



Reflexiones sobre el desarrollo agropecuario, rural y de los sistemas agro-alimentarios en América Latina y el Caribe¹



Eugenio Díaz-Bonilla*

Asesor Especial del Director General del IICA

El gran desafío de América Latina y el Caribe es mantener un crecimiento sostenido con equidad e inclusión social y con alimentación adecuada para todos, articulado con la importancia que tiene la región como componente fundamental de la seguridad alimentaria mundial y de la sostenibilidad ambiental y preservación de la biodiversidad a nivel global. Poder llevar adelante la Alianza Continental no es solamente crucial para nuestras poblaciones, sino que tiene importancia para todo el mundo.

Introducción

Si los países en América Latina y el Caribe (ALC) están preocupados por el crecimiento, el empleo, las exportaciones, la pobreza e inequidad, la sostenibilidad ambiental y la resiliencia frente al cambio climático, el agua, la biodiversidad, la salud y nutrición, las migraciones, la violencia y el crimen, la hacinación urbana, y hasta la calidad de la gobernanza democrática y la paz social del continente, entonces deben apoyar el desarrollo agropecuario, rural, y de los sistemas alimentarios (DARSA), como parte importante de la solución².

* Eugenio Díaz-Bonilla es asesor especial del director general del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Economista argentino con más de 40 años de experiencia profesional como asesor y consultor de gobiernos y organizaciones internacionales en diferentes países en desarrollo en políticas macroeconómicas y comerciales, programas de alivio de la pobreza y seguridad alimentaria y preparación, financiamiento e implementación de proyectos, principalmente en operaciones de desarrollo agropecuario y rural.

Fue miembro del Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante casi nueve años, ocupando cargos de Presidente y Vicepresidente de varios Comités de Directorio.

Ha publicado 6 libros y una larga lista de capítulos de libros y artículos sobre temas de pobreza, macroeconomía, comercio internacional, y desarrollo.

1. Esta es una versión resumida de un documento más largo que será publicado por separado.

2. IICA, 2022 Propuestas para reforzar la acción colectiva en las Américas con el objetivo de combatir la inseguridad alimentaria y asegurar el desarrollo sostenible, Mayo, 2022 <https://www.iica.int/sites/default/files/2022-06/SUMMIT%20-%20PROPUESTAS%20PARA%20REFORZAR%20LA%20ACCI%C3%93N%20COLECTIVA%20....pdf>

Además, lo que haga nuestra región en términos de DARSA tiene importantes implicaciones globales tanto debido al papel que desempeña ALC al contribuir a la seguridad alimentaria mundial y a la sostenibilidad ambiental global, como a la posibilidad de externalidades negativas ligadas a actividades criminales transfronterizas y a migraciones internacionales ilegales³ De hecho, el DARSA tiene implicaciones para el logro de prácticamente la totalidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Por todo ello, el IICA ha llamado a una Alianza Continental para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Sostenible en las Américas.

Lo que sigue es un breve resumen de un documento más detallado donde se analizan algunas ideas para el diseño e implementación de políticas e intervenciones, públicas y privadas en apoyo del DARSA en la región como componente central de la Alianza Continental mencionada.

Algo de historia y condiciones actuales

El sector agropecuario de ALC ha tenido un desempeño

comparativamente positivo durante las últimas 5 a 6 décadas, superando el crecimiento mundial en la disponibilidad de alimentos. La producción agropecuaria de ALC aumentó su participación en el total mundial de aproximadamente el 10% en la década de 1960 hasta alrededor del 13% recientemente (más que Estados Unidos y Canadá juntos, o toda la Unión Europea, por tomar algunos puntos de comparación) y durante la década de los 2000, la región también se convirtió en la principal región exportadora neta de alimentos del mundo.

Por ende, desde principios de los 60 hasta la actualidad, no obstante que la población se triplicó de unos 220 millones a casi 660 millones, la oferta de calorías per cápita creció entre el 30% y 40% y la de proteínas entre 40% y 45%. Ese incremento de la producción hizo que en la actualidad de los 28 países con datos solamente dos tienen menos del nivel adecuado de energía en la dieta (en promedio para el país). Comparada con otras regiones en desarrollo, ALC también tiene los niveles más altos de consumo de calorías per cápita (y un porcentaje menor proviene de

3. IICA, 2022, *op. cit.*; DÍAZ-BONILLA, E. (2019) *Democracy and Commodity Cycles in Latin America and the Caribbean IFPRI Blog*, November 25, <https://www.ifpri.org/blog/democracy-and-commodity-cycles-latin-america-and-caribbean>; DÍAZ-BONILLA, E.; and ECHEVERRÍA, R.G. (2021). *Duality, urbanization, and modernization of agrifood systems in Latin America and the Caribbean. In Agricultural development: New perspectives in a changing world*, eds. Keijiro Otsuka and Shenggen Fan. Part Two: *Regional Issues in Agricultural Development*, Chapter 6, Pp. 193-232. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI). https://doi.org/10.2499/9780896293830_06

cereales y tubérculos) y de proteínas per cápita (y esas proteínas provienen en un porcentaje mayor de fuentes animales)⁴.

Obviamente, todo esto no ha sido solamente el desempeño del sector agro-alimentario (impulsado en parte pero no completamente, por el cambio tecnológico), sino también por mejoras en salud e infraestructura sanitaria, junto con innovaciones como los programas de protección⁵ social.

Pero al mismo tiempo, ALC muestra algunos de los niveles más altos de desigualdad en el mundo. Por ejemplo, el promedio mundial del Gini en la última década es 38, mientras que para ALC es 46,5⁶, y el país más igual de ALC (Uruguay) está en el tercio más desigual del total de países con datos.

Otro punto a notar es que ALC se ha movido en la transición nutricional (de problemas de hambre hacia obesidad) más que otras regiones en desarrollo. Antes de la pandemia el hambre había bajado del 11% de la población a principios de los 2000 hasta alrededor del 6% (contra un promedio mundial de aproximadamente 8% y del 10% en los países en desarrollo). Pero

problemas relacionados con la falta de micronutrientes siguen siendo importantes. Además, el porcentaje de gente adulta obesa había subido hasta cerca de una cuarta parte de los habitantes en 2016, con el consiguiente aumento de las enfermedades no transmisibles⁷.

Ciertamente, el crecimiento en la agricultura de ALC ha sido impulsado en parte por la mejora de la productividad, pero también ha sido el resultado de una expansión significativa del área agropecuaria a costa del área forestal: la región ha contribuido a un tercio del aumento global de tierras agropecuarias (cultivos y pastos) desde la década de 1960, y también representó alrededor del 80% de la deforestación global desde 1990 hasta 2015. Por tanto, el cambio en el uso de la tierra está contribuyendo más que cualquier otra fuente a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de ALC. Otra consecuencia preocupante es la presión sobre los reservorios de biodiversidad, que son de gran importancia global.

Más recientemente, la región ha sufrido una serie de choques externos

4. Ambos aspectos (un porcentaje menor de calorías de cereales y tubérculos, y un porcentaje mayor de proteínas de fuentes animales) indican una mejor calidad de la dieta.

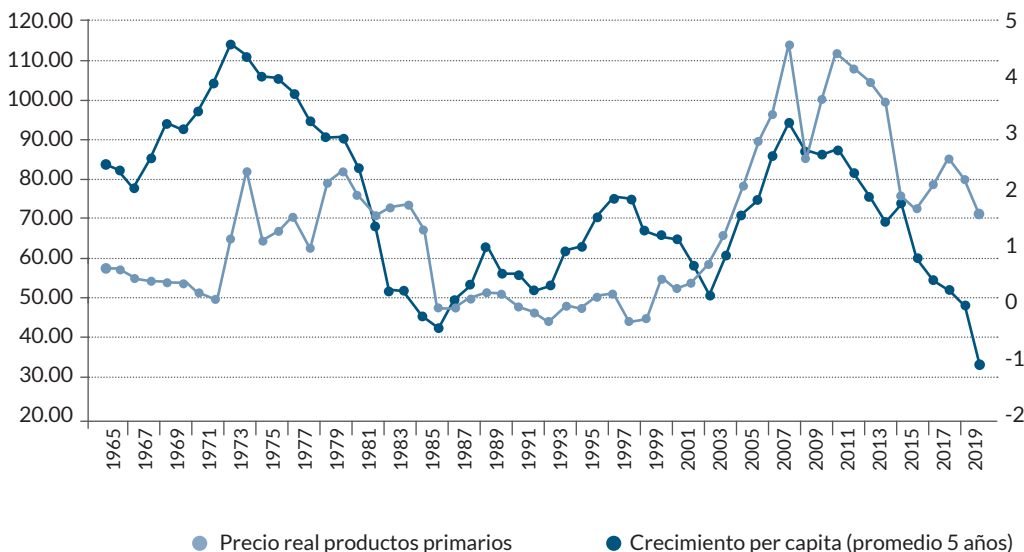
5. DÍAZ-BONILLA Y ECHEVERRÍA (2021), *op.cit.*

6. Un número más alto del Gini indica mayor desigualdad.

7. FAO. (2022). *The State of the World's Forests 2022. Forest pathways for green recovery and building inclusive, resilient and sustainable economies*. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb9360en>

Gráfico 1

Ciclo de las materias primas y crecimiento per cápita en ALC



con serias consecuencias sociales, económicas y políticas. ALC había sido afectada por la crisis global de 2008-2009, que marcó el comienzo de un periodo de bajo crecimiento mundial, y por la fase descendente del ciclo de las materias primas (Gráfico 1, que muestra la correlación entre el crecimiento del PIB per cápita, y el índice de precios reales de las materias primas).

Entre 2000-2011 (la fase ascendente del ciclo de los productos básicos), el ingreso per cápita en la región creció

a una tasa del 2,1% anual; pero desde entonces el crecimiento se redujo al 0,2% anual, resultando en los peores años desde la “década perdida” de 1980, incluso antes de la pandemia de la COVID-19. La fase de baja de las materias primas afectó a todos los países, independientemente de sus orientaciones políticas, y llevó a un debilitamiento de la gobernanza democrática en la región⁸. Con la economía, sociedad y política de los países de ALC bajo estrés, en 2020 golpeó la pandemia.

8. El ciclo anterior tuvo lugar entre mediados de los años 60 y mediados de los 80 con un resultado similar: crecimiento en la fase ascendente del ciclo de las materias primas y estancamiento en la fase descendente. En ese ciclo muchos gobiernos en ALC eran dictaduras militares, y el colapso económico contribuyó a su reemplazo por una ola de democratización. Ver DÍAZ-BONILLA (2019), op. cit.

En ese año la economía de la región cayó casi un 8%; y aunque en 2021 hubo un fuerte repunte el PIB per cápita todavía estaba en 2022 por debajo de los niveles prepandemia. Con la COVID-19, ALC también sufrió mayores problemas de salud que otras regiones: con solamente alrededor del 8% de la población mundial, había padecido alrededor de un tercio de las muertes confirmadas relacionadas con la pandemia entre 2020 y mitad de 2021⁹.

En 2022, ALC, y el mundo en general fueron afectados por el impacto de la invasión de Ucrania, mientras que los efectos de la COVID-19 se siguieron sintiendo en las cadenas logísticas, a lo cual se sumaron los efectos climáticos de olas de calor y sequías. En consecuencia, el nivel de desnutrición subió hasta un 8,6% de la población (alrededor de 57 millones de personas), que, aunque está aún por debajo del 11% de 2002 (con 58 millones de personas), muestra una tendencia en aumento. Este panorama puede agravarse con la subida de la tasa de interés en países desarrollados que a su vez parece estar afectando el adecuado funcionamiento de los sistemas bancarios globales y la sostenibilidad de la deuda en muchos países en desarrollo.

Contexto global y desafíos

El diseño de estrategias y programas para DARSA en ALC debe considerar el contexto mundial actual y posibles proyecciones futuras, analizando dimensiones estratégicas como las del Cuadro 1.

Los países de ALC tienen que analizar las dimensiones estratégicas relevantes para cada uno de ellos y así prepararse de la mejor manera para la transición hacia los ODS de 2030. En los próximos años debería esperarse un periodo de turbulencia económica y geopolítica, con crecimiento global bajo; una población que va a crecer a tasas más bajas; problemas climáticos en aumento que afectan la producción y también están llevando al incremento de los conflictos en zonas vulnerables de África y el Medio Oriente; la continuación de protección y subsidios a los productos agro-alimentarios en países en desarrollo, mientras que no se van a reducir los de los países industrializados; cambios en los patrones de consumo de alimentos que están influenciados por mayores preocupaciones por los problemas de salud y nutrición ligados al sobreconsumo de grasas y azúcares; y por temas ambientales. Por otra

9. DÍAZ-BONILLA, E., PIÑEIRO, V. (2021) *Latin America and the Caribbean, in 2021 Global Food Policy Report: Transforming Food Systems after COVID-19, Regional Developments*, 74-105 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI)). https://doi.org/10.2499/9780896293991_07

Cuadro.1

Dimensiones estratégicas y Escenarios

Dimensión estratégica	Escenarios y tópicos relevantes para ALC (5-10 años)
Crecimiento mundial y la integración global	Crecimiento mundial bajo, debido a confrontaciones geopolíticas e impacto negativo del cambio climático. Desglobalización parcial con relocalización de actividades económicas
Desarrollos demográficos, de urbanización, y cambios en las preferencias, valores y condiciones de salud de los consumidores	Población global crece, pero a tasas más bajas y va envejeciendo. Población de China empieza a bajar Cambios en los patrones y preferencias del consumo de alimentos. Preocupaciones de salud, ambientales, y otros Inseguridad alimentaria a la baja, pero problemas de carencias de micro y macronutrientes, y de sobrepeso y obesidad
Políticas productivas y comerciales relacionadas con el sector agropecuario	Impacto de políticas relacionadas con el apoyo al sector agropecuario y la oferta de alimentos. Transición verde en la Unión Europea, con intentos de globalizar sus políticas Continua protección y subsidios en países sistémicamente importantes, desarrollados y en desarrollo
Energía	Cambios en políticas de biocombustibles Impacto de la guerra en Ucrania sobre precios de energía, y sobre la transición geopolítica Importante cambio tecnológico en energía
Innovación tecnológica en el sector agro-alimentario	Integración o convergencia de las ciencias biológicas, con la física, química, ciencias de la computación, matemáticas e ingeniería
Cambio climático	Integración o convergencia de las ciencias biológicas, con la física, química, ciencias de la computación, matemáticas e ingeniería Tecnologías potencialmente disruptivas por fuera de la I&D agropecuaria tradicional. Mayor frecuencia de eventos extremos Calentamiento global a mediano plazo

parte, es importante reconocer la gran innovación tecnológica en el agro, la energía y la economía digital, que requieren que la región se sume a esos procesos.

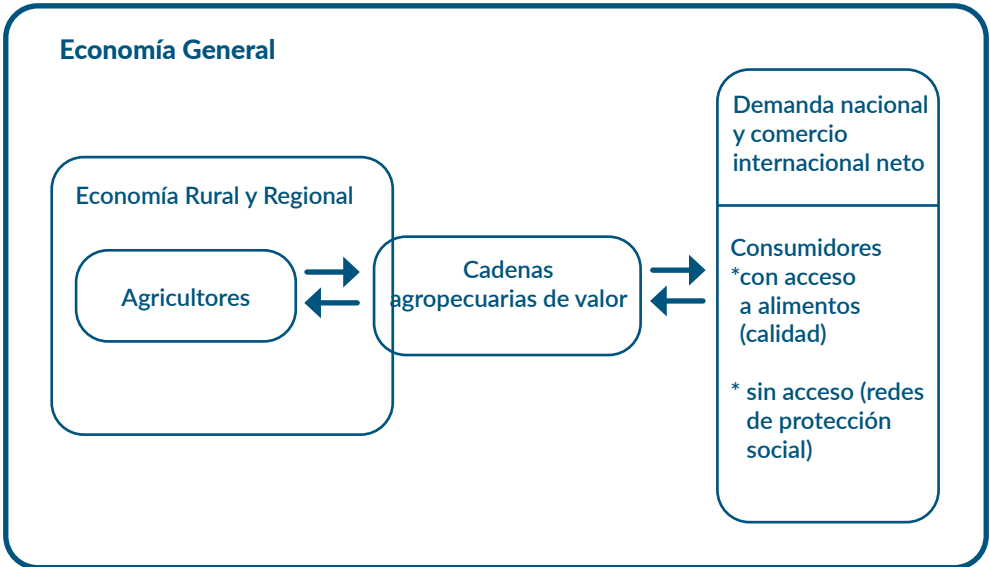
En lo que sigue solamente se van a esbozar algunas ideas sobre posibles políticas y programas, considerando las condiciones actuales, los posibles objetivos buscados, y las tendencias y escenarios discutidos previamente.

Visión y objetivos

La visión para ALC debe ser mejorar y fortalecer los sistemas alimentarios de manera que sean productivos, eficientes, competitivos y diversificados en la producción, contribuyendo al desarrollo económico y el empleo; inclusivos y justos en lo social, ayudando a eliminar el hambre y la pobreza extrema; basados en un sector privado diverso y dinámico que opera en un entorno de negocios

Gráfico 2

Niveles de los Planes, Políticas y Programas



Fuente: El autor.

propicio sobre la base de políticas macroeconómicas y sectoriales, y marcos regulatorios adecuados, infraestructura mejorada y acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones; con una fuerte base de ciencia, tecnología e innovación; con una amplia variedad de productos nutritivos y saludables; ambientalmente sostenible, climáticamente inteligente, preservando la base de recursos naturales, produciendo con menos recursos y reduciendo el desperdicio y la pérdida de alimentos. En varios países, las zonas rurales pueden aprovechar la diversidad natural y cultural para ir posicionándose

no solamente como productores sostenibles, enfatizando la biodiversidad y variedad de productos (especialmente frutas, hortalizas, y legumbres), sino también unido a las oportunidades turísticas que ofrecen la riqueza étnico-cultural y de recursos naturales.

Esa visión cualitativa general requiere la especificación de una variedad de objetivos cuantitativos para el DARSA (ver más abajo). Esa variedad de objetivos ha llevado también a la expansión del foco o nivel de análisis de los planes y políticas. El Gráfico 2 muestra diferentes niveles de planes, políticas y programas:

a) nivel agropecuario para el productor primario;
 b) para las cadenas de valor (desde insumos y productos hasta el consumidor);
 c) para el desarrollo rural/territorial);
 d) para el sistema agro-alimentario en su conjunto; y
 e) para el marco macroeconómico y de la economía en general sobre la base de una perspectiva de desarrollo integral sostenible y equitativo, que debe enmarcar los otros niveles.

En la formulación de políticas públicas debe reconocerse que existen importantes interrelaciones entre los diferentes niveles de análisis del Gráfico 2, involucrando además objetivos diferentes. Por eso no es inusual que, en la práctica, estos niveles de análisis se crucen y mezclen de maneras que no son siempre complementarias y consistentes entre sí.

Entonces un problema de políticas públicas es cómo articular esos niveles, empezando por identificar claramente los objetivos buscados, de lo cual se derivan los instrumentos de políticas,¹⁰ tecnologías, aspectos institucionales, costos y financiamiento.

Además de la enunciación cualitativa de la visión general, para poder

armar programas implementables se necesita definir objetivos específicos cuantitativos. El Cuadro 2 presenta algunos ejemplos de objetivos considerando ALC en su conjunto. Ese ejercicio debe ser especificado a nivel de cada país, dado que los desafíos son muy diferentes entre ellos.

En los comentarios del Cuadro 2 se mencionan los ODS relacionados con los objetivos de crecimiento y de eliminación del hambre y la pobreza extrema o indigencia.

Un aspecto importante de la dieta saludable es la diversidad de alimentos que se consumen, lo que ha sido asociado con mejores resultados nutricionales. En el Cuadro 2 se consideran tres aspectos: la accesibilidad económica (si la gente tiene ingresos como para poder comprar la dieta diversa y saludable); la diversidad en el consumo (si efectivamente la han consumido) y el problema de la obesidad.

Estos objetivos reconocen el hecho de que el mundo sufre ahora lo que se ha denominado la “triple carga” de malnutrición que afecta a hogares e individuos: la desnutrición (falta de calorías o hambre); insuficiencia de macro y micronutrientes claves (a veces llamada “hambre oculta”); y la “sobre

10. Instrumentos de políticas es usado acá en un sentido general para referirse también a programas, inversiones, gasto público, impuestos, subsidios, regulaciones, leyes, aspectos institucionales y otras posibles intervenciones del sector público para alcanzar ciertos fines.

Cuadro 2

Posibles Objetivos hasta 2030

Tipo de Objetivo	Descripción	Meta	Meta
*Producción: crecimiento	Crecimiento producción per cápita anual (volumen total) (FAOSTAT)	1.2-1.3%	El crecimiento del volumen total (no valor agregado) de la producción agropecuaria y de alimentos per cápita en promedio entre 1961 y 2020 (FAOSTAT), fue 1.2-1.3% en Sur América, 0.8-0.9% en México y Centro América, pero negativa en el Caribe (entre -0.5 y -0.6%). El promedio mundial fue 0.6-0.7%. Los objetivos de crecimiento están relacionados con ODS 2.3.1 y ODS 2.3.2 (duplicar productividad e ingresos de los pequeños productores) y con ODS 8.1.1 sobre la tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita.
*Producción: diversificación	Porcentaje de la producción mundial de frutas y hortalizas (FAOSTAT)	Al menos 17% en frutas y al menos 10% en hortalizas	ALC produce algo menos del 15% del valor de frutas a nivel global y alrededor del 7% de las hortalizas. Tanto por razones de consumo doméstico como por exportaciones, podría fijarse como objetivo volver al menos a los porcentajes de la producción mundial alcanzados en el pasado: alrededor del 17% en frutas (en los 1990s) y cerca del 10% en hortalizas (en los 1970s), o algo mayor
*Hambre y pobreza extrema	Prevalencia de desnutrición (Indicador ODS 2.1.1.) y Prevalencia de pobreza extrema (Indicador ODS 1.1.1)	0% y 0%	Usando el indicador oficial para los ODS 2.1.1, y el indicador de pobreza extrema (indigencia) de la CEPAL (que es más alto que si se usa el ODS 1.1.1.) habría en la actualidad entre 10-13% de la población comprometida (redondeando, entre 60-80 millones de personas)
*Dietas saludables	Porcentaje de infantes (entre 6 y 23 meses) que consumen carne o huevos y que consumen frutas y hortalizas (UNICEF)	Al menos 90-95% de los infantes consumen carne o huevos y frutas y hortalizas	El indicador de acceso a dietas saludables solamente señala si se tienen los ingresos necesarios para comprarla, pero no muestra si efectivamente se la consume. No hay información comparable sobre la diversidad de la dieta efectivamente consumida. Pero sí hay indicadores sobre diversidad de dietas en infantes (entre 6 y 23 meses) y madres lactantes. Encuestas muestran que casi un 30% de infantes no había consumido carne o huevos y un 20% tenía consumo cero de frutas y hortalizas (UNICEF database. https://data.unicef.org/resources/dataset/diets/). Un objetivo sería llevar esos porcentajes a menos de 10%.
*Dietas saludables	Porcentaje de obesidad	Bajar en la mitad de casi una cuarta parte al 13%	La obesidad en 2016 afectaba a cerca de una cuarta parte de la población en ese momento o casi 110 millones de personas (un número mayor que el de personas afectadas por el hambre o la pobreza extrema). Un objetivo planteado a nivel internacional ha sido detener el crecimiento de ese porcentaje. Aún mejor sería tratar de bajar la incidencia de la obesidad al promedio mundial que era un 13% en el mismo periodo.

Tipo de Objetivo	Descripción	Meta	Meta
*Sostenibilidad ambiental y manejo de recursos naturales	Cobertura forestal	100 millones de hectáreas adicionales entre reforestación, restauración y repoblación forestal y agroforestería.	Entre principios de los 1960s y 2020 la superficie forestal a nivel mundial se redujo en casi 180 millones de hectáreas, de las cuales casi 140 millones tuvieron lugar en ALC (cerca del 78%) (FAOSTAT). Un objetivo de mínima es tener deforestación cero en las cadenas productivas agropecuarias. Acá se propone un objetivo más ambicioso (100 millones de hectáreas adicionales entre reforestación, restauración y repoblación forestal). Esto es fundamental para mitigación, pero también para adaptación y mantener el ciclo del agua.
*Sostenibilidad ambiental y manejo de recursos naturales	Uso de tecnologías climáticamente inteligentes, agricultura regenerativa, y enfoques similares	80% de los productores y 60% de la superficie productiva	Otro objetivo crucial es expandir el número de hectáreas con el uso de tecnologías climáticamente inteligentes, agricultura regenerativa, y enfoques similares No hay información sobre el número de productores o de hectáreas por productos o de animales que están siguiendo estos tipos de tecnologías de triple impacto.
*Sostenibilidad ambiental y manejo de recursos naturales	Riego: cobertura	Al menos 10% de la superficie con producción agropecuaria	El promedio mundial de área equipada para irrigación es de alrededor del 7% del área agropecuaria; el promedio del Cono Sur (sin Chile) más Colombia es alrededor de 2%; por su parte Chile, Perú, y México tienen un promedio de superficies equipadas para irrigación del 8% y Ecuador supera ese promedio. Metas cuantitativas podrían ser tratar de llegar al promedio mundial todos los países que están por debajo del mismo, y al menos 10% en los países que lo superan.
*Sostenibilidad ambiental y manejo de recursos naturales	Riego: eficiencia (ODS 6.4.1.)	Mejorar al menos 125% la eficiencia actual medida con el ODS 6.4.1.	Además de ampliar la cobertura debe mejorarse la eficiencia en el uso del agua en agricultura (medido tanto a nivel nacional con el indicador 6.4.1. de los ODS como a nivel de productos individuales). El promedio de los últimos 3 años muestra que ALC tiene un valor del indicador 6.4.1. para agricultura de 0.27 US\$/m ³ , bastante menor que el promedio mundial de 0.61US\$/m ³ (valores mayores indican más eficiencia). Llegar al promedio mundial implica al menos una mejora del 125%.
*Pérdidas y desperdicios	Reducción de pérdidas y desperdicios	Cortar entre la mitad y 2/3 el promedio de pérdidas y desperdicios agropecuarios en ALC	El porcentaje de pérdidas y desperdicios agropecuarios estimado para ALC en su conjunto es de aproximadamente el 12% de la producción contra algo menos de 10% a nivel mundial. Un objetivo puede ser llevar las pérdidas y desperdicio a 4-6%.

nutrición”, que conduce a problemas de obesidad, y a una variedad de enfermedades no transmisibles (como diabetes, problemas cardiovasculares, y ciertos tipos de cáncer). Cada uno de los componentes de esa triple carga de malnutrición tiene efectos diferenciados sobre la salud y el bienestar de las personas, y requieren políticas públicas específicas para cada uno.

Usar un enfoque de seguridad alimentaria y nutricional que considere solamente un número pequeño de ciertos productos alimentarios básicos considerados importantes por sus calorías es muy limitado: por una parte, como se mencionó, las mejoras nutricionales de la población provienen de la diversidad en la alimentación; por otra parte, una base productiva diversificada genera más oportunidades de ingresos y empleos rurales.

Otros objetivos importantes de DARSA tienen que ver con los temas de adaptación/resiliencia y de mitigación en relación con el cambio climático y el manejo adecuado de los recursos naturales. Aunque ALC representa solamente el 9% de las emisiones de GEI a nivel mundial, dos tercios provienen del funcionamiento de los

sistemas alimentarios en su conjunto (desde la producción primaria hasta el consumo final y disposición de los desperdicios), y un 54% de ese total están relacionadas con la producción agropecuaria y el cambio del uso del suelo¹¹. En el Cuadro 2 se consideran objetivos relacionados con

- 1) la gestión forestal;
- 2) el mayor uso de tecnologías climáticamente inteligentes, agricultura regenerativa, y enfoques similares¹²; y
- 3) la ampliación del riego y su eficiencia¹³.

La reducción de pérdidas y desperdicios colabora tanto con los objetivos de producción como de cambio climático. Por ejemplo, en la base de datos de Crippa et al, 2021 se estima que casi el 9% de las emisiones totales de los sistemas alimentarios de ALC provienen de pérdidas y desperdicios.

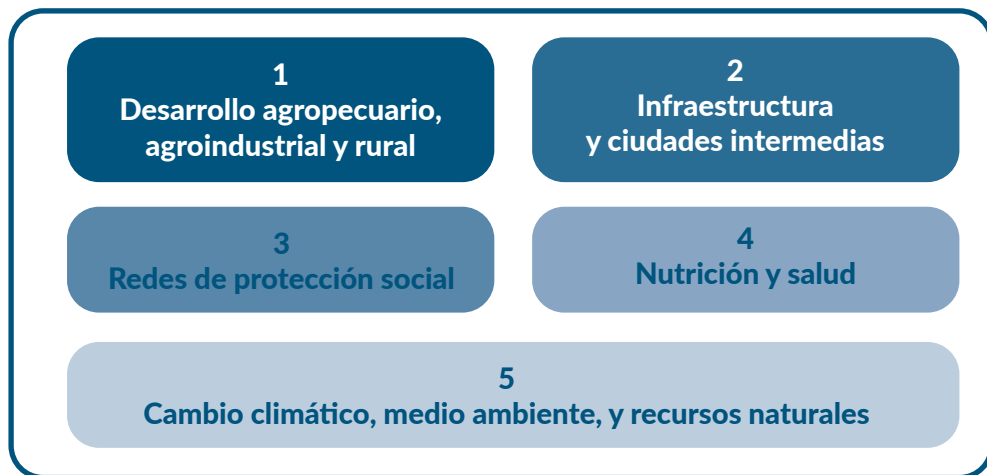
Estos son solamente ejemplos de posibles objetivos cuantitativos. Cada país deberá definir sus propios objetivos. A continuación, se comentan brevemente algunas consideraciones sobre políticas e instrumentos sectoriales.

11. CRIPPA, et al. (2021) Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. *Nat Food* 2, 198–209. <https://doi.org/10.1038/s43016-021-00225-9>

12. En general tratan de lograr el triple objetivo de a) incrementar la productividad (produciendo más y mejores alimentos, para incrementar ingresos y mejorar la nutrición); b) fortalecer la resiliencia y la adaptación (reduciendo la vulnerabilidad a diferentes choques y factores de estrés); y c) reducir emisiones, incluyendo la captura de carbón.

13. También podría fijarse una meta separada de recuperación de las tierras degradadas, como está haciendo el programa “Suelos Vivos de las Américas” liderada por el IICA, o considerarla dentro de las metas previas sobre forestación y expansión de tecnologías y prácticas de agricultura regenerativa.

Gráfico 3



Políticas sectoriales

Los programas, políticas y otras intervenciones necesarias para alcanzar esos objetivos pueden dividirse en los bloques mostrados en el Gráfico 3.

Esos bloques abarcan los principales grupos de políticas e intervenciones relacionadas con los objetivos de DARSA mencionados. Esa categorización tiene correlación con una estructura institucional general de Ministerios y organismos gubernamentales (por ejemplo, 1) Ministerio de Agricultura; 2) Ministerio de Infraestructura; 3) Ministerio de Desarrollo Social, etc.), y sus funciones específicas (aunque puede haber superposiciones y cruces entre ellas).

1. Desarrollo agropecuario, agro-industrial y rural

Idealmente, las políticas y la institucionalidad del sector agro-alimentario deben considerar al menos cuatro bloques de trabajo:

- los servicios generales del Ministerio de Agricultura y Ganadería que dan apoyo transversal a productores y productos (sanidad, investigación y extensión, riego, tenencia de la tierra, medio ambiente, etc.);
- mecanismos para el desarrollo e integración de cadenas de valor (como comités de competitividad por cadenas de valor, con amplia participación de los agentes del sector privado, pero probablemente teniendo que incluir también otros actores de la sociedad civil);
- programas especiales de desarrollo rural/territorial con foco en pequeños

productores con algún potencial productivo; y
d) atención diferenciada para productores de subsistencia y la población rural pobre con limitada capacidad productiva.

Los Servicios Generales deben orientarse a proveer “bienes públicos”, considerando la diversidad de tipos de productores y el impacto en los consumidores (tales como el tema de inocuidad de los alimentos). En particular, los objetivos mencionados en el Cuadro 2 no serán alcanzables sin un gran esfuerzo de ciencia y tecnología en el sector agropecuario, pero, lamentablemente, el gasto nacional en la región en estos temas es bajo, con muchos países por debajo del mínimo de 1% del PIB agropecuario sugerido por los organismos internacionales. Asimismo, es crucial la expansión sostenible del riego (en coordinación con los servicios de manejos de cuencas y paisajes), mejorar la eficiencia del riego, asegurar que los precios del agua reflejan sus costos, y facilitar el acceso de manera balanceada con inclusión de pequeños productores y grupos marginados. Finalmente, un tema crucial de inclusión social (dada la desigual distribución de tierras en América Latina) y de producción y

eficiencia (ya que las inversiones de mediano plazo necesitan seguridad jurídica) es la regularización de la tenencia de la tierra. Por todo ello es necesario incrementar el presupuesto público dedicado a la elaboración de catastros; a la aceleración de la titulación especialmente de pequeños productores, grupos desaventajados y comunidades vulnerables; y a la realización de los censos periódicos.

Consejos Productivos de Competitividad por Cadenas de Valor¹⁴.

Los gobiernos de la región dedican una parte importante de su tiempo a tener reuniones sectoriales con diferentes actores económicos en las que se discuten sus reclamos. Esas interacciones tienen limitaciones porque: a) no se basan en una agenda de mediano y largo plazo; b) no están apoyadas por un trabajo analítico previo compartido; c) no poseen una maquinaria institucional formal de construcción de acuerdos y de seguimiento de los mismos; y d) no necesariamente tienen a todos los actores relevantes para el tema que se esté tratando.

Muchos de los países de alto crecimiento, en los que ha habido importante colaboración público-privada, han basado ese diálogo en estructuras formales conformadas

14. En paralelo con el trabajo de los Consejos se necesita la intervención de los organismos relacionados con la defensa de la competencia (para controlar prácticas comerciales desleales) y la aplicación de leyes laborales (para asegurar el cumplimiento de regulaciones relacionadas con salarios mínimos, condiciones laborales, trabajo de menores, etc.).

a tal efecto, con participación de las más altas autoridades y un mecanismo institucional establecido con reuniones periódicas y seguimiento de resultados. Siguiendo esos ejemplos, los Ministerios de Agricultura o Agro-industriales pueden estructurar un número determinado de Consejos de Competitividad por cadenas (en función de producciones relevantes o temas transversales) y apoyar su trabajo con Secretarías técnicas por rubro y la implementación de una agenda regular de reuniones por cadenas principales. Estos Consejos por cadenas deben considerar a todos los actores y trabajar conjuntamente para crear y fortalecer posiciones competitivas mediante la concertación y los acuerdos.

Una agricultura más moderna y competitiva, apoyada por ciudades pequeñas e intermedias, con equipamiento urbano adecuado puede mantener a los agricultores más jóvenes en las zonas rurales.

El adecuado desarrollo de los Consejos requiere también el fortalecimiento de las cooperativas y asociaciones gremiales de pequeños productores y campesinos, así como empresariales, especialmente por rubros.

El otro nivel de trabajo mencionado es el de Proyectos Territoriales de Pequeños Productores, que complementa los dos niveles mencionados (Servicios Generales y Consejos de Competitividad). Diferentes países en ALC implementan programas de desarrollo rural con base territorial que ponen el énfasis en productores pequeños. También pueden existir programas de organismos no gubernamentales con enfoques similares. Se necesita consolidar y sistematizar esos esfuerzos, tomando en cuenta áreas priorizadas, por ejemplo, mediante la creación de un grupo de Programación Permanente de Proyectos Territoriales de Pequeños Productores. Un tema importante es la creación de un registro único integrado de los productores y grupos de productores que reciben apoyo por parte de los diferentes proyectos. Esto permitirá también el uso de mecanismos de información digital y telecomunicaciones para hacer un monitoreo de las actividades programadas y ejecutadas (o no) en base a información suministrada por la población participante.

Además de los tres niveles mencionados, queda el tema de los productores de subsistencia y la población rural pobre con limitada capacidad productiva, que puede ser atendida con programas sociales modificados para el sector rural (esto último se discute más adelante).

2. Infraestructura y ciudades intermedias

La producción agropecuaria tiene una especificidad geográfica y requiere de inversiones en desarrollo rural y ciudades intermedias, incluyendo caminos rurales, servicios de salud y educación de calidad, comunicaciones, electricidad, gas, internet, y otros servicios públicos básicos (ver por ejemplo los trabajos pioneros de Rondinelli y Ruddle¹⁵). En ALC casi el 60% de la población considerada urbana se localiza en ciudades intermedias y pequeñas. Focalizar esfuerzos en el desarrollo de ciudades intermedias puede mejorar no solamente el balance territorial, sino que parece tener mejores resultados en términos de reducción de la pobreza, con contribuciones al fortalecimiento de las cadenas de valor agropecuario, y al crecimiento del sector agro-alimentario en particular. Una agricultura más moderna y competitiva apoyada por ciudades pequeñas e intermedias con equipamiento urbano adecuado puede mantener a los agricultores más jóvenes en las zonas rurales¹⁶. Otro aspecto central es el refuerzo del control policial y judicial en zonas rurales.

Parece especialmente importante asegurar una muy buena cobertura y eficiencia operativa para la telefonía celular e internet, tanto por sus múltiples usos sociales y comerciales, como para mejoras de la competitividad, productividad (a través de la agricultura y el riego de precisión), y coordinación en las cadenas de valor mediante el uso de tecnología de la información (TICs). Sensores y TICs también están ayudando a una más rápida y rutinaria vigilancia de plagas y enfermedades, así como para mejorar la capacidad de predecir los patrones climáticos.

Un aspecto relacionado es el sistema de logística (en sentido amplio) y, dentro de éste, los servicios e infraestructura de transporte, todos aspectos claves para el desarrollo regional y nacional, en tanto impactan en forma directa en el costo de las actividades económicas y en la competitividad de las empresas. En muchos de los países de ALC se necesita reconstruir, modernizar y extender el sistema de ferrocarriles y el diseño de una matriz de transporte que articule de manera más eficiente el ferrocarril, con el transporte en camiones, el transporte fluvial, y la modernización y ampliación de puertos y aeropuertos.

15. RONDINELLI, D. A. & RUDDLE, K. (1978). *Urbanization and rural development : a spatial policy for equitable growth*. New York Praeger.

16. DÍAZ-BONILLA, E. TORERO, M. (2017). *Regional developments. Latin America and the Caribbean. In 2017 Global Food Policy Report. Regional Developments. Pp 58-83. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI)*. https://doi.org/10.2499/9780896292529_07

3. Redes de asistencia social para grupos pobres y vulnerables¹⁷

Estos programas apuntan a eliminar el hambre y la pobreza, especialmente la extrema, pero pueden extenderse a otros objetivos de DARSA mencionados antes. Además, los programas de transferencias condicionadas y otros relacionados pueden verse como transición hacia esquemas universales de calidad basados en derechos.

Un primer aspecto es el nivel de los recursos asignados a los programas de asistencia social no contributiva. La base de datos de ASPIRE del Banco Mundial basada en encuestas de hogares (que puede ser diferente de los datos administrativos) sugiere un nivel de gasto promedio de aproximadamente el 1,8% del PIB y una mediana de casi 1,5% entre los países de ALC con datos. Conviene analizar si esos niveles son adecuados, en cobertura y nivel de transferencia de recursos per cápita para cubrir toda la población afectada por hambre y pobreza extrema, y ayudarla a superar esos problemas. Un tema relacionado es la incidencia de los beneficios para

los quintiles más pobres: la información existente sugiere que si bien la distribución por quintiles en ALC parece más equitativa que en otras regiones puede mejorarse bastante la focalización¹⁸.

El segundo nivel de mejoras a considerar es el diseño y funcionamiento de esos programas, tomando en cuenta las diferencias en zonas rurales y urbanas. En ese sentido, los programas de transferencias condicionadas en las zonas rurales podrían rediseñarse, manteniendo los aspectos de asistencia social, pero también ampliando el foco hacia temas productivos y tecnológicos que puedan contribuir a mejorar la sostenibilidad económica y ambiental de las familias involucradas.

Asimismo, la secuencia de crisis de diferentes tipos, que ha llevado a la repetición de programas de emergencia, genera la necesidad de coordinar éstos últimos con los programas más permanentes. Habría que estructurar programas únicos que tengan la flexibilidad de ser ampliados en casos de crisis, en lugar de la situación actual en muchos países en que esos dos tipos de programas

17. Conviene distinguir dos niveles de protección social. Primero, los programas de protección social contributiva (es decir que se financian con impuestos específicos sobre los salarios e ingresos de los beneficiarios). Incluyen jubilaciones, seguro de desempleo y similares. Segundo, están los programas de asistencia social no contributiva (es decir que se financian con recursos de rentas generales del gobierno). Incluyen transferencias de dinero (condicionadas o no), pensiones sociales, programas de alimentación, y similares. Acá se discuten solamente el segundo tipo de programas.

18. DÍAZ-BONILLA, E. (2021) *Financing SGD2 and ending hunger*. Center for Development Research (ZEF) in cooperation with the Scientific Group for the UN Food System Summit 2021.

operan de manera relativamente independiente.

Un aspecto central para poder diseñar y administrar adecuadamente estos programas es un registro único y detallado de beneficiarios, no solamente para poder identificar los grupos atendidos y evitar duplicaciones y desvíos de fondos, sino para poder evaluar la operación e impacto de los programas con la información directa de la población participante.

Otro programa social importante es el de comedores escolares. En varios países se han articulado con compras locales a productores familiares, sirviendo de esa manera como un elemento de apoyo al desarrollo agropecuario y rural. Por otra parte, se necesita asegurar que los estudiantes reciben una dieta saludable, con las calorías necesarias, pero también la diversidad que asegura la ingesta de macro y micro nutrientes esenciales.

4. Nutrición y Salud¹⁹

Como se mencionó, ALC está padeciendo una triple carga de malnutrición. Acá se mencionan brevemente instrumentos de políticas relacionados con el acceso económico a dietas saludables y para combatir la obesidad.

Esta última tiene muchas causas y varios gobiernos en la región están desarrollando programas más o menos integrales para facilitar el acceso a dietas saludables y para contener y revertir el avance de la obesidad. Por ejemplo, además de medidas para promover más ejercicio, se están aplicando (o considerando) otras como la aplicación de impuestos y/o la eliminación de subsidios actuales a productos alimentarios no saludables; subsidios y apoyos para la producción de alimentos saludables; y subsidios a poblaciones vulnerables para que puedan acceder a dietas saludables²⁰). También se están aplicando regulaciones e impuestos, para que la industria reformule los productos, dejen de usar algunos ingredientes prohibidos (como las grasas trans), limiten el uso de otros (como la sal) y ofrezcan información clara para los consumidores en relación con las implicaciones para la salud del consumo de ciertos productos. Por ejemplo, ha sido muy analizado el sistema de etiquetado que desarrolló Chile basado en octógonos negros que indican que el producto considerado está superando el límite saludable en términos de calorías, azúcar, grasas saturadas, y sal. Las evaluaciones indican que ese etiquetado ha llevado a que los consumidores estén más al tanto de las condiciones nutricionales

19. No se discuten acá las intervenciones relacionadas con las dietas y salud materno-infantil, y con fortificación de alimentos, por ir más allá de la temática de esta breve nota.

20. Ver una lista de intervenciones en DÍAZ-BONILLA, Centurión, y Paz, 2022

de los productos y al cambio de hábitos de compra; esto a su vez está llevando al sector privado a reformular sus productos. Otros países están considerando o han implementado medidas similares²¹.

5. Cambio climático, medio ambiente y recursos naturales

Otros objetivos importantes de DARSA se relacionan con la adaptación y mitigación respecto del cambio climático (incluyendo la fijación de carbono en el suelo y la biomasa) y el manejo adecuado de los recursos naturales. En la sección de objetivos, se presentaron posibles metas para la gestión forestal mejorada y sostenible, y para la expansión del número de hectáreas que aplican tecnologías climáticamente inteligentes y enfoques similares. En esta sección se discuten algunos aspectos relacionados con las políticas e instrumentos que permitan alcanzar esos objetivos.

Respecto de los bosques, en línea con los acuerdos de la COP27 en Glasgow, un objetivo es tener deforestación cero en las cadenas productivas agropecuarias, mediante legislación y regulaciones con trazabilidad para su aplicación efectiva. Otro aspecto

es el mantenimiento de los bosques existentes, involucrando a pequeños productores y comunidades indígenas, mediante el pago de servicios ambientales (quizás como parte de los instrumentos de asistencia social expandidos discutidos en una sección anterior) y regularizando y protegiendo su tenencia de la tierra. Asimismo, se debe considerar la restauración de tierras degradadas a través de la forestación y la reforestación, y el uso sostenible de los bosques, y la construcción de cadenas de valor verdes. Además de pagos por servicios ambientales también ayudarían en este sentido el desarrollo de mercados de carbón y mecanismos específicos de financiamiento bancario y/o de los mercados de capital²².

La expansión de la superficie con prácticas que aplican tecnologías climáticamente inteligentes, y enfoques similares, requieren, por una parte, el refuerzo de los sistemas de ciencia y tecnología para la generación de esas tecnologías necesarias y su adaptación a diferentes zonas ecológicas. Por otra parte, también hay que mejorar los mecanismos de extensión y desarrollar instrumentos para facilitar su adopción por parte de los productores. En el caso de unidades comerciales y familiares

21. Hay otras intervenciones relacionadas con el etiquetado y la información, tales como restricciones en anuncios dirigidos a niños y a la disponibilidad de productos alimenticios y bebidas poco saludables dentro o cerca de escuelas.

22. FAO, (2022), *op. cit.*; DÍAZ-BONILLA, E., ECHEVERRÍA, R.G. (2022). *Climate finance: funding sustainable food systems transformation*. In: *2022 Global Food Policy Report: Climate Change and Food Systems*. Washington DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI), , 48-57.

competitivas, la adopción a escala va a necesitar financiamiento bancario y el desarrollo de instrumentos de manejo del riesgo. Pequeños productores de subsistencia y comunidades indígenas requieren el uso de instrumentos de transferencias de dinero/ingresos que involucren aspectos productivos y ambientales. En todos los casos es importante el fortalecimiento de organizaciones de productores y de la gestión de los Consejos de Competitividad por cadenas de valor.

Disminuir las pérdidas de productos necesita mejoras de la infraestructura de comercialización y transporte, mientras que el manejo de desperdicios va a requerir inversiones y regulaciones a nivel de las cadenas de valor y de los centros urbanos, incluyendo quizás tasas diferenciales de recolección de residuos para empresas y familias en función de la basura generada.

Ciencia, tecnología e innovación son cruciales no solamente para el sector productor primario sino para todo el sistema alimentario. Por ello se ha sugerido tratar de llegar a un financiamiento público de al menos el 1% del PIB de los sistemas alimentarios (que es varias veces superior al objetivo de invertir al menos 1% del PIB agropecuario, forestal y de pesca solamente²³).

La expansión de la superficie con prácticas que aplican tecnologías climáticamente inteligentes requieren el refuerzo de los sistemas de ciencia y tecnología y su adaptación a diferentes zonas ecológicas.

Un tema relacionado es la interacción entre el DARSA y la energía. Crippa et al, 2021 estiman que un 10% de las emisiones de GEI de los sistemas alimentarios en ALC provienen del uso de energía fuera de las actividades primarias. Por todo ello, los desarrollos tecnológicos en el área de energía (desde el gas de esquistos hasta los importantes avances en energías renovables y transporte eléctrico) y de políticas relacionados con la transición energética están teniendo, y tendrán aún más en el futuro, un impacto sustancial sobre los aspectos productivos y ambientales de los sistemas alimentarios. Los países de ALC deben tratar de sumarse a la transición energética que está teniendo lugar. Estos temas exceden el marco de esta breve nota.

23. VON BRAUNm, J. et al. (2021) Food systems: seven priorities to end hunger and protect the planet. *Nature*, 597(7874): 28 - 30.

Institucionalidad²⁴

En las secciones anteriores se mencionaron diferentes objetivos y posibles instrumentos e intervenciones de políticas en sentido amplio, que abarcan diferentes ministerios y organismos del gobierno. Por ello son fundamentales los arreglos institucionales para poder diseñar e implementar estos programas multisectoriales de DARSA.

La institucionalidad del sector agropecuario ha ido cambiando con el mayor número de objetivos y niveles de actuación (Gráfico 2). Los Ministerios de Agricultura y Ganadería (MAG) tradicionales continúan con los servicios generales que se mencionaron antes (planificación y estadísticas, investigación y extensión, aspectos sanitarios y fitosanitarios, riego, manejo de tierras, infraestructura de comercialización, y temas relacionados). En la sección sobre aspectos agropecuarios se sugirió la necesidad de ampliar la institucionalidad considerando los Consejos de Competitividad por cadenas de valor y el abordaje territorial y de pequeños productores. El tema territorial y de los pequeños productores fue el foco de los

programas de desarrollo rural integral de los 70 y los 80 (que incluían inversiones en infraestructura, salud, educación, y otros aspectos a nivel local) y que llevó a la creación de las Secretarías de Desarrollo Rural Integral o equivalentes, en varios casos dependientes de la Presidencia del país, o de alguna alta autoridad con capacidad de convocar y coordinar a los diferentes Ministerios y agencias que debían trabajar conjuntamente.

Más recientemente un aspecto de tensiones institucionales ha sido quién maneja los temas del medio ambiente (adaptación y mitigación al cambio climático, manejo y conservación de recursos naturales y de la biodiversidad, etc.) actividades que se han dividido de diferentes maneras entre los MAGs y los Ministerios de Medio Ambiente, y la articulación de las preocupaciones sobre nutrición y salud entre los MAGs y los Ministerios de Salud.

Esta complejidad de objetivos y niveles de intervención ha llevado al establecimiento de mecanismos de coordinación intersectoriales. En varios países hay comisiones intersectoriales para los temas de seguridad alimentaria y nutricional (un componente central de los programas

24. Esta sección se basa en DÍAZ-BONILLA, E. (2021), *El rol de la innovación institucional, tecnológica y financiera en la transformación de los sistemas alimentarios en América Latina y el Caribe, en el contexto de la Agenda 2030 y de la pandemia de COVID-19* Capítulo 4 en GRAZIANO DA SILVA, et al, *Sistemas alimentarios en América Latina y el Caribe - Desafíos en un escenario pospandemia*. Panamá, FAO y CIDES. <https://doi.org/10.4060/cb5441es> y Díaz-Bonilla y Furche, 2021.

para los sistemas alimentarios). En algún caso, como en México, se han creado mecanismos de coordinación con una visión de sistemas alimentarios (como el Grupo Intersectorial de Salud, Alimentación, Medio Ambiente y Competitividad, GISAMAC).

A nivel internacional, como seguimiento de la Cumbre de Naciones Unidas de Sistemas Alimentarios (CNUSA) de septiembre 2021, se ha creado un sistema inter agencial basado en Roma²⁵, para coordinar el trabajo de los organismos de Naciones Unidas involucrados en el apoyo a los países en la preparación e implementación de los programas nacionales para sus sistemas alimentarios (las llamadas “hojas de ruta”²⁶). Ese mecanismo de coordinación entre organismos internacionales se trata de repetir a nivel de los países individuales, bajo la coordinación local de un funcionario de las Naciones Unidas. Pero además, hay más instituciones multilaterales y bilaterales trabajando sobre temas de sistemas alimentarios a nivel global y de países, así como una serie de iniciativas por temas específicos (llamadas “coaliciones”) que combinan diferentes actores públicos

y privados (empresas privadas, fondos filantrópicos, organismos de la sociedad civil, academia) que también operan independientemente a nivel global y de los países. Esta proliferación de actores puede abrumar y confundir a los gobiernos de los países en desarrollo, que ya tienen bastantes complicaciones tratando de coordinar internamente sus operaciones.

Por lo tanto, el énfasis debería ponerse en fortalecer los mecanismos organizativos dentro de los países, para que puedan coordinar sus actividades internamente y así poder también ordenar la multiplicidad de agentes externos trabajando en estos temas.

La organización interna de los países debería ir más allá de cambios de organigramas y funciones y comités coordinadores, ya que de cualquier manera que se asignen las responsabilidades y tareas en el organigrama formal, siempre hay actividades que cruzan más de uno de los bloques definidos. Para atender la complejidad de la agenda para el sector agro-alimentario en sentido amplio de ALC, se necesitan mecanismos operacionales de programación y coordinación orientados a la acción y

25. La llamada “Hub” para el seguimiento de la Cumbre está basada en la FAO y tiene la participación de las siguientes instituciones: International Fund for Agricultural Development (IFAD), UN Development Coordination Office (UN DCO), UN Environment Program (UNEP), World Food Program (WFP) y World Health Organization. Otras instituciones, como el World Bank, participan en la coordinación de varias actividades, y/o colaboran como agencias de implementación en ciertos temas o áreas (como el caso del IICA en ALC).

26. Los programas para los sistemas alimentarios presentados en la CNUSA deben articularse también con las obligaciones dentro de las negociaciones de cambio climático (las “Contribuciones Determinadas Nacionalmente” y los “Planes Nacionales de Adaptación”).

resultados y ligados con la preparación y ejecución de los presupuestos.

Esto implica reforzar las capacidades del Ministerio, secretaría o grupo de coordinación que prepara el presupuesto, así como las contrapartes en los Ministerios de ejecución.

Costos y financiamiento

En términos de costos, hay varias estimaciones a nivel global. Sin embargo, difieren dependiendo, entre otras cosas, de los objetivos buscados, de las intervenciones consideradas, y de las metodologías utilizadas para las proyecciones²⁷. Además, no parece haber estimaciones específicas de costos para ALC o para los países individuales que consideren el conjunto de un programa de DARSA.

Cada uno de los objetivos como los sugeridos en el Cuadro 2, u otros, requieren que se realice una estimación de costos. Además, dadas las interacciones entre los objetivos (positivas y negativas) se necesita analizarlas con esquemas cuantitativos integrados; en otras palabras, no se puede simplemente sumar los costos parciales de cada una de las metas.

Una vez que los costos han sido estimados se deben considerar los flujos de financiamiento.

Acá se toma una visión amplia de lo que significa “financiamiento,” que se interpreta como guiar y ampliar dos flujos “internos” a los sistemas alimentarios (el gasto de los consumidores que es la contrapartida de todo el flujo de caja interno de los agentes y operadores dentro del sistema), y cuatro flujos “externos”: los fondos internacionales para el desarrollo (que incluyen la ayuda bilateral, los préstamos de bancos multilaterales y los fondos filantrópicos); el presupuesto público; el sistema bancario; y el financiamiento vía el mercado de capitales²⁸.

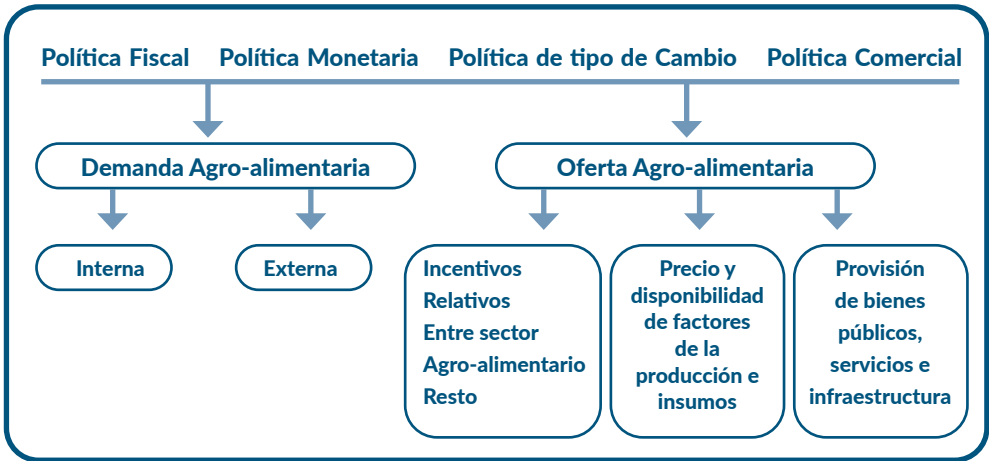
En lo que se refiere a los fondos internacionales de desarrollo el esfuerzo debería centrarse en ampliar los flujos netos de préstamos de los organismos financieros multilaterales, tanto mediante una optimización del uso del capital propio mediante políticas financieras menos restrictivas, como también con aumentos de capital tradicionales. Los países desarrollados también pueden usar más creativamente el gran volumen de Derechos Especiales de Giro

27. DÍAZ-BONILLA, E. (2021) *Financing SGD2 and ending hunger*. Center for Development Research (ZEF) in cooperation with the Scientific Group for the UN Food System Summit 2021; DÍAZ-BONILLA, ECHEVERRÍA (2022), *op.cit.*

28. DÍAZ-BONILLA E, SWINNEN J, VOS R. (2021) *Financing the transformation to healthy, sustainable, and equitable food systems*. In: *Global Food Policy Report 2021: Transforming Food Systems after COVID-19*. Washington DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI), 21–23;

Gráfico 4

Políticas macroeconómicas



Fuente: El autor.

(DEG) emitidos por el FMI y que no necesitan para apoyar a los países en desarrollo, usando opciones con mayor impacto multiplicador que las actuales consideradas por los miembros del FMI (el Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza y el Fondo Fiduciario de Resiliencia y Sostenibilidad)²⁹.

En general, los fondos internacionales de desarrollo deberían usarse de manera más estratégica, para apalancar y movilizar las otras fuentes privadas de financiamiento discutidas más abajo. Además, las organizaciones multilaterales y bilaterales deberían coordinar

mejor sus propias operaciones para evitar la fragmentación de iniciativas relativamente aisladas y la competencia entre organismos internacionales a nivel de país³⁰.

En lo que hace al presupuesto público también se requiere lograr una asignación adecuada de los recursos públicos disponibles, analizando los niveles, composición, eficacia y equidad de dicho gasto, con foco en el DARSA y los ODS. En la actualidad el Hub de Naciones Unidas está analizando los flujos financieros relacionados tanto con los fondos internacionales de desarrollo como con los presupuestos públicos³¹.

29. Otras opciones con mayor volumen de préstamos por unidad de DEG se discuten en DÍAZ-BONILLA E, (2021). *Using the new IMF special drawing rights for larger purposes: guaranteeing 'pandemic recovery bonds.'* Washington DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

30. DÍAZ-BONILLA, E. (2021) *Financing SGD2 and ending hunger.* Center for Development Research (ZEF) in cooperation with the Scientific Group for the UN Food System Summit 2021.

31. El autor es parte del comité asesor estratégico además de colaborar directamente en las metodologías y su implementación.

Alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 requiere sobre todo un importante esfuerzo de la inversión privada, desde pequeños productores agropecuarios hasta empresas comerciales grandes, pasando por toda una variedad de pymes. Para ello son centrales los sistemas bancarios y los mercados de capital³².

Aspectos macroeconómicos

El Gráfico 4 muestra esquemáticamente cómo las políticas macroeconómicas pueden afectar a la actividad del DARSA:

Acá solamente se mencionan algunos aspectos³³.

Las políticas macroeconómicas deben considerarse en un marco consistente basado en las identidades contables globales de la economía para diseñar políticas fiscales, monetarias y financieras, cambiarias y comerciales articuladas entre sí para alcanzar objetivos múltiples como crecimiento, empleo, estabilidad de precios, fortaleza bancaria y financiera, sostenibilidad fiscal y de las cuentas externas. Dado

que los objetivos son múltiples hay que considerar que pueden existir contraposiciones entre ellos.

El gran desafío de ALC es mantener un crecimiento sostenido con equidad e inclusión social y con alimentación adecuada para todos, articulado con la importancia de la región como componente fundamental de la seguridad alimentaria mundial y de la sostenibilidad ambiental y preservación de la biodiversidad a nivel global.

En particular la política fiscal, la monetaria (con sus metas de inflación), y la de tipo de cambio deben ser compatibles con el equilibrio interno y externo, evitando sobrevaluar el tipo de cambio real (TCR)³⁴ (es

32. Ver también DÍAZ-BONILLA, E. (2015). *Macroeconomics, agriculture, and food security: A guide to policy analysis in developing countries*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI). <http://dx.doi.org/10.2499/9780896298590>; DÍAZ-BONILLA, ECHEVERRÍA (2022), *op.cit.*

33. Un tratamiento más completo en DÍAZ-BONILLA, E. (2015), *op.cit.*

34. El TCR es usualmente definido como el precio de los productos comercializables internacionalmente dividido por el precio de los productos nacionales no comercializables internacionalmente. En la práctica, cuando se habla de TCR es el tipo de cambio nominal ajustado por la inflación nacional y por la de los socios comerciales.

decir, ajustado por la inflación). Una combinación que lleve a apreciación del TCR (es decir, una política de dólar barato), va a afectar al crecimiento y el empleo, a través de una variedad de crisis comerciales, de balanza de pagos, financieras, y de deuda pública y privada. Respecto de la política comercial general debe reconocerse que los déficits comerciales y la falta de competitividad son básicamente problemas macroeconómicos que no suelen corregirse solamente con medidas comerciales. En lugar de proteccionismo comercial, los responsables de las políticas públicas deben centrarse en tener políticas monetarias y fiscales sustentables y evitar un TCR sobrevaluado.

En lo que hace a la política comercial agropecuaria debe confrontarse el tradicional dilema entre apoyar a los productores (con protección que aumenta los precios) o a los consumidores (con un régimen más abierto que reduce los precios). En particular, el alto nivel de protección de

ciertos productos alimentarios en ALC tiene que ser analizado considerando de manera balanceada a productores y consumidores. Esto requiere un trabajo más detallado por cadenas, que balancee los requerimientos divergentes de productores y consumidores y asegure las inversiones necesarias en tecnología e infraestructura que son las verdaderas bases de la competitividad sistémica.

Comentarios finales

El gran desafío de América Latina y el Caribe es mantener un crecimiento sostenido con equidad e inclusión social y con alimentación adecuada para todos, articulado con la importancia que tiene la región como componente fundamental de la seguridad alimentaria mundial y de la sostenibilidad ambiental y preservación de la biodiversidad a nivel global. Poder llevar adelante la Alianza Continental no es solamente crucial para nuestras poblaciones, sino que también tiene importancia global.