoyo al agro existente en los años 80', podrán aportar el ejemplo de muchas de sus instituciones ya existentes que han renovado su rol y forma de actuación en años recientes.¹³

14. La nueva institucionalidad de asistencia crediticia deberá proporcionar acceso a recursos a predios rurales (no solo agrícolas), asegurando también la posibilidad de financiación de actividades no agrícolas (incluso habitacional), que marcan hoy la emergencia de una nueva ruralidad en el campo latinoamericano; además deberá asentarse en mecanismos de corresponsabilidad, que caracterizan los innumerables programas exitosos de micro créditos existentes en la región, muchos de ellos de forma cooperativa. Podemos citar entre los casos exitosos de la política de micro crédito, el Programa de Agricultura Familiar PRONAF de Brasil.

15. La nueva institucionalidad para la promoción del desarrollo territorial que deberá reemplazar las antiguas y tradicionales estructuras de asistencia técnica (hoy practicadas de forma privada por los proveedores de insumos en muchos segmentos agropecuarios) y de extensión rural, deberá ser marcada por arreglos institucionales flexibles que permitan reunir las "mejores prácticas" existentes en cada país. Brasil por ejemplo, necesita una instancia coordinadora y descentralizada que integre el Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA), que es el actual responsable de la financiación de agentes privados de asistencia técnica y extensión rural a la agricultura familiar con, el programa de desarrollo rural sustentable del Banco de Brasil (DRS/BB) y con el sistema S, particularmente el SENAR (Servicio Nacional Rural) y el SEBRAE (Servicio Nacional de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas).

13 En el caso de Brasil, vale citar la Secretaria de Agricultura Familiar y la de Desarrollo Territorial del MDA, así como la Compañía Nacional de Abastecimiento-CONAB

En el caso de Argentina, el INIA y la recién creada Secretaria de Agricultura Familiar.

16. La nueva institucionalidad de investigación y experimentación agropecuaria, además de recuperar la capacidad nacional previamente existente (centros regionales /nacionales y campos de experimentación) necesita de un profundo rediseño para incorporar las nuevas tecnologías disponibles en el siglo XXI ¹³. En la mayoría de los países de la región el sistema de investigación deberá ocuparse también de la asistencia técnica a los segmentos del agro que no tienen medios propios para contratar este tipo de servicio. La modalidad de la investigación - participación en sus diversas variantes metodológicas deberán ser estimuladas (modelo EPAGRI de Santa Catarina, IAPAR de Panamá en Brasil, así como de los CREA¹⁴ y el INTA en Argentina)¹⁵. Reconstruir un puente que facilite el flujo de conocimiento a partir de las universidades es un prerrequisito fundamental para la nueva institucionalidad de la investigación agropecuaria que cada vez más deberá apoyarse en las ciencias básicas.

17. La nueva institucionalidad de la política de seguridad alimentaria requiere una ley que garantice el derecho humano a la alimentación a todos los ciudadanos, como lo que existe hoy en países como Argentina, Guatemala y Brasil en América Latina. Además hay que crear toda una estructura jurídica institucional que permita la justiciabilidad del derecho a la alimentación de modo a permitir que cualquiera pueda demandar el Estado para garantizar su cumplimiento. La nueva institucionalidad que se ocupará del manejo de esa política necesitara apoyarse en una empresa publica o mixta que opere un programa de abastecimiento social que incluya por lo menos un sistema de existencias de emergencia de los principales productos de la canasta básica, y el levantamiento de disponibilidad de informaciones y estrategias básicas para propiciar un mecanismo de comunicación de precios y mercados adecuados a los productos y también a los consumidores, además de programas de educación alimentaria y nutricional. Finalmente son necesarios cambios legales para “descriminalizar los donantes de buena fe” de manera a estimular la creación de bancos de alimentos públicos a nivel local, articulado a los segmentos mayoristas y minoristas (especialmente supermercados)¹⁶.

13 Martín Piñeiro El Nuevo Contexto para el Diseño de las Políticas de Investigación, Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria en América Latina. Santiago de Chile, FAOFODEPAL, seminarios de expertos Borrador 11-06-2008.

14 Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria, que reúne empresarios agropecuarios que trabajan en grupo y comparten experiencias y conocimientos para aumentar su rentabilidad (www.aacrea.org.ar).

15 Según Piñeiro “El nuevo contexto económico y científico requiere de un contexto nuevo y más complejo, modelo para transferencia de tecnología” con 4 grandes componentes: a) Gestión del Conocimiento; b) Llenar espacios en blanco de investigación. C) Promover y regular el sector privado; d) Análisis del impacto ambiental. Según el autor. “El sector público sigue siendo en gran medida responsable de la gestión del conocimiento, es decir, la articulación de las necesidades nacionales, combinándolas con las oportunidades científicas, movilizandó la tecnología disponible, y adaptándola a las necesidades del agricultor” Vease: Piñeiro, M. 2007Agricultural technology transfer to developing countries and the public sector. (<http://www.scidev.net/en/policy-brief/agricultural-technology-transfer-tio-deveñoping.cou.html>).

16 Ver la explicación de “Bogota sin Hambre” <http://www.pnud.system.net/bsh>.

ANEXO 1:

CONTEXTO REGIONAL

Rodrigo Castañeda S.

I. INTRODUCCIÓN

La profunda vinculación de los mercados internacionales y en especial la estrecha relación del mercado de productos agrícolas con otros mercados no es un fenómeno nuevo. El rápido crecimiento económico de las economías emergentes, aumento de precios de la energía y capitales especulativos, han influido en la velocidad de cambio del sistema alimentario mundial, particularmente en los últimos años.

Fenómenos recientes como el alza precios de los alimentos y sus consecuencias en la seguridad alimentaria indudablemente requieren el análisis minucioso de dicho Sistema Alimentario para entender las causas y proponer políticas alternativas de largo alcance para enfrentar los efectos adversos.

El alza en el precio de los alimentos a nivel internacional, que se inició a mediados de 2002 y se aceleró en los últimos dos años, es un fenómeno que preocupa por sus efectos directos en los países importadores de alimentos y en la población vulnerable, así como por sus efectos indirectos - el aumento del malestar social e inestabilidad en la gobernabilidad de varios países.

Los precios de los productos agrícolas aumentaron bruscamente en 2006 y 2007 y continuaron subiendo de forma más marcada todavía durante el primer trimestre de 2008. El índice de precios de los alimentos de la FAO creció en promedio un 8 % en 2006 frente al año anterior, y en un 24 % en 2007 en comparación con 2006. Actualmente, el aumento del promedio del índice del primer trimestre de 2008, frente al primer trimestre de 2007, se sitúa en el 53 %.

A primera vista, hoy la situación está mejor que en los primeros meses de 2008, cuando los precios de los commodities continuaban su escalada vertiginosa, provocada por el alza del petróleo y por la desvalorización del dólar. Recientes análisis (FAO) indican que los precios de los alimentos están estabilizándose, a pesar de que se sitúan en escalas mucho más elevadas comparadas con aquellas a las cuales estábamos acostumbrados, pero todo indica que los precios de los alimentos se mantendrán altos por algún tiempo.

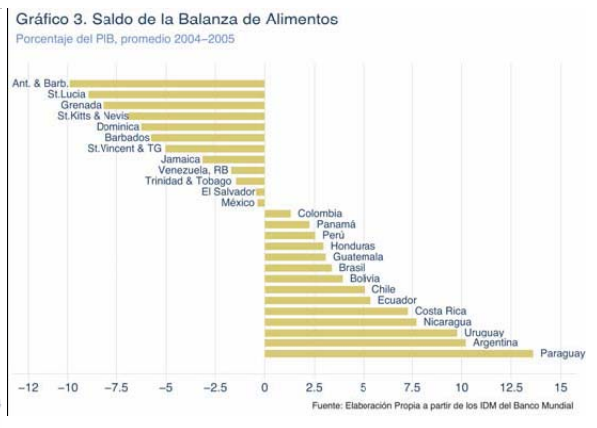
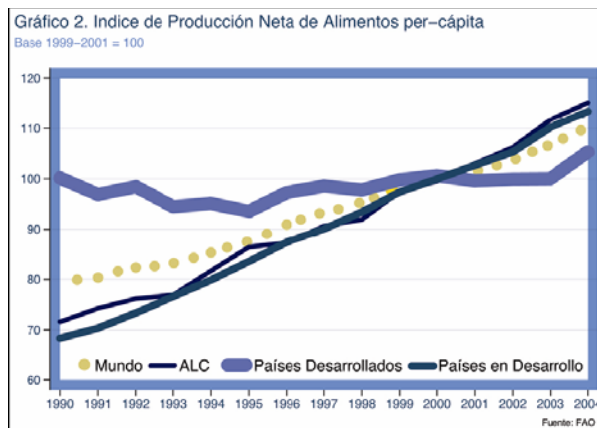
No podemos olvidar que no fueron solamente los precios de los alimentos los que subieron, sino también los costos de producción, y con mucha fuerza los fertilizantes. De ésta manera, hoy los productores compran insumos agrícolas a un costo mayor y con una expectativa de precios de venta que, probablemente, no se cumplirá. Un análisis mayor habría que hacer para los precios más altos que pagamos por alimento en el supermercado, que frecuentemente no llegan hasta el productor.

Según estima la FAO, el número de personas en situación de hambre en el mundo, aumentó en más de 50 millones durante el 2007, retrocediendo casi todo el avance de los últimos años. El alza de los precios trae efectos colaterales que ya comenzaron a ser observados. Primero, el fuerte impacto en la inflación, que afecta de mayor manera a los más pobres. En términos generales, la tasa de inflación acumulada (enero –agosto 2008) para el conjunto de la economía de la Región alcanza un 5,6% y un 9,1% en el rubro alimentos. Un estudio de la Oficina Regional de la FAO en 17 países de América Latina y el Caribe revela que la inflación de los alimentos entre junio de 2007 y junio de 2008 fue un 50 % superior a la inflación general. Este hecho, junto con otros factores han afectado las proyecciones –aún positivas– de crecimiento económico y quiebra el ciclo de disminución de pobreza que se venía registrando desde hace 5 años, que junto con un crecimiento sostenido (6 años consecutivos) eran aspectos básicos y auspiciosos de la economía regional. (ver gráfico 5)

Ante esa situación les quedan muchas tareas pendientes a los gobiernos de la región para implementar medidas a largo plazo para controlar los efectos que genera esta alza en las poblaciones pobres que no alcanzan a cubrir el costo de sus alimentos.

Por otra parte, se estima que durante 2007 se produjeron más de 2100 millones de toneladas de cereales a nivel mundial, de las cuales dos tercios se concentran en Asia y Norteamérica (FAO, 2008c). Por su parte, si bien América Latina produce 8% de este total, destaca el rol de Sudamérica que es responsable de prácticamente el total de la producción y exportación de cereales en la Región.

Desde una perspectiva más amplia, la Región se distingue por el ritmo al cual ha producido alimentos, en particular desde principios de esta década, mostrando tasas de crecimiento de la producción neta de alimentos per-cápita superiores al promedio mundial y a la de las economías de países desarrollados. (Gráfico 2)



No obstante esta posición a nivel regional, a nivel nacional puede ser muy heterogénea. De hecho, el balance comercial neto de alimentos muestra que principalmente los países de El Caribe, junto con México y Venezuela, son deficitarios en alimentos, a diferencia de lo que sucede con la gran mayoría de países de Sudamérica cuyo saldo no sólo es positivo sino que en los casos de Uruguay, Argentina y Paraguay se ubica en alrededor del 10% del PIB (ver Gráfico 3).

II Efectos sobre la seguridad alimentaria

A nivel de los países, el efecto del aumento del precio de los alimentos dependerá de la posición relativa en el comercio mundial: el efecto será positivo si son exportadores netos de alimentos, y negativo si son importadores netos (ver cuadro 1) y especialmente si son países de bajos ingresos y deficitarios de alimentos (LIFDCs). En este sentido, la capacidad para importar alimentos es un indicador importante para evaluar el impacto global del alza de precios de los alimentos en los países.

Cuadro N° 1. Capacidad de importación de Alimentos, promedio 2001-2005

Capacidad para importar alimentos*	Países
1. Alta (0%-10%)	Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Trinidad y Tobago y Venezuela
2. Media (11%-20%)	Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú y Uruguay
3. Baja (mayor 20%)	Belice, Dominica, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Jamaica, San Kitts y Nevis, Sta. Lucía, San Vicente y las Granadinas

Como puede apreciarse la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe tienen una baja capacidad para importar alimentos. A nivel de los hogares, su efecto dependerá si se es productor o comprador neto de alimentos y de la proporción del gasto en alimentos en el consumo total de los hogares. Uno de los efectos adversos es la amenaza que representa en la seguridad alimentaria de los hogares al impactar directamente el poder adquisitivo de los más pobres. De hecho, se estima que por cada 1% de incremento en los precios de la comida, el gasto en consumo de alimentos en países en desarrollo decrece en 0.75%.

En este sentido, la estructura de gasto muestran que la proporción que destina la población más pobre de ALC a la compra de alimentos es del doble que la que destina la población más rica (Tabla 2). El promedio de gasto en alimentos de la población más pobre para el caso de siete países bordea el 46% del gasto total, mientras que la población más rica destina alrededor de un cuarto al gasto en el mismo rubro.

Tabla 2: Proporción del gasto destinado a alimentación, países seleccionados de América Latina

País	Segmento	
	Más Bajo	Más Alto
Argentina	53.9	23.8
Brasil	35.7	23.8
Chile	37.5	14.6
Colombia	41.4	14.7
Costa Rica	45.4	21.5
México	46.0	18.6
Nicaragua	60.9	43.5
Promedio	45.80	22.90

Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Gastos de los Hogares de cada país.

III INDICADORES DE CRECIMIENTO

La Región ha presentado un crecimiento sostenido de cinco años en la mayor parte de los países, no visto desde hace 40 años, con un promedio de crecimiento anual del ingreso por habitante del 3 %; una importante reducción de la indigencia; una recuperación de lo social y del papel del estado como garante de derechos mínimos para todos (salud, educación, alimentación); la institucionalización funcional y democracias en crecimiento. Este contexto regional presentó condiciones únicas para reducir drásticamente la profunda brecha económica y social que nos ha afectado constantemente. (ver gráfico N°5).

En el último año 2007 (CEPAL preliminares) la pobreza paso desde 36.1% a 35.1%, sin embargo aún existen 190 millones de pobres en la región, y el 12,7 % de ellos se encuentra en condiciones de extrema pobreza. Pese a la mejora, la Región aún no logra acercarse a las cifras de 1980, cuando el número de pobres ascendía a 136 millones de personas, de las cuales 62 millones eran indigentes. (Ver gráfico 6)

Grafico 4: VARIACIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE (%)

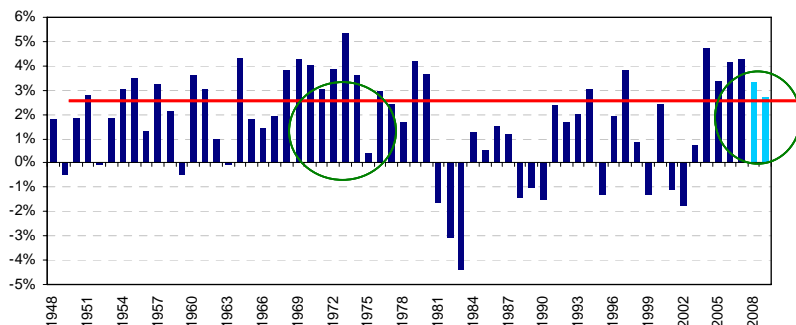
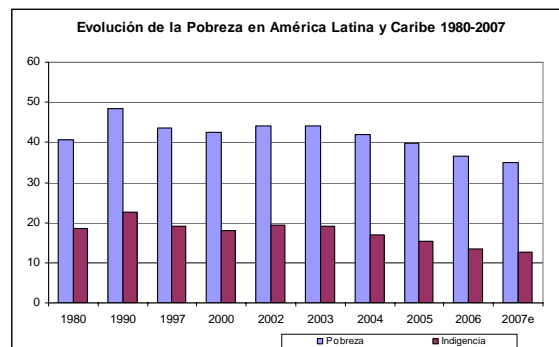


Grafico 5: Pobreza ALC 1980-2007 (%)



Fuente: Fuente: CEPAL.- Balance preliminar de las Economías de América Latina y El Caribe 2007

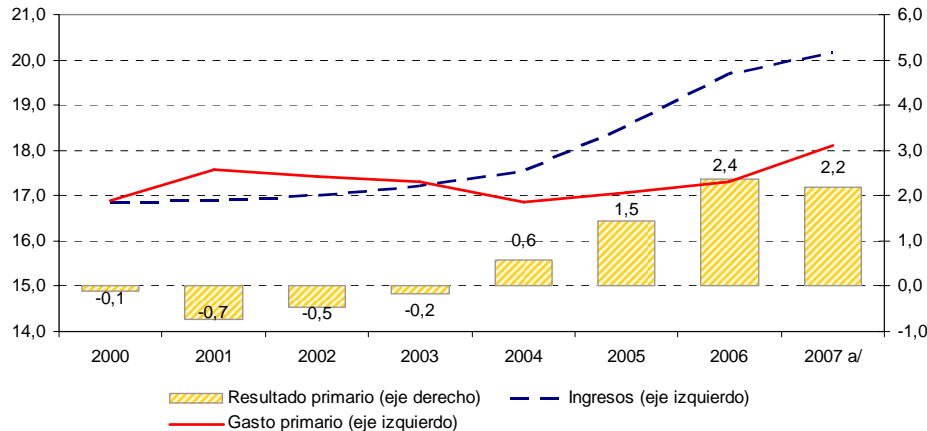
Según la CEPAL (2007), en el último período varios factores destacados se mantuvieron para el crecimiento económico de América Latina, entre los que se puede mencionar; a) *el mantenimiento del superávit de la cuenta corriente en un 0,7 %*; b) *una nueva mejora en los términos de intercambio de alrededor de 2,6 %*; c) *la continuidad del saldo positivo de las cuentas fiscales*; d) *el desempleo decreciente entorno al 8 %*; e) *la expansión de las reservas internacionales y la reducción de la deuda externa como porcentaje del PIB*.

IV INGRESOS FISCALES

Un porcentaje importante de las economías de la Región mostraron al término del año 2007 un superávit primario del orden del 2,2 % del PIB. Sin embargo, esta cifra es menor al 2,4 % registrado el 2006 (ver gráfico n°7). En efecto, se observa en la Región un aumento importante de los ingresos fiscales, con un promedio regional del 20 % respecto al PIB. Lo anterior ha generado como consecuencia que los gobiernos se permitan aumentar de

manera considerable el gasto público, con un promedio regional que alcanza el 20,4 %, aunque con excepciones. Países como El Salvador, México y Paraguay registraron una disminución del gasto público. A pesar de las disminuciones mencionadas, los niveles de deuda pública siguen siendo elevados y la carga tributaria de los países continua siendo escasa (comparada con otros países desarrollados), como para aumentar la velocidad y capacidad de respuesta necesaria de los gobiernos ante las necesidades sociales, así como para mejorar la infraestructura regional. (CEPAL, Enero 2008).

Grafico 7: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GOBIERNO CENTRAL (En porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: Fuente: CEPAL.- Balance preliminar de las Economías de América Latina y El Caribe 2007

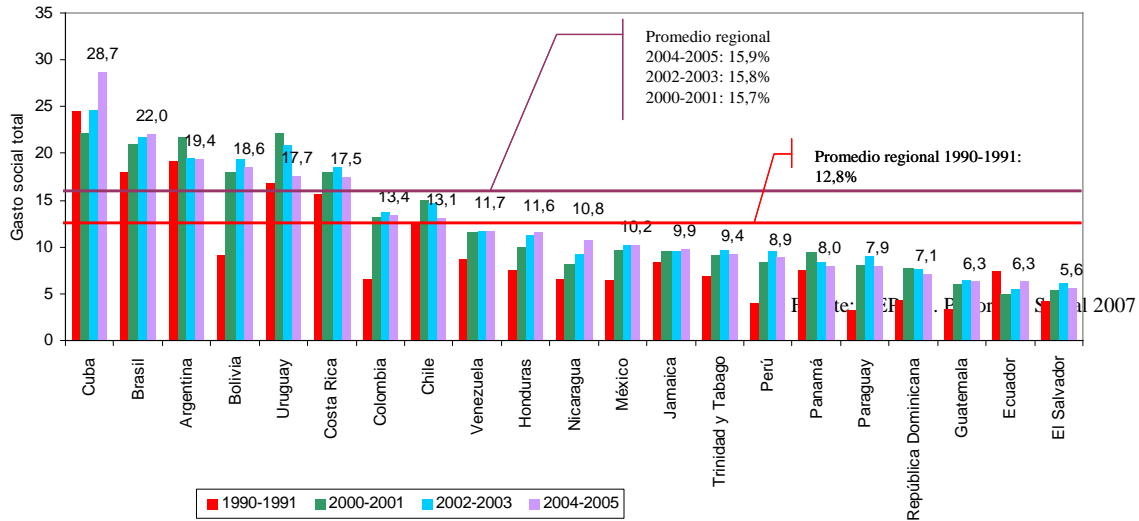
V Estructura del Gasto Social.

Una de las características del gasto público social en la región es su heterogeneidad entre países, tanto es así que la diferencia entre el país que más gasta y el que menos gasta puede llegar a 15 veces. Este indicador ha mostrado un importante crecimiento durante los últimos 15 años de manera generalizada durante la primera mitad de los años noventa, presentado ciertas variaciones por países durante la segunda mitad de la década. Según datos de CEPAL 2007 producto del crecimiento sostenido que ha experimentado la Región en el período 2002 -2003 y 2004-2005 los niveles de gasto público registraron un aumento cercano al 10% del PIB, representando 660 dólares per capita (precios de 2000). Este mayor gasto es consecuencia de un incremento en los sectores de seguridad, asistencia social y educación.

Las cinco características que se observan de este período de gasto público son: i) Se reduce la tendencia a asignar mayores recursos a políticas sociales, pero no se detiene. ii) Existe una gran relación entre gasto público y restricciones presupuestarias, asociadas a bajas cargas tributarias, iii) En los últimos años, son los países de menor desarrollo relativo los que muestran mayores avances por destinar recursos a las políticas sociales. iv) Las áreas principales del gasto son asistencia, seguridad social y educación. v) El gasto social mantiene una tendencia procíclica, lo que disminuye la capacidad de los países para

mantener un sistema de protección social frente a situación de contracción de la actividad económica.

Gráfico: 8. GASTO PÚBLICO SOCIAL, COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-1991 A 2004-2005 AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES):

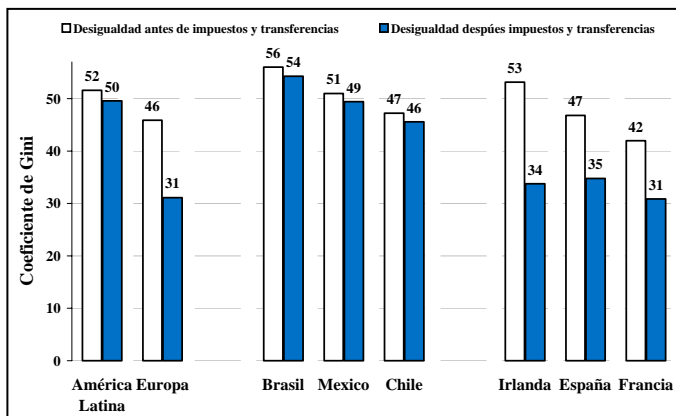


Un característica importante a considerar de una política fiscal es el impacto que tiene sobre la redistribución de los ingresos, América Latina no tiene un el efecto de disminuir la concentración de los ingresos (ver gráfico N°9), ya que representa apenas un 19.4% del ingreso primario de los hogares. Esto se explica entre otras razones, por el alto peso que tienen los impuestos indirectos específicamente sobre el consumo (como el IVA - impuesto de valor agregado), en relación a los impuestos directos sobre el ingreso y la propiedad. América Latina en 2003 poseía una carga tributaria promedio de 17,5 % (3 % seguridad social, 9,7 % indirecta y 4,7 % directa) mientras la Unión Europea alcanzaba el 40,6 % (11,4 % seguridad social, 12,7 % indirecta y 16,5 % carga directa) como se aprecia en el gráfico N°10. Muchos de los países de la Región no tienen impuestos sobre la propiedad, como es el caso de Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Perú¹. Esto se expresa claramente al observar el ingresos promedio de tributarios sobre la propiedad de los Gobiernos Centrales de América Latina, en el 2002 alcanzo sólo el 0.84% de la recaudación PIB.

Esta situación se aprecia en forma clara, por ejemplo, en el sistema tributario de Brasil, donde quienes ganan hasta dos salarios mínimos pagan 49 % de sus ingresos en impuestos, pero quienes obtienen sobre treinta apenas lo hacen en 26 %. Si esta situación se compara con otros países, existe un exceso de tributo en consumo y bajo tributo al patrimonio y la renta.

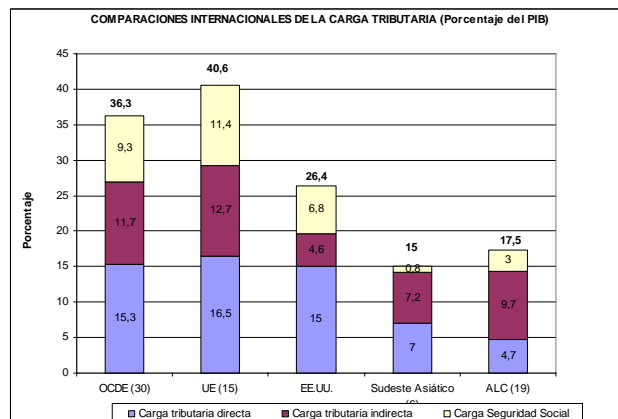
¹ Cepal, 2006 La protección social de cara al futuro, Santiago, Naciones Unidas.

Grafico 9: Redistribución de Riquezas después de Impuestos y Transferencias



Fuente: OCDE. "Perspectivas Económicas de América Latina 2008"

Grafico 10: Comparaciones Internacionales de la Carga Tributaria

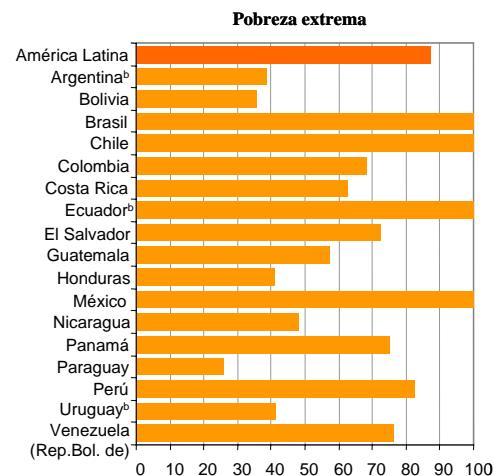


Fuente: Naciones Unidas, 2006, La protección Social de Cara al Futuro

La heterogeneidad de la situación fiscal de los países de la región se manifiesta en la dispersión de los ingresos fiscales, que fluctúan entre un 35% del PIB en Brasil y alrededor de un 10% en Guatemala. Las fuentes de ingreso fiscales también difieren de un país a otro, aunque en general, con la excepción de Colombia, los ingresos de capital representan un bajo porcentaje de la recaudación de los gobiernos. En varios países, los ingresos tributarios constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes de los gobiernos centrales, mientras que en otros los ingresos tributarios se complementan con recursos provenientes de las rentas aportadas por recursos naturales. En un número reducido de países, las donaciones externas también son una fuente significativa de ingresos

1.2.- Avances en las metas del milenio

Producto de las buenas condiciones registradas en los últimos años, la Región se encuentra positivamente encaminada en su compromiso de disminuir a la mitad para el año 2015 la pobreza extrema vigente en 1990, de acuerdo a la meta señalada en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM). A la fecha, cuando ha transcurrido dos tercios del tiempo para cumplir el primer Objetivo, América Latina muestra un avance de 87 %. A pesar de esto, el desempeño de los países en la Región ha sido diverso. Hay un grupo de países que ya han alcanzado la meta como Brasil, Chile, Ecuador y México. Otro grupo presenta un avance mayor al promedio esperado: Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Al contrario, Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay no han superado la mitad de la meta, además de presentar un bajo margen de avance en la reducción de la pobreza rural.



Por otra parte, la Región continúa siendo la más desigual del planeta, con una elevada tasa de inequidad de la distribución del ingreso, agravada por una ineficiente estructura redistributiva de la riqueza; el decil más rico de la población se queda con el 36 % del ingreso total, mientras que los cuatro deciles más pobres sólo reciben el 14 %. Es decir, el ingreso medio por persona de los hogares más ricos es 19 veces mayor al 40 % de los hogares más pobres. Al observar el “Índice de Gini” que permite medir la desigualdad en la distribución del ingreso y el consumo, según datos del Banco Mundial, desde la década de los setenta hasta los noventa, la desigualdad en América Latina y el Caribe fue superior en 10 puntos respecto de Asia; en 17,5 puntos respecto de los 30 países de la OCDE y en 20,4 puntos respecto de Europa oriental.

Lo anterior se traduce, por ejemplo, en que la inequidad en el país menos desigual de la región (Uruguay) es superior respecto al país más desigual de Europa oriental y los países industrializados.

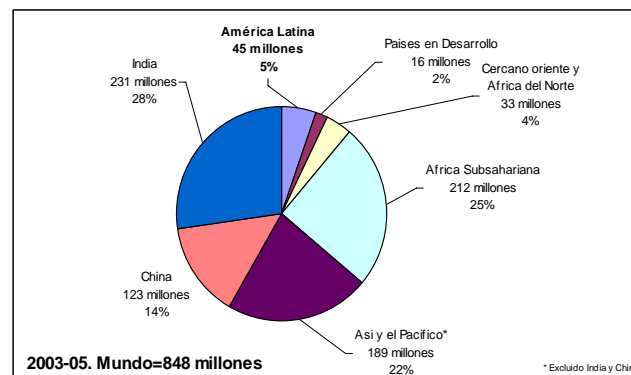
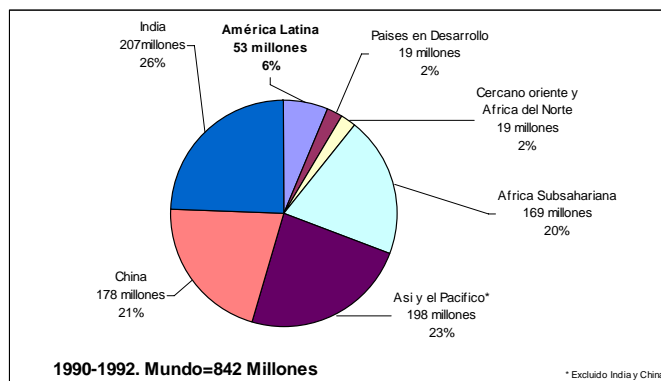
A pesar que la realidad es diversa en cada uno de los países, el nivel de la desigualdad en la Región se ha mantenido casi sin cambios, aunque países como Brasil, México y Chile presentaron en los últimos años una leve disminución en las cifras nacionales. Lo anterior se explica, entre otras causas, por un elevado y persistente perfil de desigualdad en el acceso a la propiedad de la tierra, fuente innegable de persistencia de desigualdad en la Región.

COMBATE AL HAMBRE

Cifras preliminares de la FAO (2003-2005) estiman que en el mundo la población que padece hambre asciende a 848 millones de personas aproximadamente, de las cuales la gran mayoría se encuentra en los países en desarrollo. Esta cifra representa un incremento de seis millones con respecto a los casi 842 millones de 1990-1992 (ver Tabla 3). Dentro de este grupo de países, África Subsahariana es la región con mayor prevalencia de subnutrición, donde una de cada tres personas está privada de acceso a una alimentación suficiente (FAO, 2006).

Por su parte, si bien ALC ha logrado avances importantes desde el periodo 1990-1992, aún queda un largo camino por recorrer hacia el cumplimiento de las Metas del Milenio, y especialmente hacia la meta establecida en la Cumbre Mundial de la Alimentación. En ese sentido, el problema del hambre persiste afectando a aproximadamente 45 millones de personas, pese a que se trata de una región que produce alrededor de 30% más alimentos que los necesarios para satisfacer las necesidades energéticas mínimas de todos sus habitantes².

² Para una mirada a detalle sobre los indicadores más recientes de hambre, malnutrición y pobreza extrema en los países de América Latina y El Caribe, ver Tabla 1A del Anexo Estadístico.



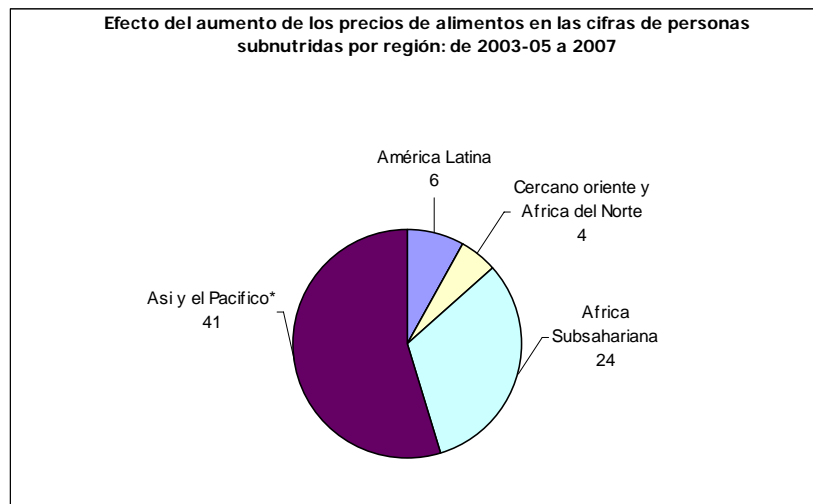
Fuente: FAO, 2008.

En los últimos quince años el número de personas subnutridas en ALC se redujo en aproximadamente 7 millones, hecho que explica la aproxima al cumplimiento del primer Objetivo del Milenio (6.7% de subnutrición como meta para el 2015)³. Sin embargo, el compromiso adquirido por todos los países de la Región de reducir a la mitad el número de personas hambrientas aún parece lejano: de mantenerse las actuales tendencias de reducción de la subnutrición y de crecimiento poblacional, se espera que para el 2015 existan cerca de 41 millones de subnutridos en ALC, 11 millones de personas por encima de la meta fijada en la CMA de 1996 (ibíd.). La Región se encontraría prácticamente al 50% del cumplimiento de la meta del ODM 1 y apenas con 25% de avances hacia la meta del CMA.

Por otra parte, los progresos globales en el indicador de la subnutrición esconde enormes diferencias nacionales, fiel reflejo de las desigualdades sociales y económicas entre e intra países. En esa línea, durante los años 70 y 80 del siglo pasado los países de la Región, , mejoraron considerablemente sus condiciones, para después desacelerar o incluso revertir esta tendencia durante los años 90, con excepción de Haití, que presenta un 58% de hambre crónica en su población. En contraste, información reciente muestra que Perú, Uruguay, Guyana, Chile, Brasil, Jamaica y Cuba han tenido notables progresos.

Sin embargo, dada el alza de precios de los alimentos que se ha comentado en la primera parte de este artículo, nos encontramos ante la amenaza de revertir todos los avances en materia de erradicación de la pobreza y seguridad alimentaria. Recientes informaciones de FAO, indican que la cifra de personas que padece hambre crónica en el mundo aumento durante el 2007 en 75 millones, (ver gráfico 11) situando el número de personas que padece hambre en el mundo en 923 millones. Para el caso de Latinoamérica el aumento en la cifras sería de 6 millones, lo que representa un importante retroceso hacia el cumplimiento de las metas del milenio y en especial hacia los objetivos de CMA.

³ Es importante aclarar que el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio corresponde a dos metas: la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. El presente documento se referirá al ODM 1 (Meta 2) para dirigirse específicamente al tema del hambre. Para más información sobre los ODM visite: <http://www.mdgmonitor.org>.



Fuente: FAO

Antes del aumento acelerado de los precios de los alimentos, las estimaciones de la FAO para 2003-05 muestran que las cuatro regiones estaban realizando progresos en la reducción de la prevalencia del hambre. Sin embargo, la tendencia se ha invertido en todas las regiones, dando lugar a un aumento de la prevalencia del hambre para todo el mundo en desarrollo por primera vez desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

ANEXO 2

El Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar de Brasil implantación y características básicas

Otavio Balsadi y Maya Takagi.

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de la Agricultura Familiar es uno de los pilares básicos para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. Primero, porque asegura un mercado para productos de agricultores familiares. Segundo, porque fomenta la producción de alimentos a nivel local, a objeto de ampliar, de manera sostenida, el consumo local de alimentos. Tercero, porque genera empleos e ingresos para la región, fortaleciendo lazos culturales entre la producción propia en la comunidad y los habitantes de las ciudades. Cuarto, porque fomenta la producción de alimentos frescos y más saludables, y reduce los costos de transporte y almacenamiento. Quinto, porque permite reponer las reservas estratégicas fiscales y garantizar la seguridad alimentaria, con productos provenientes de la agricultura familiar.

El PAA fue implantado en Brasil en julio de 2003 como parte estructural del Programa Hambre Cero. El PAA compra, a un precio justo, alimentos producidos por agricultores familiares para luego distribuirlos a la población brasileña en situación de vulnerabilidad social y alimentaria.

El Programa garantiza la comercialización de la zafra de los agricultores familiares a través de la compra de sus productos que luego serán destinados a programas municipales de seguridad alimentaria (merienda escolar, restaurantes populares, hospitales, guarderías infantiles, etc.) y también para reponer las reservas estratégicas del Gobierno Federal. El Programa actualmente paga R\$3.500 al año a cada productor y, en el caso específico del Programa de la Leche, paga este mismo valor en forma semestral. Estos recursos complementan el programa de crédito para la agricultura familiar (PRONAF) para que los agricultores puedan contar con apoyo específico para comercializar sus productos.

La implementación del PAA requirió, primeramente, la aprobación de una ley que modificara la Ley de Licitaciones (Ley 8.666/93). Esta ley, a pesar de su importancia en términos de divulgación y control del gasto fiscal, coarta la autonomía de los organismos públicos para realizar compras directas a agricultores y pequeñas agroindustrias debido a las exigencias legales en lo fiscal, económico y jurídico. La exigencia de que todas las compras se realicen a través de licitaciones, implica que son las grandes empresas proveedoras de alimentos de la región Centro sur de Brasil las que, por lo general, salen favorecidas.

La Ley N° 10.696, del 2 de julio de 2003, que creó el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), estableció un mecanismo jurídico que lo exime de convocar licitaciones y facilita la compra de alimentos localmente a objeto de fomentar la agricultura familiar, incluyendo acciones relacionadas a la distribución de productos agropecuarios a personas

en situación de inseguridad alimentaria y la creación de reservas estratégicas. Además, estableció instrumentos de compra, operados por empresas fiscales como la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), sin necesidad de cumplir los requisitos de la Ley No. 8.666/93, a precios que se ajustan a los de los mercados regionales. Por lo tanto, el segundo requisito importante es que el programa debe ser administrado por una empresa estatal de abastecimiento que tenga alcance nacional.

El PAA ha invertido R\$1,5 mil millones desde 2003, cuando fue creado, beneficiando a 432.800 agricultores. Los productos adquiridos llegaron a 24,4 millones de personas. Desde que fue creado, el programa cuenta con cuatro modalidades para su aplicación⁴:

- **Compra Directa de la Agricultura Familiar:** el Gobierno Federal, a través de la CONAB, adquiere los productos directamente del agricultor para cubrir la demanda de alimentos de la población en riesgo alimentario. Los productos son comprados a precios referenciales, fuera de licitación. Los precios no pueden superar ni estar por debajo de los precios de mercado a nivel regional. Entre los productos adquiridos se encuentran el arroz, las castañas de cajú y nueces amazónicas, la harina de mandioca, los frijoles, el maíz, el sorgo, el trigo, la leche entera en polvo y la harina de trigo.

Una acción importante, viabilizada a través del PAA, es la compra directa de alimentos exclusivamente para la reposición de reservas estratégicas. Esta iniciativa está siendo implementada por la CONAB, que cuenta con una red de almacenamiento en todas las regiones del país.

Los alimentos comprados se destinan a la reposición de reservas así como para ser usados en situaciones de catástrofes. Cada familia puede vender sus productos a la CONAB en el Polo de Compras. Los precios serán prefijados en un valor comparable a los valores de mercado, superando siempre el costo de producción en la región, y divulgados a través de letreros y anuncios radiales.

Cuando se creó el PAA, las reservas de alimentos en Brasil (especialmente de maíz, arroz, frijoles y harina de mandioca) estaban bastante reducidas y prácticamente agotadas en los almacenes oficiales de la CONAB. Estas reservas fueron repuestas gradualmente con la implantación del PAA.

- **Formación de reservas a través de la Agricultura Familiar:** tiene como objetivo adquirir alimentos de la actual cosecha, aptos para el consumo humano. Dichos alimentos son comprados a agricultores familiares organizados en grupos articulados para la formación de reservas en sus propias organizaciones que son operadas por la CONAB. Este instrumento otorga recursos financieros, a partir de la emisión de la Cédula de Producto Rural (“CPR Estoque”), para que los grupos puedan comprar los productos directamente de los agricultores familiares socios/afiliados y formar reservas, y venderlas posteriormente bajo condiciones más

⁴ Para más información, ingrese a: <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>.

- favorables, ya sea por el mejoramiento del producto o por el valor agregado por su disponibilidad en el momento más oportuno en términos de precios. El monto máximo que puede recibir cada organización es de R\$1,5 millones.
- **Compra para Donación Simultánea:** articula la producción de los agricultores con la demanda local de complementación alimentaria y nutricional en las escuelas, guarderías infantiles, asilos y programas sociales locales como restaurantes populares y bancos de alimentos. Es operada por la CONAB o por los gobiernos estatales y municipales, a través de un convenio con el Gobierno Federal.
 - **Incentivo a la Producción y Consumo de Leche:** el programa compra leche a los agricultores familiares, garantizando el precio, y la distribuye entre familias vulnerables. Es ejecutado a través de convenios suscritos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

Para participar en el Programa, los agricultores deben enmarcarse dentro de las categorías del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y, preferentemente, estar organizados en cooperativas, asociaciones o grupos informales. Con esta medida, el gobierno pretende incentivar a los agricultores a mejor organizarse para comercializar sus productos.

Para administrar el Programa de Adquisición, se constituyó un Consejo Gestor integrado por representantes del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre o MDS (coordinador ejecutivo), del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) (representado por la CONAB), del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación. Por lo tanto, desde sus inicios, se planteó como un programa interdisciplinario e interministerial. El Consejo Gestor se encarga de determinar qué productos serán adquiridos, qué regiones se deben priorizar para la instalación de polos de compra y los precios a ser pagados a los agricultores familiares. Cabe reiterar que dichos precios deben mantenerse entre el mínimo vigente para la cosecha en cuestión y el precio de mercado en los locales de compra.

Cabe recalcar que los programas para reponer las reservas de alimentos son considerados los pilares de cualquier política de seguridad alimentaria y su adopción fue una de las principales recomendaciones para combatir el hambre del Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2003.

La FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) recomienda mantener reservas de alimentos suficientes para al menos dos meses de consumo.

Es fundamental subrayar la diferencia entre políticas de reservas de seguridad y políticas de reservas para regular los precios. En una economía abierta, la política de precios mínimos no puede basarse en la mantención de una reserva física de productos.

Una cosa es comprar alimentos cuando caen los precios y después venderlos cuando éstos suben, sin la preocupación de mantener un volumen constante. Otra cosa es mantener una reserva de alimentos sistemáticamente, como garantía en caso de catástrofes como sequías

(escenario común en Brasil), inundaciones o incidencias graves de desnutrición en grupos específicos de la población como comunidades indígenas, campamentos y quilombos que no cuentan con condiciones propicias para plantaciones de subsistencia.

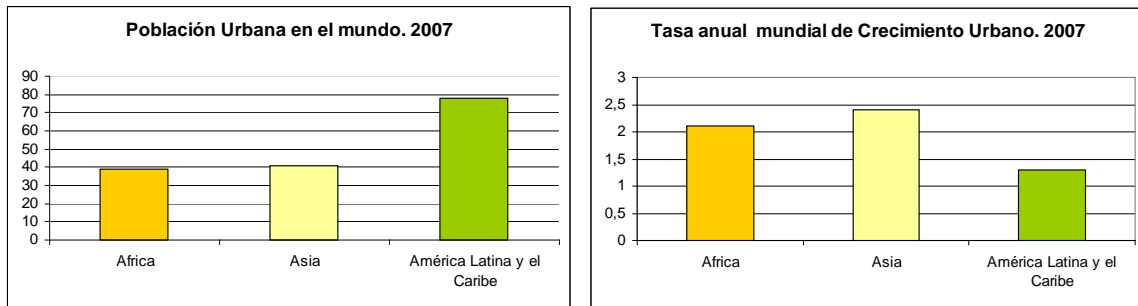
Por lo tanto, el PAA posibilitó que los productos para reponer las reservas para la seguridad alimentaria provengan de la agricultura familiar, beneficiando a los dos actores: el agricultor que enfrenta dificultades de inserción en el mercado y el consumidor final que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria.

ANEXO 3

Agricultura Urbana y Periurbana como alternativa para mejorar la calidad de vida de las familias vulnerables: *respuesta al alza de los precios de alimentos.*

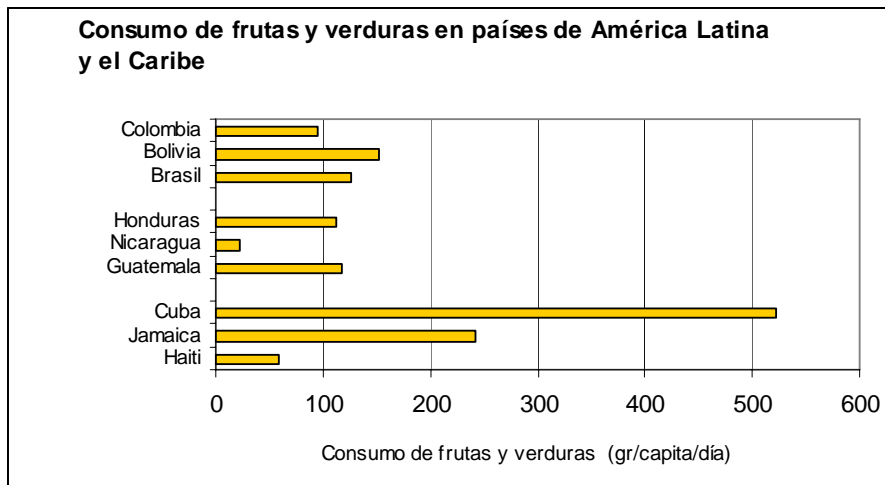
Juan Izquierdo y Sara Granados

Por primera vez en la historia más de la mitad de la población mundial, 3.300 millones de personas, viven en ciudades. En 2007, 78% de la población América Latina y el Caribe ha sido definida como urbana. En África y Asia actualmente se está presentando un fenómeno de crecimiento acelerado que América Latina y el Caribe ya inició hace 30 años.



Fuente UNFPA, 2007

En América Latina y el Caribe el promedio de consumo diario de vegetales y frutas (157 gr/capita/día) está muy por debajo de lo recomendado por OMS de 400 gr/capita/día. Cuba es el único país con un consumo superior y es también el primero de los países de la Región con más avances en agricultura urbana y periurbana.



Fuente: FAOSTAT, 2007

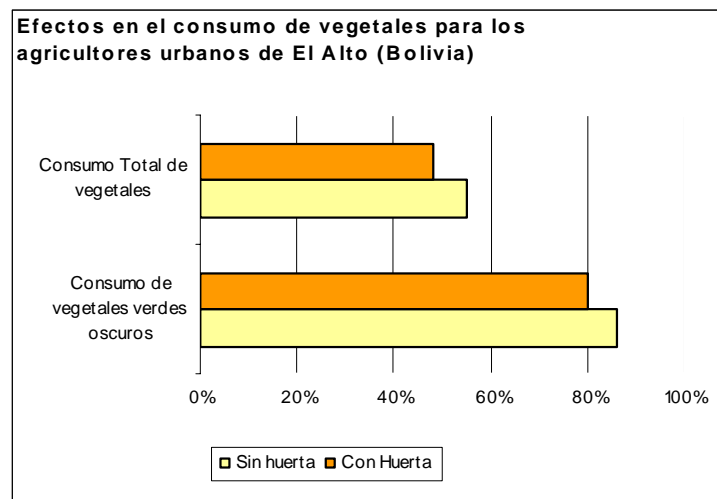
El estatus nutricional de la población urbana en Latinoamérica está en riesgo por el bajo consumo de nutrientes y ahora agravado por el alza de los precios de los alimentos, donde las familias deben gastar más en alimento con la misma cantidad de ingreso. Por ejemplo,

una familia en Bolivia, que tiene \$5 (peso Boliviano) por día, generalmente gasta \$3 en alimento. El reciente incremento en productos alimenticios básicos – algunos de los cuales han aumentado 50% o más – saca un poco más de 1.50\$ de su poder de compra lejos de sus bolsillos. La consecuencia es la permanencia e incremento de la mal nutrición.

Dentro de este contexto, se justifica la práctica de la agricultura urbana (AU) como una actividad que promueve la producción de alimentos frescos, saludables y a bajo costo, impactando directamente en los hábitos de consumo de la población por el incremento en la variedad y disponibilidad, como en el ahorro por la no compra de alimentos.

AU tiene varios impactos como:

- **La producción de alimentos para el auto consumo y la generación de excedentes, ambos a nivel familiar y comunitario.** La producción de alimentos por AU representa un ingreso familiar atribuible a los costos del hogar, representados por el no gasto en la compra de algunos ítem de alimentos como frutas, vegetales, y algunas formas de proteína vegetal y animal. En ciudades como Bogotá, Colombia, se estima un ahorro de US\$ 1,3 diarios a partir de la producción de huertas familiares urbanas de 4 m² de tamaño como mínimo.
- **Una mayor diversidad en la dieta permite enfrentar emergencias económicas como el alza de los precios de los alimentos.** Las familias involucradas en AU incrementan de manera significativa su consumo de vegetales frescos y de otros alimentos ricos en micro nutrientes, fibra y vitaminas en relación con aquellas que no cuentan con huertas familiares u otro tipo de producción casera. Un reciente evaluación de el proyecto de Micro-huertas de El Alto, Bolivia, confirma que las familias con alguna forma de producción incrementaron si consumo en 85%, y que ampliaron su canasta de consumo de 6 a 15 productos incluyendo nuevas especies de frutas y vegetales.



Fuente: FAO, 2007

- ***Una mejor organización comunitaria para la generación de ingresos.*** Alrededor de las huertas familiares y comunitarias, las personas inician redes de mercadeo e intercambio de productos y conocimientos. En ciudades como Caracas o Belo Horizonte, los restaurantes populares son abastecidos por la producción de huertas comunitarias localizadas en barrios y áreas periurbanas. En Rosario, Argentina, la Secretaría de Promoción Social promueve el establecimiento de mercados verdes en pequeños kioscos, generalmente liderados por asociaciones de mujeres. Este tipo de iniciativas incluyen la formación en contabilidad y metodologías para mejorar la participación de los productores, El ingreso y la generación de empleo son una consecuencia de la asociación de recursos y valores.
Actualmente con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social en la División de sistemas descentralizados se están implementando 36 Centros de Apoyo a la Agricultura Urbana CAAU para la capacitación en tecnologías y procesos productivos y para la producción agro ecológica de frutas y hortalizas. Estos CAAU entran a apoyar una de las primeras iniciativas de FOME ZERO de huertas comunitarias al interior de la política de seguridad alimentaria.
- ***La escuela y la huerta escolar como centro de la comunidad.*** La huerta escolar es una propuesta conjunta entre educación básica con los beneficios de la buena nutrición. Usando la huerta como referencia, la comunidad educativa interactúa con la naturaleza y la producción, aprendiendo sobre los usos de las plantas para la alimentación y las diferentes formas de producirlas. En Brasil, un proyecto con el Ministerio de Educación estableció huertas escolares en 15 municipalidades en los estados de Goiás y Bahía, esta iniciativa busca mejorar la seguridad alimentaria en las escuelas con micro huertas, educación nutricional y buenas prácticas de manufactura en los productos preparados en los restaurantes comunitarios.

En un mundo con los precios de los alimentos en aumento y un clima cambiante, la agricultura urbana es una alternativa para mejorar los estilos de vida de las poblaciones más pobres y vulnerables. Los gobiernos locales pueden involucrarla en sus planes de desarrollo y de restablecimiento de áreas públicas y asentamientos ambientalmente degradados así como para la promoción de hábitos saludables y una mejor nutrición. De manera alterna, las familias que destinan pequeñas áreas de sus hogares como huertas familiares pueden obtener un suministro sostenible de alimentos limpios, seguros y a bajo costo, que genera ahorros, y que si incluye buenas prácticas agrícolas, incluso, la generación de ingresos.

Referencias:

-FAO RLC- AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA (AUP)

<http://www.rlc.fao.org/es/agricultura/aup/>

-UNFPA, 2007. State of World Population 2007. Chapter Indicators. On line: <http://www.unfpa.org/swp/2007/english/introduction.html>.

-ECLAC, 2007. Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2007. Economic statistics. On line:

http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2007/eng/index.asp

ANEXO 4

Supermercados y Agricultura Familiar

Walter Belik

Los últimos 30 años han visto enormes cambios en la forma en que la producción familiar y la cadena de distribución se articulan, principalmente en lo que se refiere a los alimentos frescos (FVH-frutas, verduras y hortalizas; lácteos; carnes procesadas, etc.). Analizándose los movimientos en relación a la apropiación de valores agregados generados en el proceso, se puede concluir que hubo un cambio radical respecto al valor atribuido entre las etapas de producción y distribución. En otras palabras, si en el pasado la producción de mercadería era el principal eje generador de valor, a partir de los años 80 la información de mercado y la capacidad de abastecimiento del punto de venta pasaron a absorber la parte más importante de las ganancias generadas en el proceso productivo. Pero más que eso, el primer eslabón – que está más cercano al consumidor – se estableció como primer elemento en la dinámica productiva en esos segmentos del complejo agroindustrial.

Se calcula que el 80% de las FVH que se producen actualmente en Brasil se comercializa a través de supermercados. La presencia de ferias libres, mercados municipales y verdulerías es cada vez menor en relación al gran volumen que pasa por las cajas de los supermercados. Muchos de los supermercados brasileños, principalmente las pequeñas redes, se abastecen en centrales de abastecimiento o CEASAs, o en mercados mayoristas públicos. A la vez, las grandes redes cuentan con sus propias centrales de compras con plataformas de distribución, ocupando el espacio que tradicionalmente estaba reservado a los mayoristas. Aún existe un pequeño grupo de comerciantes – principalmente feriantes - que compra directamente a los productores. Estas cifras demuestran que aquellos elementos presentes en el pasado que determinaban el proceso de compra (como por ejemplo, el precio) perdieron importancia en relación a otros como la calidad, el embalaje y presentación del producto, los plazos de entrega, la rastreabilidad, etc.

Las ventas de FVH corresponden, en promedio, al 10% de lo que factura un supermercado. No existe información fidedigna respecto de los márgenes obtenidos por los supermercados en la venta de estos productos. Durante el período en que los supermercados competían directamente con las ferias libres, se solían mostrar márgenes de venta mucho menores o nulos para estos productos y que éstos en realidad cumplían el rol de anzuelo para atraer al cliente. Hoy en día, el escenario es muy diferente. Las FVH ahora se venden a precios menores (en comparación a otros productos industrializados, principalmente de higiene y limpieza), pero los márgenes de ganancia de los supermercados son bastante más altos. Esta situación ha llevado a los supermercados a ampliar el área reservada para estos productos en los puntos de venta.

La relación de los supermercados con sus proveedores, principalmente de productos agrícolas, siempre ha generado desconfianza y conflictos, principalmente porque estas

empresas no acostumbran pagar por adelantado por estos productos. Las compras siempre se realizan en el momento en que el producto está listo para ser llevado al mercado. Como el supermercado requiere grandes cantidades para la venta, la entrada de este actor en la negociación puede generar serias desavenencias, beneficiando en algunas ocasiones al productor, pero disminuyendo su capacidad de negociación frente a la creciente concentración de la demanda.

En Francia, a partir de los años 60, los supermercados comenzaron a adoptar relaciones más duraderas con sus proveedores mediante un mecanismo conocido como “Cahier de Charge”. A través de una especie de contrato, el supermercado se compromete a comprar determinadas cantidades, a un precio establecido, a condición de que el productor cumpla con una serie de normas en relación al proceso productivo, calidad del producto y plazos de entrega. Este último elemento debe ser cumplido rigurosamente so pena de excluir al productor de posteriores pedidos. Durante el período de vigencia de este “contrato” entre el productor y la red de supermercados, este último se encarga de realizar determinadas inversiones dentro de las instalaciones del proveedor o cooperativa, además de ofrecer cursos y asistencia técnica. A cambio, el supermercado concede un sello de calidad al productor.

La entrada de grandes redes de supermercados a América Latina ha permitido propagar este proceso y ahora un porcentaje importante de productores familiares de FVH trabaja exclusivamente para los supermercados. A medida que estos supermercados fueron creciendo, un nuevo grupo de productores, esta vez de productos exclusivos, comenzaron a incorporarse al proceso, de modo que ciertos tipos de verduras o frutas sólo se pueden encontrar en supermercados.

Otra arista significativa del asunto es que, en muchos casos, los productores han comenzado a organizarse, ya sea en cooperativas u otras modalidades, para abastecer a los supermercados. Para esto adoptan la clasificación, modelo de embalaje y formas de rastreabilidad exigidas por el comprador. Si estos productores no cuentan con la experiencia, requisitos técnicos o capacidad financiera para ofrecer sus productos en estos mercados, son los organismos públicos los llamados a participar más activamente en el proceso.

Cabe mencionar tres ejemplos brasileños de la capacidad de inclusión de productores marginales en la oferta de sus productos a los supermercados. Los dos primeros dicen relación con iniciativas del gobierno que apuntan a incorporar productores y ofrecer la capacitación requerida para participar en estos mercados y ofrecer productos de manera regular en la red local de supermercados. Estos son el “Programa de Verticalização da Pequena Produção Familiar” o PROVE (Brasilia) y la “Fábrica do Produtor” (Estado de Paraná). El tercer ejemplo lo constituye la coordinación privada desarrollada por los mismos supermercados, como es el caso del Programa “Caras do Brasil” de la Red de supermercados Pão de Açúcar, la segunda más importante de Brasil.

En el caso del PROVE, el programa surgió de una exitosa negociación del gobierno del Distrito Federal con la red de supermercados Carrefour, que estaba entrando en la región,

cuyo objetivo era aprovechar productos procedentes de cooperativas de pequeños productores, cesantes y dueñas de casa y colocarlos a la venta en áreas exclusivas de los supermercados. Como forma de incentivo, el gobierno ofreció exención de algunos impuestos a estos productos.

En el programa que se lleva a cabo en Paraná, la participación del Estado fue fundamental desde el comienzo. Este programa identifica productores y productos que serán colocados en los supermercados de la región, capacita a los productores, ofrece financiamiento a las familias, actúa de intermediario en la compra, coloca un sello identificador y dispone la venta en quioscos propios con la marca “Fabrica do Produtor”. Este programa funciona como una especie de “incubadora de empresa o cooperativa”, entregando asistencia técnica, jurídica y financiera a los productores.

Finalmente, con el programa “Caras do Brasil”, la red Pão de Açúcar dio forma a dos elementos importantes de su práctica comercial. Por un lado, hubo una preocupación por desarrollar acciones en pro de la Responsabilidad Social que pudieran ofrecer sustentabilidad a algunas comunidades de productores. Por otro lado, se identificó claramente un nicho importante en el mercado para productos diferenciados y de gran valor social que el público de altos ingresos demandaba. En este sentido, el programa “Caras do Brasil” tiene como objetivo brindar capacitación y facilitar la venta de productos con un alto componente artesanal (no sólo alimentos) que cumplen ciertos estándares de calidad, embalaje y presentación para el consumidor de altos ingresos. Estos productores reciben pagos anticipados, asesorías y facilidades para presentar sus productos en un espacio diferenciado en los establecimientos de la red destinados a un público de mayor poder adquisitivo.

En estos tres ejemplos de gran éxito, se observa la presencia de elementos comunes, como la participación de un agente externo (órganos públicos o supermercados) que actúa como coordinador de la cadena de producción. En esta labor de aproximación de los eslabones de la cadena, se toman en consideración varios elementos, desde aspectos de clasificación del producto (permitiendo transacciones virtuales), logística y financiamiento, hasta asistencia técnica. De los ejemplos citados, sólo el PROVE fue discontinuado debido a cambios en el gobierno, y no sabemos si los productores que participaban en el programa siguen en el mercado.

Al diseñar un programa de abastecimiento a través de compras a agricultores familiares no se puede ignorar el papel que cumplen los supermercados. La oferta de alimentos en toda América Latina está cada vez más concentrada en los supermercados dado que éstos logran competir directamente con las estructuras tradicionales, ofreciendo productos de mejor calidad a menor precio. Por este motivo, no son sólo las clases sociales de mayores ingresos las que prefieren hacer sus compras en supermercados, sino también los pobres. Comprar en supermercados es un símbolo de estatus y ofrece la sensación de inclusión social que las políticas públicas no pueden subestimar.

En 2000, con el lanzamiento del proyecto “Food for Cities” de la FAO, se reconoce el enorme avance de los supermercados y la iniciativa privada y plantea un importante giro en

la orientación de las políticas gubernamentales en el sentido de promover mejoras en la infraestructura y reforzar el papel que desempeñan en la regulación y difusión de la información. En consecuencia, ante el avance de los supermercados, un programa de fomento del abastecimiento debería actuar en todos los eslabones de la cadena productiva, principalmente de alimentos frescos, ofreciendo créditos a los productores y minoristas, sistemas de información basados en la clasificación y definición de atributos de calidad y embalaje, además de fiscalizar márgenes de comercialización. La acción concertada de estos elementos puede permitir la incorporación de pequeños productores familiares a un moderno sistema de comercialización, capacitándolos para participar en cualquier otro mercado y asegurar su sustentabilidad.

Bibliografía recomendada

Cortes, Cláudio L. (2006) La Irrupción del Supermercado en Chile y la Oligopolización Bilateral: Implicancias Teóricas y Prácticas. Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales, Ediciones de la Universidad Buenos Aires, primavera, 2006.

Cunha, Altivo R A.A. (2006) Os Paradigmas de uma gestão participativa: a importância das alianças estratégicas para a sustentabilidade dos mercados. Texto preparado para a Conferência Mundial de Mercados Atacadistas. WUWM São Paulo Conference. 2006

Belik, Walter & Chaim, N. A. Formas Híbridas de Coordenação na Distribuição de Frutas, Legumes e Verduras no Brasil. Revista cadernos de Debate, NEPA/Unicamp Volume VII PP. 01-9

_____ & Rocha dos Santos, R. (1997) "Institutional Environment and Large Scale Food Distribution in Brazil: Toward Greater Flexibility and Efficiency", Colloque "Grande Distribution Alimentaire", SFER, Montpellier.

Gutman, Graciela E. (1997) transformaciones Recientes en la Distribución de Alimentos en la Argentina. Buenos Aires: SAGPyA

Fávero, Luis A. (2005) Novas Formas de Coordenação das Atividades de Abastecimento nos Mercados Atacadistas de Frutas e Hortaliças da América Latina. XLIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Anais. 2005. Ribeirão Preto –SP .

ANEXO 5

Merienda Escolar

Walter Belik

Existe el consenso entre los especialistas de que las Políticas Sociales, si están dirigidas hacia el apoyo de programas de alimentación escolar, pueden generar enormes beneficios no sólo en términos de Seguridad Alimentaria, sino también en educación, salud y desarrollo social. De esta manera, los programas de alimentación escolar, al servir para la producción y el consumo local, preservando hábitos alimentarios, son presentados normalmente como verdaderos promotores de la soberanía alimentaria de las comunidades.

En Brasil, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) ha demostrado una tremenda evolución durante sus más de 50 años de existencia. El programa comenzó como una simple campaña dirigida hacia algunas escuelas, ciertos días de la semana. El abastecimiento tenía directa relación con la disponibilidad de donaciones de mercaderías que llegaban gracias a programas de ayuda alimentaria internacional o de otros como el PL 480 de los Estados Unidos. En 1979, el programa asume su carácter nacional y universal. Durante la década del 90, el PNAE comienza a estructurarse estableciendo ciertas normas relativas a las cantidades a ser distribuidas, los valores nutricionales y el sistema de compras relacionado al abastecimiento. Finalmente, en 1994, se descentraliza la gestión del programa, pasando el control del programa a la sociedad civil y estableciendo que las compras se realicen a través de sistemas locales de abastecimiento.

El programa actualmente atiende a un total de 37 millones de niños y niñas de enseñanza preescolar y básica, a un costo para la Unión de más de \$1,5 mil millones de reales. Se calcula que, con la incorporación de alumnos de enseñanza secundaria al PNAE, el gasto para el gobierno federal superará los R\$2 mil millones. Otra innovación importante, la norma estableciendo porcentajes para compras locales, también deberá ser introducida en 2009. Esto porque la legislación vigente, que establece que el 70% de los fondos destinados debe ser utilizado en la compra de “productos básicos”, no garantiza que estos productos sean adquiridos a agricultores locales. En primer lugar, no todos los municipios cuentan con una producción suficiente pues muchos de ellos son “municipios urbanos”. En segundo lugar, muchos de los productos básicos, entre ellos el queso, la carne, las harinas y el aceite de soya, son industrializados y los productores locales no están en condiciones de suministrarlos en condiciones adecuadas. Finalmente, existe un problema de precios practicados: muchas veces es más barato comprar productos (incluso aquellos que se producen localmente) en empresas proveedoras. Esto sin considerar los costos involucrados en las transacciones con pequeños productores.

La información obtenida de las cuatro ediciones del Premio Gestor Eficiente da Merenda Escolar organizado por la ONG Ação Fome Zero (Acción Hambre Cero) muestra que aquellos municipios que promovieron la compra de alimentos a la agricultura y agroindustria familiar, o al comercio minorista, lograron mayores beneficios en términos de ingresos y empleo para su municipio, además de asegurar una alimentación saludable respetando los hábitos alimenticios regionales. Sin embargo, optar por privilegiar a los

proveedores locales implica un enorme esfuerzo, tanto administrativo como de reorientación política.

En algunos casos, el municipio ya contaba con una estructura productiva establecida y un sistema de distribución constituido. En estos casos, la opción por adquirir productos localmente se plantea por motivos de crisis – reducción de precios, cambios en los mercados, o por la presión ejercida por productores locales. Esto fue lo que determinó la incorporación de jugo de naranja en la merienda escolar en la región de Bebedouro (Estado de São Paulo); leche en la región oeste del Estado de Santa Catarina; leche de cabra en el Estado de Sergipe; nueces de Brasil o “nuez amazónica” en algunos municipios de la Amazonia; dulce de coco en Quissamã (Estado de Río de Janeiro) y alimentos orgánicos en varios municipios evaluados.

En otros casos, es más complicado echar a andar programas de compra de huertas familiares, dado que requiere de lo que se conoce por “desarrollo” de proveedores. Efectivamente, se requiere identificar a los productores, capacitarlos para que se ajusten a las normas de calidad exigidas, ayudarlos en la tramitación de documentación y establecer prácticas de atención y entrega. Esa labor, por lo general, comienza en la escuela con programas de educación alimentaria y de recuperación de tradiciones y hábitos locales con apoyo o patrocinio del CAE o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (Consejo municipal de alimentación escolar). Luego se integran agrónomos y asistentes sociales, así como personal administrativo del Municipio en las compras escolares. La legislación brasileña es bastante rigurosa, lo que dificulta la participación de pequeños proveedores en los procesos de licitación, en consecuencia, el personal administrativo debe buscar brechas en la aplicación de la legislación.

Evidentemente, la legislación brasileña hace casi imposible la adquisición de alimentos sin licitación⁵, sin embargo, siempre existe la posibilidad de acudir al sistema de Registro de Precios⁶ o incluso utilizar otros fondos presupuestarios o extra presupuestarios (por ejemplo, fondos de la QESE o Quota Estadual do Salário Educação) para implementar programas y comprar a agricultores familiares.

En 2003, el gobierno federal lanzó el Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que permite la adquisición de alimentos a agricultores familiares (sin licitación y por un monto no superior a R\$5.000 al año) y su posterior donación para la merienda escolar. Esta modalidad posteriormente fue subdividida, si bien el quehacer del gobierno federal se puede resumir en dos actividades: la compra con donación simultánea y el programa de compra de leche. En ambos casos, las estadísticas no especifican el destino de los

⁵ La ley 8666/93 exige de licitación compras de hasta R\$8.000, siempre que se cuente con un mínimo de tres cotizaciones.

⁶ Permite la compra de grandes cantidades, de manera paulatina y regular, al proveedor que consigne el menor precio durante el período anterior. Este sistema facilita la participación de proveedores pequeños que no tienen la capacidad de entregar grandes cantidades de una sola vez y disuade a los proveedores más grandes dado que deberán hacer varias entregas y proveer a la municipalidad de forma desagregada. Por otro lado, el sistema faculta al órgano público a comprar de otro proveedor en caso de que el precio consignado sufra algún aumento en determinadas épocas del año, por ejemplo, durante temporadas de zafra.

alimentos, pudiendo ser utilizados para la merienda escolar como también donados a instituciones de asistencia social.

Según Turpin (2008), los Estados y los Municipios de Brasil gastaron R\$619 millones entre 2003 y 2008 en estos dos programas. No se sabe a con exactitud cuánto de esto se destinó a la alimentación escolar. Al mismo tiempo, los datos muestran que otro montante, manejado directamente por la Companhia Nacional de Abastecimento-(CONAB), también pudo haberse destinado a la merienda escolar.

El modelo ideal de utilización de fondos para la merienda escolar debe tomar en consideración dos aspectos importantes, a saber: a) resguardar la capacidad de mantener las compras de merienda escolar bajo control municipal – o de la escuela – y, b) permitir que las compras de alimentos a pequeños productores registrados y “desarrollados” para actuar como proveedores de productos para la merienda escolar puedan conseguir valores mayores y más significativos desde el punto de vista comercial.

Para que estas medidas se lleven a cabo, es necesario mejorar el aporte de alimentos destinado a la merienda escolar. La legislación actualmente establece que la merienda debe cubrir 15% de los requerimientos calóricos diarios y que cada niño o niña reciba 9 gramos de proteína durante los 200 días lectivos del año. Sabemos que estos valores son bajos y que no van a alterar el cuadro nutricional de este público de manera significativa. Si se ofrecen más meriendas y una alimentación de mejor calidad, las municipalidades tendrían que comprar mayores cantidades de productos, abriéndose la posibilidad de adquirir un volumen significativo de alimentos a agricultores familiares de manera continua.

Otro aspecto importante que se debe tener en cuenta es el incentivo a la creación de huertas escolares (administradas por familias o cooperativas de productores) para el mercado local. Para esto, es fundamental que el poder público ponga a disposición áreas ociosas en terrenos municipales y sitios contiguos a las escuelas. Este es un elemento importante en cualquier relación directa entre proveedores y compradores en lo que dice relación con la calidad de los alimentos proporcionados. Al mismo tiempo, la proximidad de las áreas de producción permite el desarrollo de actividades escolares en las que la merienda (producción, relaciones laborales, contenido nutricional y otros elementos) es un aspecto destacado.

Son pocos los países del mundo que cuentan con programas de merienda escolar de alcance verdaderamente universal. En América Latina, sólo tres países disponen de programas de merienda escolar de características nacionales y con amplia cobertura: Brasil, Chile y Panamá. No obstante, en Chile, así como en los Estados Unidos, los programas de alimentación escolar no son de carácter universal y sólo benefician a alumnos declarados o considerados pobres. En los demás países de América Latina, la merienda escolar no tiene cobertura nacional; son, más bien, programas locales, no atienden todos los días del año lectivo y tampoco cuentan con fuentes fijas y regulares de financiamiento establecidas por ley.

Bibliografía recomendada

Belik, W & Chaim , N. A O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A GESTÃO MUNICIPAL: EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA, CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL REVISTA BRASILEIRA DE NUTRIÇÃO , V. 21 NÚMERO 3, 2008 (NO PRELO)

TURPIN, M. E. A Alimentação Escolar como Vetor de Desenvolvimento Local e Garantia da Segurança Alimentar. Campinas: Instituto de Economia (Dissertação de Mestrado), 2008

STEFANINI, M.L.R. Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. [Tese de Doutorado]. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998

ANEXO 6

Programa de Educación Alimentaria y para el Consumo

Ângela Pimenta Peres¹

Entre las acciones que garantizan el derecho de todo ciudadano a una alimentación de calidad está la implementación de un programa de educación alimentaria y para el consumo. Esto se debe a que el concepto de seguridad alimentaria y nutricional no está circunscrito a defender la idea del acceso a los alimentos sino, más bien, está vinculado a la necesidad de contar también con alimentos de calidad. De esta forma, el poder público debe promover el derecho de todo consumidor al acceso a información que le ayude a elegir los alimentos y obtener los nutrientes y calorías necesarios para mantener su salud con productos de menor precio. Cabe recordar que, a pesar de que existen comunidades que están sumidas en la más absoluta inseguridad alimentaria, o sea, grupos que residen en lugares carentes de alimentos, lo que genera altos índices de desnutrición, también se ha constatado en diversos estratos sociales, una mayor incidencia de obesidad, diabetes e hipertensión debido a la falta de educación nutricional y una mala alimentación.

En virtud de esas dos dimensiones del problema alimentario en los países latinoamericanos, se hace necesario elaborar e implementar un Programa Nacional de Educación Alimentaria y para el Consumo que permita a la población contar con los conocimientos necesarios y desarrollar la capacidad de elegir y consumir alimentos de forma segura y adecuada. Este programa debe enfocarse hacia el uso de alimentos regionales y de bajo costo, tomando en consideración las siguientes suposiciones:

- La alimentación trasciende las necesidades biológicas dado que el alimento conlleva de manera implícita un alto valor psicológico, emocional, personal, cultural y antropológico que va más allá del mero acto de ingerir alimentos;
- La educación alimentaria y para el consumo ofrece al individuo la posibilidad de adquirir los conocimientos, capacidades y conductas que le permiten elegir y preparar los alimentos de manera autónoma y racional, apuntando hacia el consumo sustentable, así como el bienestar y la salud del individuo;
- Los avances científicos y las investigaciones en curso en el área de la alimentación y nutrición abren grandes oportunidades de conocimiento sobre la forma correcta de alimentarse, acorde a las necesidades físicas y de salud del individuo, aprovechando los recursos naturales de la región;
- La eficacia en la lucha contra el hambre se manifiesta en la utilización de amplias condiciones de acceso a los alimentos a través de acciones operacionales de orientación respecto de su calidad nutricional, y la producción y consumo apropiado que se les da;
- La educación alimentaria hace posible fortalecer y apoyar la agricultura familiar, incentivar la producción para el autoconsumo y combatir el desperdicio.

Una de las medidas que deben tomarse para fomentar el uso de todo el potencial de los alimentos es cambiar ciertas creencias arraigadas en la cultura, como la idea de que los tallos, las cáscaras o las semillas son partes inutilizables de los alimentos, desperdiciándose el complemento alimenticio de bajo costo que aportan las hojas de las hortalizas, la vegetación espontánea, las semillas y el salvado producido para enriquecer cereales como

el arroz y el trigo. Cabe recordar que puede aprovecharse todo el potencial nutritivo de los alimentos combinando diversos elementos que se encuentran en aquellas partes que tradicionalmente no se consumen. El bajo costo de este tipo de iniciativa daría resultados positivos, pues la alimentación alternativa puede convertirse también en un instrumento para generar ingresos, proporcionando un incentivo a los pequeños agricultores e impulsando iniciativas comunitarias como huertas y cooperativas. La utilización de aquellas partes de los alimentos que suelen ser desaprovechadas también agrega valor a la culinaria popular, allanando el camino para la creación de nuevas recetas, la recuperación de antiguas recetas y la revalorización de otras. El conocimiento, valorización, producción y uso de alimentos regionales por parte de la comunidad despierta el orgullo y asegura su autosuficiencia, colaborando para mejorar la economía local y la calidad de vida.

La alimentación es el elemento de mayor importancia en la vida de las personas, no obstante, son pocos quienes a diario mantienen un comportamiento alimentario saludable, ya sea por falta de conocimiento, por ciertos prejuicios o influenciados por los medios de comunicación en términos sociales y culturales. Estos factores han contribuido al excesivo consumo de ciertos alimentos en desmedro de otros más saludables, lo que ha generado desnutrición y carencias nutricionales específicas, a pesar de la disponibilidad de recursos alimenticios. Muchos países latinoamericanos cuentan con una amplia variedad de frutas, verduras y legumbres, y el clima y los cuidados que se han tomado para conservar los suelos han permitido que cada parte de la planta -hoja, tallo, fruto, semilla y raíz- crezca saludable y nutritiva. No obstante, en algunos de estos países, la población coexiste con estos recursos pero, así y todo, se encuentra en condiciones de carencia alimentaria extrema. Esta situación se origina en la falta de conocimientos sobre los alimentos y sus propiedades, y cómo prepararlos de manera tal que sean agradables al paladar y los gustos de las culturas regionales.

Un Programa de Educación Alimentaria y para el Consumo debe, a través de iniciativas educacionales y comunicacionales, incentivar a la población a combatir el hambre y adquirir hábitos alimentarios saludables, contribuyendo así a la prevención y combate a diversos problemas asociados a una alimentación inadecuada, entre ellos, la desnutrición, la obesidad, la diabetes y la hipertensión.

Este Programa de Educación Alimentaria y para el Consumo puede incluir varias iniciativas, movilizandolos todos los medios de comunicación de que dispone, a objeto de educar a la población. Debe, asimismo, hacer todo lo posible para que los mensajes transmitidos sean éticos y no privilegien ciertas empresas, categorías o individuos en desmedro de la mayoría. Estos mensajes deben, a su vez, ser adecuados desde el punto de vista médico, nutricional, científico y psicológico.

Las iniciativas de educación alimentaria y para el consumo deben, en lo posible, estar asociadas a acciones desarrolladas por los gobiernos, por ende, deben estar vinculadas de manera transversal con otros programas y acciones de combate al hambre. Mientras más informada esté la población beneficiaria, mejores serán los resultados de los programas. Es fundamental que la población que reside en las localidades donde han sido distribuidos los recursos financieros reciba orientación en hábitos alimentarios saludables. Se deberá, por lo tanto, elaborar una estrategia de capacitación para agentes comunitarios de salud en el tema de la alimentación saludable y de bajo costo, y para que se haga un uso correcto del

material informativo producido. Asimismo, los agentes municipales de salud deberán contar con material de apoyo para orientar a las familias beneficiarias respecto de cómo mejor gastar sus recursos en la compra de alimentos. En el caso de los restaurantes populares y bancos de alimentos, se deberán elaborar dos tipos de materiales educativos distintos: uno para sensibilizar a gestores y otro dirigido a técnicos que recibirán capacitación para implementar esas unidades, destacando siempre la importancia de la educación alimentaria y para el consumo en este proceso.

Los gobiernos también pueden actuar como orientadores y promotores para que las empresas, en especial las grandes empresas que ofrecen meriendas a sus funcionarios, emprendan programas de educación alimentaria y para el consumo dentro de sus instalaciones. Los gobiernos pueden elaborar un manual para empresarios que los oriente en relación a cómo desarrollar un programa de educación alimentaria para sus funcionarios, el tipo de profesionales que deben ser contratados y las iniciativas que pueden realizarse dentro de la empresa.

Para que un programa de educación alimentaria y para el consumo logre resultados satisfactorios, será necesario contar con el apoyo de las escuelas en una campaña amplia por la adopción de hábitos alimentarios saludables, dado que el público de edad escolar tiene una importancia vital en la promoción de la salud y el control de enfermedades crónicas y degenerativas. La escuela es un referente que cuenta con gran credibilidad dentro de la comunidad y puede convertirse en fuente permanente de orientación y estímulo. No obstante, los profesores no han sido capacitados para abordar el tema en los cursos que imparten y quienes preparan las meriendas escolares tampoco han sido orientados al respecto. Por lo demás, no basta sólo entregar contenidos teóricos si toda la comunidad escolar – cocineros, comedores, padres – no está involucrada en la educación alimentaria.

- Algunos países que ya han emprendido acciones en el contexto de un Programa Nacional de Educación Alimentaria y para el Consumo, y algunas de las iniciativas públicas implementadas:

Argentina : Programa Argentina Camina - www.casarosada.gov.ar

Proyecto TCP/ARG/3101 con apoyo de la FAO: “Educación alimentaria y nutricional en las escuelas de educación general básica/primaria” ejecutado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de Argentina - <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/nutri/arg3101/>

Brasil: Programa Cozinha Brasil – WWW.cozinhabrasil.org.br

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Programa de Educação Alimentar e Nutricional – WWW.mds.gov.br

Ministério da Saúde – Coordenação Geral das Políticas de Alimentação e Nutrição – WWW.saude.gov.br

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - WWW.agricultura.gov.br

Companhia Nacional de Abastecimento – WWW.conab.gov.br

Ministério da Educação - WWW.mec.gov.br

Programa Nacional de Alimentação Escolar - www.fnde.gov.br

Chile: Proyecto Kiosko saludable – Ministerio de Salud

Ecuador: Programa Aliméntate Ecuador - Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) – www.alimentateecuador.gov.ec

Peru: Programa Nacional Wawa Wasi - Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – www.mimdes.gob.pe/wawawasi/