



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Programa Mundial de Alimentos

ICA



# Financiamiento para la seguridad alimentaria y la nutrición en América Latina y el Caribe

**Cita requerida:**

FAO, IICA, CEPAL y PMA. 2024. *Financiamiento para la seguridad alimentaria y la nutrición en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. <https://doi.org/10.4060/cd0527es>

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

© FAO, 2024



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

**Materiales de terceros.** Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

**Ventas, derechos y licencias.** Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

**Fotografía de portada:** 1. © FOTO4440/Depositphotos, 2. © kyrien/Depositphotos y 3. © ipopba/Depositphotos

**Fotografía de contraportada:** © Gajus-Images/Depositphotos

# Índice

1. Introducción . . . . .	1	4.2 Gasto público. . . . .	12
2. Costos para eliminar el hambre y todas las formas de malnutrición . . . . .	3	4.3 Flujos internacionales de desarrollo . . . . .	19
3. Financiamiento de las políticas agrícolas y alimentarias relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición. . . . .	8	4.4 Financiamiento proveniente del sistema bancario y mercados de capitales . . . . .	24
4. Tipos de financiamiento . . . . .	11	5. Conclusiones y recomendaciones . . . . .	28
4.1 Flujos relacionados con el consumo y producción de alimentos . . . . .	11	Referencias . . . . .	33

# Cuadros

<b>CUADRO 1.</b> Estimaciones de los principales tipos de financiamiento . . . . .	v	<b>CUADRO 4.</b> Costo anual de cerrar la brecha de ingresos para acceder a dietas saludables (porcentaje del producto interno bruto) . . . . .	5
<b>CUADRO 2.</b> Estimaciones de costos de la eliminación del hambre en el mundo. . . . .	4	<b>CUADRO 5.</b> Resumen de estimaciones de los principales tipos de financiamiento . . . . .	29
<b>CUADRO 3.</b> Estimaciones de costos incrementales para resolver el problema del hambre y la pobreza en América Latina y el Caribe . . . . .	5		

# Figuras

<b>FIGURA 1.</b> Financiamiento para los sistemas agroalimentarios . . . . .	9	<b>FIGURA 8.</b> Evolución de los flujos internacionales de desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe por propósito . . . . .	21
<b>FIGURA 2.</b> Evolución del gasto público en agricultura, silvicultura y pesca; protección medioambiental; e investigación y desarrollo en las regiones del mundo . . . . .	13	<b>FIGURA 9.</b> Evolución de los flujos internacionales de desarrollo agrícola por subregión en América Latina y el Caribe . . . . .	21
<b>FIGURA 3.</b> Evolución del índice de orientación agrícola . . . . .	14	<b>FIGURA 10.</b> Evolución de los flujos internacionales de desarrollo agrícolas en América Latina y el Caribe por tipo de donante en millones de dólares constantes y en porcentaje del total . . . . .	22
<b>FIGURA 4.</b> Evolución del gasto público en agricultura, silvicultura y pesca; protección medioambiental; e investigación y desarrollo por subregión en América Latina y el Caribe . . . . .	15	<b>FIGURA 11.</b> Principales donantes en los flujos internacionales de desarrollo para la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe promedio de 5 años entre 2017 y 2021 . . . . .	23
<b>FIGURA 5.</b> Evolución del gasto público en agricultura, silvicultura y pesca; protección medioambiental; e investigación y desarrollo, en dólares constantes de 2015 y en proporción del total . . . . .	16	<b>FIGURA 12.</b> Evolución de los préstamos a la agricultura en las regiones del mundo . . . . .	25
<b>FIGURA 6.</b> Gasto en protección social por subregión en porcentaje del producto interno bruto . . . . .	18	<b>FIGURA 13.</b> Índice de orientación agrícola para el crédito . . . . .	25
<b>FIGURA 7.</b> Evolución de los flujos internacionales de desarrollo agrícola en las regiones del mundo. . . . .	20	<b>FIGURA 14.</b> Evolución de los créditos a la agricultura . . . . .	26

# Resumen

El hambre y la malnutrición persisten como desafíos globales, afectando también a América Latina y el Caribe (ALC). Existen diferentes propuestas acerca de las políticas e intervenciones para hacer frente a esos problemas conjuntamente como región y para cada país. Pero por lo general, no van acompañados de propuestas sobre cómo financiar las acciones necesarias para eliminar el hambre y combatir la malnutrición.

Este documento presenta una primera aproximación al tema del financiamiento necesario para la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas en ALC.

Considerando que para analizar el financiamiento es necesario conocer primero los costos, el documento presenta una breve síntesis de la discusión sobre las metodologías empleadas para estimar los costos de poner fin al hambre y otras formas de malnutrición, y resume algunas estimaciones existentes para la región. Se destaca que son pocos los análisis detallados para ALC, y que aún son más escasos para países individuales. La carencia de información específica de costos presenta un desafío al abordar estrategias de financiamiento efectivas.

Además de revisar las estimaciones de los costos de resolver los problemas mencionados, también se hace una referencia a los posibles costos de no hacerlo: es decir de no alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en particular, el ODS 2) y de otros acuerdos internacionales sobre hambre y malnutrición.

El documento luego presenta un marco conceptual para el análisis de los posibles flujos de financiamiento y su relación con los sistemas agroalimentarios y, en particular, para

la eliminación del hambre y la malnutrición. Ese marco conceptual adopta una noción amplia de financiamiento, abarcando seis tipos principales de flujos de fondos en los sistemas agroalimentarios: a) dos flujos internos (gasto en alimentos y aspectos relacionados por parte de los consumidores -primer flujo-, lo que constituye los ingresos de todos los actores económicos en dichos sistemas que utilizan para financiar sus actividades productivas -segundo flujo); y b) cuatro flujos externos a los sistemas agroalimentarios (financiamiento internacional para el desarrollo, presupuestos públicos, operaciones bancarias y financiamiento del mercado de capitales).

Se destaca la importancia de comprender estos flujos dentro del marco de los sistemas agroalimentarios, abarcando la producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos. Se resalta el enfoque de sistemas agroalimentarios para comprender la conexión entre políticas agrícolas y alimentarias, costos del hambre y la malnutrición y los flujos financieros.

Dicho marco conceptual es entonces utilizado para el análisis del nivel y composición de los diferentes tipos de financiamiento existentes, sobre la base de las fuentes de datos disponibles de la FAO, CEPAL, el Banco Mundial y otras. Se reconoce que estas son fuentes agregadas que no facilitan una clara asignación a las actividades directamente relacionadas con el hambre y la malnutrición, y que puede haber diferentes opiniones acerca de dicha asignación. Se necesitaría un análisis detallado por país para poder realizar una mejor estimación de esos flujos financieros. Con estas clarificaciones, este documento presenta una estimación preliminar de las diferentes magnitudes de los flujos de fondos que se consideran relacionados con la seguridad alimentaria y nutrición, según puede verse en el cuadro siguiente.

## CUADRO 1. Estimaciones de los principales tipos de financiamiento

	ESTIMACIÓN	NOTAS
Valor del consumo de alimentos que representan los ingresos de los productores y operadores en las cadenas de valor	22 % del PIB	Promedio aproximado entre 2015 y 2021
Gasto público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastos agropecuarios: 0,67 % del PIB</li> <li>• Gastos en protección social no contributiva: 0,57 % del PIB</li> </ul>	<p>Este monto también incluye gasto público financiado con flujos internacionales de desarrollo, y por lo tanto ambos flujos se solapan en parte</p> <p>Promedio entre 2001 y 2021</p>
Flujos internacionales de desarrollo	0,07 % del PIB	Promedio entre 2001 y 2021
Financiamiento del sector bancario y mercados de capitales	<p>Sistema bancario: 1,53 % de PIB</p> <p>Mercado de capitales: no hay datos disponibles</p>	<p>Valor de los stocks, no de los flujos</p> <p>Promedio entre el 2002 y 2021</p> <p>Solo incluye el sector bancario</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del texto.

Usando esa información, y considerando las estimaciones de costos, el documento ofrece recomendaciones preliminares para cerrar las brechas de financiamiento.

En ese sentido el documento destaca los siguientes aspectos.

Primero, para analizar el financiamiento de la seguridad alimentaria y la nutrición se necesita estimar los costos asociados a la implementación de las políticas, programas e intervenciones relacionadas con esos objetivos. Actualmente, existe una carencia de estimaciones a nivel de países.

Segundo, también es importante mejorar la recopilación de información sobre diferentes tipos de flujos de financiamiento tanto para la región como para países individuales. El análisis de los datos disponibles revela brechas significativas en la información relacionada con el financiamiento para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en ALC. En particular se necesita información detallada sobre la eficiencia, efectividad e inclusión del financiamiento destinadas a promover la seguridad alimentaria y la nutrición. Esto permitirá a los Estados Miembros evaluar sus capacidades reales para financiar iniciativas de reducción del hambre y la malnutrición e identificar brechas y oportunidades para abordarlas.

Tercero, se requiere contar con políticas macroeconómicas, comerciales y marcos normativos que promuevan la seguridad alimentaria y la nutrición.

Como muestra el cuadro, los flujos financieros principales en los sistemas agroalimentarios son obviamente las compras de alimentos realizadas por los consumidores. El gasto en alimentos por parte de los consumidores, tanto en hogares como fuera de ellos, representa aproximadamente el 22 % del producto interno bruto (PIB) regional. Estos gastos están estimados en algo menos de 1,2 billones de USD anuales, y son la contrapartida de los ingresos de todos los actores en las cadenas alimentarias que los usan para financiar sus actividades productivas.

Por lo tanto, las políticas macroeconómicas, comerciales y regulatorias que generen crecimiento y empleo y que proveen los incentivos adecuados a los tipos de gastos generados por los consumidores de alimentos son claves para reorientar la demanda y oferta de alimentos hacia sistemas agroalimentarios más sostenibles y hacia dietas saludables.

Cuarto, es necesario optimizar el presupuesto público (gastos e ingresos) para la seguridad alimentaria y la nutrición. Esto incluye un aumento y mejor uso de los gastos agropecuarios

focalizándolos en bienes públicos como investigación y desarrollo (I+D) agropecuaria, extensión y tecnologías para la agricultura familiar, infraestructura productiva y medidas para la comercialización de alimentos y protección de la biodiversidad, entre otros aspectos. También es importante revisar y mejorar el gasto social, evitando la fragmentación de los programas asistenciales, creando por ejemplo un registro nacional único de beneficiarios, implementando mecanismos digitales para pagos y seguimientos de servicios complementarios, e integrando los programas para evitar duplicaciones o vacíos de cobertura.

Optimizar los gastos agropecuarios y de protección social debería ser parte de una revisión integral del presupuesto público (gastos e ingresos) para la eliminación del hambre y todas las formas de malnutrición. Esto incluiría por ejemplo la reconsideración de subsidios para que no produzcan distorsiones y la evaluación del impacto de otras políticas fiscales, como los impuestos y exenciones impositivas. La colaboración internacional también se destaca como esencial para evitar prácticas que erosionen la base fiscal de los países en desarrollo.

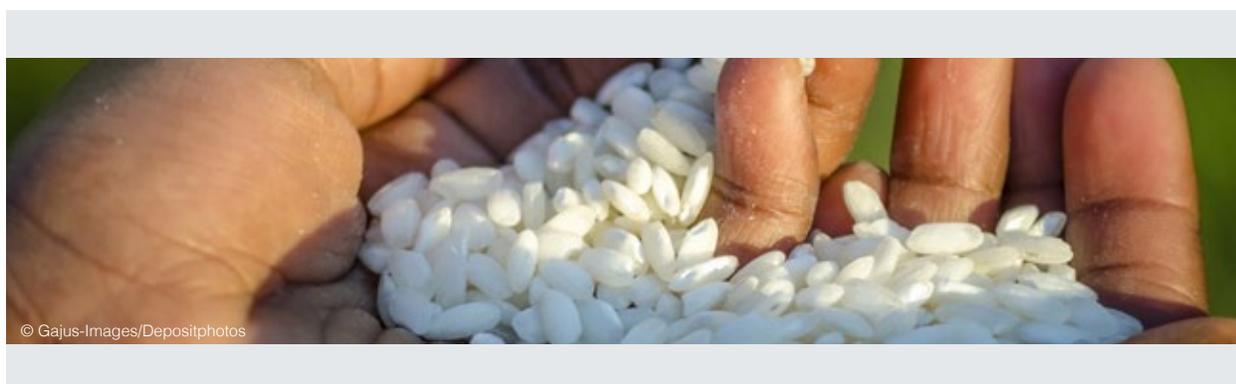
Quinto, muchos de los debates actuales sobre financiamiento se centran en la ampliación de los flujos internacionales de desarrollo (FID), a pesar de que numéricamente representan el componente más pequeño de todos los flujos. Se necesita ampliar y usar de manera más coordinada y estratégica los FID.

Asimismo, es importante una coordinación más efectiva entre los organismos multilaterales, las agencias bilaterales y las instituciones filantrópicas en los países en desarrollo, para evitar la fragmentación y la competencia. Esto requiere reforzar la capacidad interna de coordinación e implementación dentro de los países, lo que a su vez también mejora los mecanismos de coordinación externa.

Sexto, sería importante conocer las barreras que limitan las operaciones de los sistemas bancarios y mercados de capital en apoyo de los ODS en general, y de la eliminación del hambre y la malnutrición en particular. Es esencial comprender y eliminar las barreras sistémicas que restringen el acceso a fuentes y servicios financieros, especialmente para productores agropecuarios, pequeñas y medianas empresas agroalimentarias, y otros actores (como mujeres, Pueblos Indígenas y jóvenes).

Finalmente, los estudios mencionados en el documento estiman que el hambre y la malnutrición generan costos significativos tanto para los individuos afectados como para la sociedad en su conjunto. Y esos costos parecen más altos que los de las soluciones para avanzar en su abordaje y erradicación.

Se espera que este documento sirva como un primer análisis acerca del financiamiento necesario para eliminar el hambre y la malnutrición en América Latina y el Caribe.





# 1. Introducción

América Latina y el Caribe (ALC), junto con el resto del mundo, ha enfrentado diversas crisis en los últimos años, lo que ha generado importantes desafíos para la seguridad alimentaria y la nutrición. La pandemia de la COVID-19, la crisis climática y la guerra en Ucrania ha causado notables alteraciones en las cadenas de suministro de alimentos. Esto, sumado a la desaceleración económica y la inflación alimentaria, han contribuido al aumento de las prevalencias del hambre y la inseguridad alimentaria.

El *Panorama de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en América Latina y el Caribe 2023* presenta una actualización sobre datos y tendencias para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2.1 y 2.2. Aunque las estimaciones más recientes indican que no ha habido aumentos en las prevalencias del hambre y la inseguridad alimentaria moderada o grave a nivel mundial en 2022, estas cifras aún superan los niveles anteriores a la pandemia. En ALC se observa una reducción de 0,5 puntos porcentuales en la prevalencia del hambre y 2,8 puntos porcentuales en la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave entre 2021 y 2022, ambas cifras por encima de la estimación global y los registros previo a la COVID-19.

Además, es importante destacar que las cifras a nivel regional ocultan variaciones entre las diferentes subregiones, con mejoras en América del Sur, estabilidad en Mesoamérica<sup>1</sup> y un deterioro en el Caribe (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023a). En Mesoamérica, el hambre afectó al 5,1% de la población (9,1 millones de personas), en América del Sur al 6,1 % (26,8 millones) y en el Caribe al 16,3 % de la población del Caribe (7,2 millones). Por otra parte, la inseguridad alimentaria moderada o grave fue del 34,5 % en Mesoamérica, 36,4 % en América del Sur y 60,6 % en el Caribe.

En cuanto al costo y asequibilidad de una dieta saludable, el Caribe muestra un costo de 4,41 USD diarios por persona, seguido de América del Sur con 3,82 USD y Mesoamérica con 3,63 USD. Esto resulta en que el 57 % de la población del Caribe no pudo acceder a una dieta saludable debido a su alto costo; en Mesoamérica, esta cifra es del 22,2 %, y en América del Sur, del 20,6 %. En el caso de las dos últimas subregiones, ese porcentaje es menor que el promedio mundial de 42,2 %.

Estudios recientes ofrecen orientaciones para la formulación de políticas públicas, tanto conjuntamente como individualmente por los países de la región, que permitan retomar la trayectoria de reducción del hambre y la inseguridad alimentaria en ALC observada hasta la mitad de la década de 2010. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la FAO y el Instituto Interamericano de Cooperación Para la Agricultura (IICA) (2023) consideran acciones conjuntas de los países, enfatizando la importancia de la cooperación regional para promover la producción agropecuaria sostenible, la inclusión social y económica con igualdad de género en el sector agropecuario y rural, el comercio agroalimentario regional, la transición energética, las tecnologías digitales y la protección social sensible a la nutrición. Ese trabajo señala la necesidad de estimar los costos asociados a diversas intervenciones de políticas públicas, así como de formular políticas respaldadas por evidencia.

Por su parte, el reporte de la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2023b) presenta recomendaciones de política a nivel nacional para

<sup>1</sup> Mesoamérica incluye a México y América central.

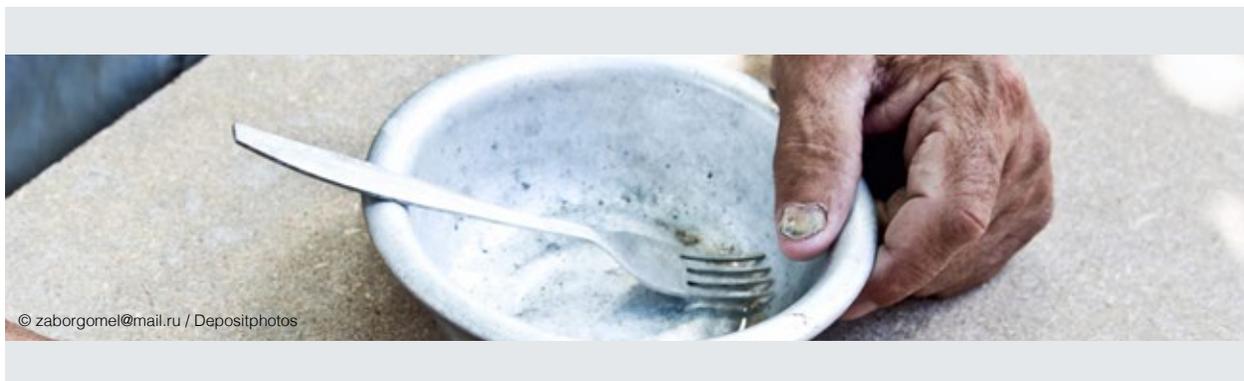
aumentar la asequibilidad a dietas saludables, organizadas en tres categorías: (i) políticas orientadas a los productores, para promover la diversificación de la producción hacia alimentos nutritivos; (ii) políticas orientadas al comercio y mercado de alimentos, para asegurar transparencia de precios y eficiencia en la comercialización; y (iii) políticas orientadas a los consumidores, para mejorar los ingresos y promover el consumo de dietas saludables entre las poblaciones más vulnerables. Este estudio argumenta que no existe una política única que pueda, por sí misma, dar una solución a estos problemas, y destaca la necesidad de un enfoque multisectorial que permita evaluar y readecuar las políticas agrícolas y alimentarias de manera integrada.

Ambos estudios sugieren que en un contexto de restricciones de recursos públicos y limitado financiamiento internacional es necesario analizar en detalle cuáles son los costos y el posible financiamiento de las intervenciones<sup>2</sup> para transformar los sistemas agroalimentarios y lograr una mejor producción, mejor nutrición, mejor ambiente y una vida mejor.

Dentro de ese marco, este documento presenta una primera aproximación al tema del financiamiento necesario para la erradicación del hambre, y para abordar la inseguridad alimentaria y la malnutrición en la región.

Considerando que para analizar el financiamiento es necesario conocer primero los costos, la segunda sección presenta un breve resumen de la discusión sobre las metodologías empleadas para estimar los costos de poner fin al hambre y otras formas de malnutrición, incluyendo menciones a estimaciones existentes para la región. Se destaca la escasez de estudios comprensivos y actualizados al respecto, especialmente a nivel de países. Mientras que lo anterior se enfoca en las estimaciones de los costos de resolver el problema, también se hace una referencia a los costos estimados de no hacerlo: es decir, el impacto negativo de no alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en particular, el ODS 2) y de otros acuerdos internacionales sobre hambre y malnutrición.

A continuación, la tercera sección presenta el marco conceptual para el análisis de los posibles flujos de financiamiento. La cuarta sección usa dicho marco conceptual para el análisis del nivel y la composición de los diferentes tipos de financiamiento usando la información disponible. Por último, la quinta sección aborda las posibles brechas de financiamiento y ofrece recomendaciones para cerrarlas, considerando también los costos de no resolver los problemas de hambre y malnutrición.



<sup>2</sup> La noción de "intervenciones" es usada en sentido general, como todas las políticas, programas, planes, inversiones, regulaciones, y otras actividades orientadas a alcanzar los objetivos buscados.



© rawintanpin / Depositphotos

## 2.

# Costos para erradicar el hambre y todas las formas de malnutrición

El análisis de financiamiento disponible para planes, programas u otros tipos de intervenciones requiere la determinación cuantitativa de los costos para resolver el problema identificado<sup>3</sup>. Esto implica definir objetivos cuantificables, plazos para su logro, las acciones necesarias y los actores responsables de llevarlas a cabo. A continuación, se presentan los diferentes estudios que han abordado estas estimaciones en la región, así como los costos asociados al incumplimiento de estos objetivos.

### a) Estimaciones generales de costos

Con relación a los costos para **la transformación de los sistemas agroalimentarios**, que incluyen eliminar el hambre y las diferentes formas de malnutrición en el mundo, algunos análisis sugieren

montos que van entre los 300 000 y los 360 000 millones de USD adicionales al año hasta el 2030 (FOLU, 2019). Más recientemente, el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2023, mencionó que se requerirían alrededor de 680 000 millones de USD anuales totales para esa transformación integral de los sistemas agroalimentarios (FAO, 2023a)<sup>4</sup>. Sin embargo, no existen análisis similares específicamente para ALC y menos para países individuales en la región.

Otros estudios se focalizan más directamente en los costos de las intervenciones necesarias **para eliminar el hambre**. El Cuadro 2 muestra las estimaciones de dos estudios (ZEP y FAO, 2020; Laborde, Parent y Smaller, 2020).

<sup>3</sup> Como se mencionó, también existe el costo que tendría no resolver el problema de interés, es decir, la valoración económica de que el problema persista. Esta noción de “costo” es discutida más adelante.

<sup>4</sup> Las estimaciones de costos difieren por varias razones: 1) diferentes definiciones de los objetivos y su cuantificación, y el horizonte temporal para alcanzarlos; 2) diferencias en los instrumentos elegidos de políticas públicas, y si los costos incluyen fondos públicos solamente o si también se estiman los costos para el sector privado (en sentido amplio); 3) diferencias en los enfoques y metodologías para realizar las estimaciones (desde simples proyecciones de costos tomando valores unitarios o elasticidades, hasta complejos modelos globales); 4) si son costos totales o solamente gastos incrementales por encima de una trayectoria futura de la economía y sociedad que es considerada como referencia; y en este último caso, por diferentes supuestos sobre la evolución de esa trayectoria; 5) diferencias en la unidad monetaria utilizada; y 6) diferencias en la cobertura geográfica.

**CUADRO 2.** Estimaciones del costo de erradicar el hambre en el mundo

FUENTE DE LA ESTIMACIÓN	PERSONAS QUE DEJARÍAN DE PASAR HAMBRE ACUMULADO HASTA 2030 (MILLONES)	COSTO ADICIONAL POR AÑO (MILES DE MILLONES DE USD)
Laborde, Parent y Smaller (2020)	490 <sup>a</sup>	33
Laborde, Parent y Smaller (2020)	840 <sup>b</sup>	63
ZEF y FAO (2020)	876 <sup>c</sup>	51

Notas: <sup>a</sup> Define como objetivo bajar la prevalencia del hambre (prevalencia de la subalimentación en la terminología de la FAO) a un 3 % en 2030; <sup>b</sup> Define como objetivo bajar la prevalencia del hambre a un 0 % en 2030 (ver Figura 10 de Laborde, Parente y Smaller (2020)); <sup>c</sup> Permite diferentes combinaciones de intervenciones con distintos niveles de reducción del hambre; este cuadro incluye solo las primeras quince intervenciones (ver Figura 18, en ZEF y FAO (2020)).

Fuente: ZEF y FAO. 2020. *Investment costs and policy action opportunities for reaching a world without hunger (SDG2)*. Roma y Bonn (Alemania). <https://doi.org/10.4060/cb1497en>; Laborde, D., Parent, M., y Smaller, C., 2020. *Ending Hunger, Increasing Incomes, and Protecting the Climate: What would it cost donors? Ceres 2030*. IISD e IFPRI. <https://ceres2030.iisd.org/wp-content/uploads/2021/03/ceres2030-en-what-would-it-cost.pdf>

Ambos estudios consideran reducciones del número de personas con hambre hacia 2030 en un rango de entre 840 y 876 millones (equivalente a una prevalencia efectiva del hambre de 0 %, sin considerar la ocurrencia de otros shocks hasta ese año). Esto requeriría un costo adicional anual entre 51 000 y 63 000 millones de USD (un promedio por persona de entre 58 y 75 USD al año). El costo adicional para las primeras 490 millones de personas sería de 33 000 millones<sup>5</sup>.

Estas estimaciones contemplan intervenciones relacionadas tanto con la producción y la comercialización como con el consumo. Las primeras generan empleos e ingresos, y reducen el precio de los alimentos; las segundas apoyan el consumo en sectores en situación de pobreza y vulnerabilidad, que incluso con mejoras en la oferta, no podrían acceder a dietas saludables. Se debe destacar que estas estimaciones son agregadas a nivel mundial, o de países en desarrollo, sin detalle específico para ALC.

## b) Estimaciones de costos para América Latina y el Caribe

En la región se dispone de estudios que han estimado los costos asociados a la erradicación de la pobreza y el hambre, alineados con los ODS 1 (Fin de la pobreza) y ODS 2 (Hambre cero). Un análisis de la CEPAL (2023a) considera las brechas de pobreza (extrema y total), y el monto de transferencias monetarias necesarias para su erradicación en 14 países<sup>6</sup>. El indicador de pobreza extrema puede considerarse como una aproximación a la prevalencia del hambre, mientras que la pobreza total puede usarse como una aproximación para calcular el costo de mejorar la asequibilidad de dietas saludables usando exclusivamente transferencias monetarias (Díaz-Bonilla, 2023a).

Por otro lado, el informe de la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el

<sup>5</sup> Nótese que el costo por persona no es lineal, sino que va subiendo con el número de personas rescatadas del hambre. Por ejemplo, en el caso de la iniciativa CERES 2030, pasar de 490 millones a 840 millones de personas sin hambre (350 millones más) requiere incrementar los gastos de 33 000 millones hasta 63 000 millones de USD de costo adicional (30 000 millones de USD). Esto implica un costo adicional por persona de casi 86 USD contra algo más de 67 USD de promedio para los primeros 490 millones de personas. Lo mismo podría mostrarse con los datos del Centro de Estudios para el Desarrollo (ZEF) de la Universidad de Bonn y FAO usando Figura 18 en ese documento.

<sup>6</sup> El estudio incluye 14 países de la región: la Argentina, el Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. La inclusión de otros países con mayores índices de pobreza de la región (como Haití), seguramente aumentaría el costo estimado.

Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2015) calcula: i) el costo de un programa de inversiones en los sectores de producción y comercialización para generar empleo e ingresos, y bajar el costo de los alimentos aumentando su asequibilidad y ii) transferencias monetarias destinadas a las personas en situación de pobreza. Sin embargo, este informe no proporciona estimaciones sobre otros aspectos de la

seguridad alimentaria y la nutrición, más allá del ámbito del hambre. En el Cuadro 3 se presentan ambos estudios con los costos estimados. En el caso de la CEPAL (2023a), se muestra el rango de costos para resolver la pobreza (extrema y total) en cada uno de los 14 países y el promedio para el conjunto. Los datos de FAO, FIDA y PMA (2015) reflejan el promedio relacionado con la eliminación del hambre para ALC en su conjunto.

### CUADRO 3. Estimaciones de costos incrementales para resolver el problema del hambre y la pobreza en América Latina y el Caribe

FUENTE DE LA ESTIMACIÓN	PORCENTAJE DE PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)	COMENTARIO
CEPAL (2023a)	0,1-0,5 (0,24 % promedio)	Pobreza extrema; transferencia para cubrir la brecha de pobreza.
CEPAL (2023a)	0,5-2,8 (1,53 % promedio)	Pobreza total; transferencia para cubrir la brecha de pobreza.
FAO, FIDA y PMA (2015)	0,14 %	Combinación de intervenciones para aumentar la producción de alimentos y las transferencias a sectores en situación de pobreza para eliminar el hambre.

Fuente: **CEPAL**. 2023a. Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo (LC/CDS.5/3). Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68582-institucionalidad-social-america-latina-caribe-eje-central-avanzar-un-desarrollo> y **FAO**, **FIDA** y **PMA**. 2015. Achieving Zero Hunger: the critical role of investments in social protection and agriculture. Roma, FAO.

Siguiendo una metodología similar a la utilizada por la CEPAL (2023a), pero excluyendo gastos administrativos y asumiendo una focalización perfecta<sup>7</sup>, es posible aproximar el costo de cubrir la brecha de ingresos necesaria para acceder a

una dieta saludable en ALC<sup>8</sup>. En el Cuadro 4 se presentan los resultados para toda la región y para los países que cuentan con datos en las tres subregiones<sup>9</sup>.

### CUADRO 4. Costo anual de cerrar la brecha de ingresos para acceder a dietas saludables (porcentaje del PIB)

REGIÓN O SUBREGIÓN	COSTO EN PORCENTAJE DEL PIB
América central y México	0,73 %
América del Sur	0,51 %
Caribe	4,45 %
América Latina y el Caribe	0,52 %

Fuente: Elaboración propia con datos de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial.

<sup>7</sup> Es decir, no hay error ni en la selección de beneficiarios ni en la determinación de los montos de las transferencias para cada uno de ellos.

<sup>8</sup> Díaz-Bonilla (2023a) muestra que la línea de pobreza de 6,85 USD PPP/día/persona del Banco Mundial sirve como una aproximación (límite superior) del ingreso necesario para acceder a una dieta saludable (ver también FAO (2023b) para otros usos de líneas de pobreza del Banco Mundial).

<sup>9</sup> Los países con datos individuales son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, y Panamá (México y América central); la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, y el

Cerrar la brecha para toda la región requeriría aproximadamente el 0,52 % del producto interno bruto (PIB) de la región en 2021, con notables variaciones entre subregiones y países. Se observan extremos desde un poco más del 31 % del PIB en Haití (que influye significativamente en el alto costo para el Caribe) y un 5,3 % en Honduras, hasta menos del 0,1 % en Costa Rica, Panamá, la Argentina, Chile y el Uruguay.

Estas estimaciones ofrecen una aproximación a los costos que se requieren por parte de los países para incrementar el acceso y consumo de dietas saludables, reduciendo así la malnutrición en todas sus formas, incluyendo el hambre. Sin embargo, se debe tener en cuenta que estas estimaciones no consideran el gasto público en saneamiento y acceso a agua potable, elementos cruciales para reducir la prevalencia del retraso del crecimiento. Se excluyen también los costos de visitas médicas o inmunizaciones que son esenciales para combatir ciertas formas de malnutrición. Tampoco se refieren a los costos para contar con entornos alimentarios que faciliten los patrones para el consumo de dietas saludables.

Adicionalmente, las estimaciones analizadas en el Cuadro 3 no abarcan todas las metas del ODS 2 y de la Asamblea Mundial de la Salud. Las metas del ODS 2 que no son consideradas son aquellas relacionadas con el retraso del crecimiento y la emaciación en niños menores de 5 años, así como con las necesidades nutricionales de adolescentes, mujeres embarazadas y lactantes, y personas mayores (ODS 2.2.2). Las metas acordadas por la Asamblea Mundial de la Salud, como la reducción del 40 % en el número de niños menores de 5 años con retraso del crecimiento y la reducción de la emaciación infantil a menos del 5 %<sup>10</sup>, tampoco están reflejadas en esas estimaciones.

Finalmente, el ODS 2 (Hambre cero) abarca otras metas, como duplicar la productividad e ingresos de los pequeños productores, hacer sostenible la agricultura y la producción de alimentos, y mantener la diversidad genética, que no están consideradas en las estimaciones del Cuadro 3. Los costos del Cuadro 2 incluyen aspectos productivos y de cambio climático, pero no se encuentran desagregados para ALC<sup>11</sup>.

En resumen, es necesario avanzar en el cálculo de costos más detallados de los planes y programas de seguridad alimentaria y nutrición para la región y, especialmente, a nivel de países. Con esa estimación de los costos sería entonces posible analizar los requerimientos de financiamiento de manera más precisa y efectiva.

### c) Costos de la inacción frente al hambre y la malnutrición

Como se mencionó, es necesario considerar también los costos que enfrenta la economía y la sociedad si no se reducen el hambre y la malnutrición.

La CEPAL y el PMA realizaron estudios en varios países de ALC<sup>12</sup> entre 2014 y 2019. Estas investigaciones estimaron que los costos promedio de los problemas de malnutrición, que incluyen desnutrición, sobrepeso y obesidad<sup>13</sup>, representan en promedio el 6,4 % del PIB de estos países. El rango varía desde un 0,2 % hasta un 16,3 %, evidenciando la magnitud de las consecuencias económicas y sociales de no resolver esos problemas (consultar datos y metodología en Fernández *et al.* (2017)).

Otro estudio reciente de la FAO (2023b) estimó los costos de la obesidad y otros problemas

Uruguay (América del Sur); y Haití, la República Dominicana y San Vicente y las Grenadinas (Caribe). El cálculo para América Latina y el Caribe se basa en la totalidad de la región como está estimada por el Banco Mundial.

<sup>10</sup> Las metas nutricionales para ser alcanzadas en 2025 y que fueron aprobadas por los miembros de la Organización Mundial de la Salud en 2012 también incluyen: lograr una reducción del 50 % de la anemia en mujeres en edad reproductiva; lograr una reducción del 30 % del bajo peso al nacer; mantener sin aumentos el sobrepeso infantil; y aumentar la tasa de lactancia materna exclusiva en los primeros 6 meses hasta al menos el 50 %.

<sup>11</sup> Otros estudios tienen estimaciones de temas específicos del ODS 2. Por ejemplo, ODS 2.2.4 incluye “el implementar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción... y que mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo”. Nkonya, Mirzabaev y von Braun (2016), han estimado que en ALC se necesitarían 125 000 millones de USD anuales durante un período de 6 años para rehabilitar los suelos.

<sup>12</sup> Chile, el Ecuador y México (Fernández *et al.* 2017); El Salvador (Prost, M. y Martínez R. 2019a), Guatemala (Prost, M. y Martínez R. 2020a), Honduras (Prost, M. y Martínez R. 2020b); el Perú (Mejía, C. y Martínez, R. 2022); y la República Dominicana (Prost, M. y Martínez R. 2019b).

<sup>13</sup> Desnutrición en esos estudios incluye los indicadores de bajo peso al nacer, la insuficiencia de peso, el rezago de talla, la baja relación peso/talla y el déficit de micronutrientes (hierro, zinc, vitamina A u otros).



relacionados con la malnutrición en más de 150 países, incluyendo 23 países de ALC<sup>14</sup>. En promedio, estos costos representan casi el 9 % del PIB de estos territorios. Desglosados por regiones, el costo promedio para los países del Caribe es del 13,3 % del PIB, 6,9 % en México y América central, y 8,8 % en América del Sur<sup>15</sup>.

Los enfoques y metodologías de ambos estudios son distintos y, por lo tanto, las estimaciones de costos también difieren. Sin embargo, aun así, se observa que las estimaciones del costo de no abordar los problemas de hambre y malnutrición son significativas (como porcentaje del PIB), e incluso parecen ser superiores al costo de resolverlos.

<sup>14</sup> La Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, Suriname, la República Dominicana, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>15</sup> Estos son promedios de los países individuales y no están ponderados por el tamaño de cada economía para tener un agregado por subregión.



## Financiamiento de las políticas agrícolas y alimentarias relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición

El financiamiento para la seguridad alimentaria y la nutrición es un proceso complejo, y por ende hay diferentes enfoques y marcos conceptuales para su análisis. Dos aspectos metodológicos clave a considerar son la comprensión de qué constituye “financiamiento” y la identificación de las actividades de financiamiento vinculadas directamente con la seguridad alimentaria y la nutrición<sup>16</sup>.

Con respecto al primer aspecto, en este documento, se adopta una noción amplia de financiamiento, abarcando seis tipos principales de flujos de financiamiento (Díaz-Bonilla, Swinnen y Vos, 2021)<sup>17</sup>: a) dos flujos internos a los sistemas agroalimentarios (gasto en alimentos y productos relacionados por parte de los consumidores, o primer flujo, lo que constituye los ingresos de todos los actores económicos en dichos sistemas que utilizan para financiar las actividades productivas y relacionadas, o segundo flujo), y b) cuatro flujos externos a los sistemas agroalimentarios (financiamiento internacional para el desarrollo, presupuestos públicos, operaciones bancarias y financiamiento del mercado de capitales)<sup>18</sup>.

Respecto del segundo aspecto metodológico (cuáles de esos seis flujos se dirigen específicamente a temas de seguridad alimentaria y nutrición) la respuesta debe abordarse dentro de un marco de sistemas agroalimentarios, que abarque a todos los actores y sus actividades interrelacionadas. Estas actividades incluyen la producción de alimentos; cadenas de suministro; almacenamiento, distribución, envasado y procesamiento; comercialización mayorista y minorista y comercio internacional; y gestión de pérdidas y desperdicio de alimentos. También deben considerarse los entornos alimentarios y el comportamiento de los consumidores, es decir, la decisión sobre dónde y qué alimentos adquirir, preparar, cocinar, almacenar y comer. Además, se destaca la importancia de la información y la conciencia sobre nutrición y salud, así como el impacto de sus patrones alimentarios.

La inversión en agricultura, por sí sola, no garantiza la reducción de la inseguridad alimentaria o la malnutrición. En ALC, las principales causas del hambre y la inseguridad alimentaria no derivan de la escasez de alimentos, sino de la falta de acceso físico y económico a los mismos, especialmente

<sup>16</sup> Ver por ejemplo la clasificación de gastos en Global Nutrition Report (2022), en las categorías *nutrition-specific* y *nutrition-sensitive*.

<sup>17</sup> Este enfoque de flujos es una aplicación del marco de cuentas nacionales de las matrices de contabilidad social (Pyatt y Round, 1985). También está alineado con el análisis de financiamiento de las acciones necesarias para combatir el cambio climático, basado en el Artículo N° 2. Párrafo 1 (c) del Acuerdo de París, que dice “Hacer que los flujos financieros sean coherentes con una vía hacia un nivel bajo emisiones de gases de efecto invernadero y un desarrollo resiliente al clima.” (ver CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).

<sup>18</sup> Los flujos son “internos” respecto de los sistemas agroalimentarios, pero pueden incluir componentes nacionales e internacionales (es decir que algunos serían “externos” respecto del país). Y los flujos “externos” a los sistemas agroalimentarios, como un préstamo bancario a productores de alimentos, puede depender para su repago de los flujos financieros internos de los sistemas agroalimentarios, y también ser nacionales o internacionales. Por tanto, la idea de “interno” o “externo” debe entenderse como una simplificación para organizar la información sobre los flujos con un foco en los sistemas agroalimentarios. En el texto esas dos palabras van a usarse entre comillas, para reflejar estas consideraciones (Díaz-Bonilla, Swinnen y Vos, 2021).

en zonas rurales con elevados niveles de pobreza. La tasa de pobreza rural en la región es del 41 %, aproximadamente 15 puntos porcentuales superior a la pobreza urbana (CEPAL, 2024). Por ello, es imperativo fomentar políticas públicas inclusivas que impacten directamente a las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad, como mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otros. Además, es esencial considerar otros sistemas de apoyo a la producción de alimentos, como aquellos vinculados al medioambiente, protección social, sistemas sanitarios y sistemas de transporte y de energía (FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023b). El enfoque de sistemas agroalimentarios se revela fundamental para comprender la conexión entre las políticas alimentarias y agrícolas, los costos y asequibilidad de las dietas saludables, y los flujos de financiamiento.

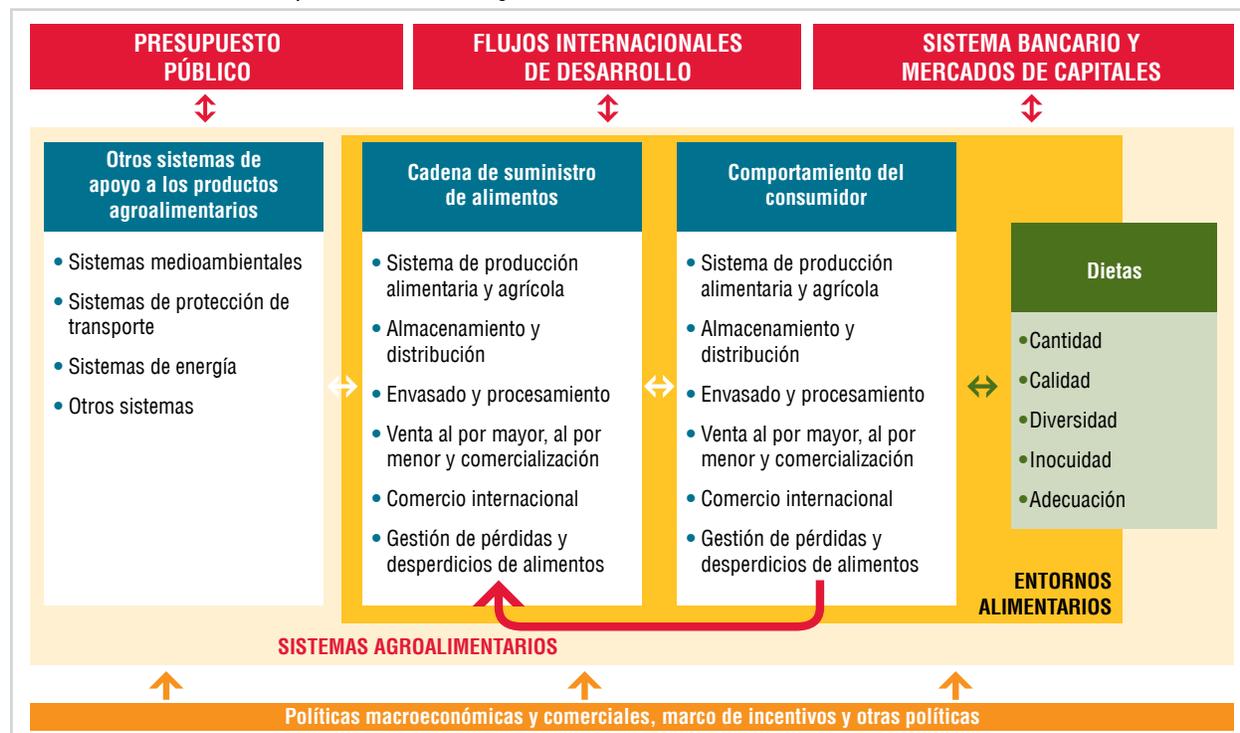
La Figura 1 presenta de manera simplificada la combinación de ambos aspectos metodológicos. La flecha roja inferior representa las compras de alimentos realizadas por los consumidores, que a su vez financian las operaciones de los

diversos actores en las cadenas alimentarias. Estos flujos “internos” entre los participantes de los sistemas agroalimentarios se ven, en muchos casos, complementados por los flujos “externos” mencionados y que aparecen en la parte superior de la Figura 1.

Cada uno de estos flujos es operado por actores diferentes, tanto públicos como privados, a nivel nacional e internacional. Además, todos estos flujos son influenciados por políticas macroeconómicas (fiscales, monetarias, financieras y tipo de cambio), comerciales y regulatorias (sobre precios, salarios mínimos, inocuidad de los alimentos, etiquetado, entre otros), que definen el marco de incentivos para los actores que operan en los sistemas agroalimentarios.

El análisis de financiamiento de este documento se destina a diversas áreas, desde la producción de alimentos a través de la agricultura, silvicultura y pesca; el procesamiento y la distribución, considerando la agroindustria y el desarrollo rural; hasta la protección social.

**FIGURA 1.** Financiamiento para los sistemas agroalimentarios



Fuente: Elaboración propia, con información adaptada de FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023b. Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional – América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables. Santiago de Chile. <https://doi.org/10.4060/cc3859es> y Díaz-Bonilla, E., Swinnen, J., y Vos R., 2021. Financing the Transformation to Healthy, Sustainable, and Equitable Food Systems. Beyond the Pandemic: Transforming Food Systems after COVID-19. IFPRI. <https://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/134334/filename/134555.pdf#page=15>

En cuanto a la orientación de estos flujos hacia actividades directamente vinculadas con la seguridad alimentaria y la nutrición, en este documento se utilizan datos agregados disponibles principalmente en la base de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT) y de otros organismos internacionales. Cabe destacar que una evaluación más detallada sobre la relación directa entre estos flujos y la seguridad alimentaria y la nutrición requeriría un análisis a nivel de país que excede el alcance de este documento.

A continuación, se detallan los datos relativos a distintos flujos de financiamiento en ALC, considerados en este documento como asociados a la seguridad alimentaria y nutrición, al nivel agregado de la información disponible. Un análisis más detallado a nivel de país permitirá determinar

la orientación específica de estos flujos en relación con la seguridad alimentaria y la nutrición, así como su impacto positivo, negativo o neutro respecto de los objetivos establecidos. Posteriormente, sería necesario calcular la brecha de financiamiento, comparando los recursos actuales con los costos de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos previstos. Con esta información, se puede definir cómo reorientar o incrementar los flujos de fondos existentes para cerrar estas brechas, considerando también los posibles efectos generales o sistémicos que estas reorientaciones y ampliaciones de fondos puedan tener. Aunque, como se señaló anteriormente, este diagnóstico debe realizarse con los datos específicos de cada país y aquello no está dentro del alcance de este informe, la sección final proporciona algunas consideraciones para guiar dicho análisis.





© LENblR / Depositphotos

## 4.

# Tipos de financiamiento

En un contexto de crisis sucesivas y recursos limitados, la inversión en sistemas agroalimentarios adquiere vital importancia. Se busca que estos sean más eficientes, inclusivos, resilientes y sostenibles lo cual implica destinar recursos hacia determinados subsectores, sin generar distorsiones en los precios de mercado y sin perjudicar el medio ambiente.

Siguiendo el marco conceptual presentado en la sección anterior, en este apartado se presentan los datos disponibles de los distintos flujos financieros, al nivel de agregación disponible de los mismos, que se consideran relacionadas con la seguridad alimentaria.

Se espera que este primer esfuerzo para estimar los recursos actualmente disponibles en ALC sienta las bases para un siguiente paso, que es la evaluación de los recursos disponibles a nivel de país, para luego focalizarlos o reorientarlos de manera eficiente y equitativa. El objetivo es generar efectos positivos tanto en el ámbito productivo, al hacerlo sostenible, como en el ámbito relacionado a la seguridad alimentaria y la nutrición, al hacer que las dietas saludables sean más asequibles para todas las personas (FAO, FIDA, OMS, PMA, y UNICEF, 2022).

### 4.1 Flujos relacionados con el consumo y producción de alimentos

Como se señaló anteriormente, los gastos en alimentos de los consumidores, ya sean a nivel nacional o internacional (exportaciones), representan la contraparte de los ingresos de todos los actores en los sistemas agroalimentarios, tanto locales como externos (esto último vía el pago de las importaciones)<sup>19</sup>.

Las estimaciones del gasto de los consumidores provienen principalmente de fuentes privadas como Euromonitor Internacional. Utilizando estos datos, el Servicio de Investigación Económica (ERS) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA, por sus siglas en inglés) ha calculado el valor del consumo de alimentos en el hogar para varios países durante 2018-2022 (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, s.f.)<sup>20</sup>. Según estos datos, el promedio de consumo de alimentos es aproximadamente una cuarta parte del valor del consumo total en los países de ALC para los cuales hay datos disponibles<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Desde la perspectiva de las familias, las remesas son parte de los ingresos totales internos del grupo familiar, que financian los diferentes tipos de consumos, incluyendo el de alimentos. En ese sentido, no son diferentes de otros ingresos de dichas familias que provienen del empleo de sus recursos productivos. Tampoco hay estudios que determinen que las remesas tengan un uso especial para el consumo de alimentos. Sin embargo, puede argumentarse que a nivel del país (ya no de las familias), sirven de financiamiento externo para una serie de importaciones, incluyendo las de alimentos. Pero tampoco existen datos que sugieran que se dedican especialmente a la importación de alimentos. Por ende, basado en estas consideraciones en este documento no se trata a las remesas por separado, ya que estarían incluidas en los gastos de consumo de las familias discutidos en el texto principal.

<sup>20</sup> Esta estimación no incluye alimentos y bebidas alcohólicas consumidos fuera del hogar.

<sup>21</sup> En el caso de ALC son la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay.

Si se extrapolan estos porcentajes utilizando datos de cuentas nacionales sobre el consumo total de los hogares, se traducen en alrededor de 900 000 millones de USD anuales (promedio del período 2015-2021 con valores ajustados a 2015), o alrededor del 17 % del PIB regional en ese período. Sin embargo, estos valores no incluyen los gastos de alimentación fuera del hogar. Según datos de Euromonitor Internacional para este tipo de consumo en ALC durante 2015-2017, se estima un promedio de unos 250 000 millones de USD por año (ajustados a 2015). Por lo tanto, el valor anual promedio del total de los alimentos consumidos dentro y fuera del hogar en la región sería algo menos de 1,2 billones de USD (ajustados a 2015) en ese período, lo que representa alrededor del 22% del PIB regional en ese período.

En cuanto a la producción, el valor de los alimentos primarios durante 2015-2021 promedió cerca de 425 000 millones de USD anuales (ajustados a 2014-2016), de los cuales más de 180 000 millones de USD corresponden a exportaciones y 73 000 millones a importaciones. El resultado es una oferta doméstica neta de alimentos de aproximadamente 318 000 millones de USD anuales durante el mismo período (FAO, 2023b). Este valor es inferior al valor del consumo total de alimentos a nivel de los consumidores (dentro y fuera de los hogares) debido a los costos adicionales de procesamiento y comercialización de los productos finales.

Comparado con otros tipos de flujos analizados en secciones presentadas a continuación, el consumo final es varias veces mayor en valor. Esto implica que una parte significativa de las mejoras en seguridad alimentaria y nutrición dependerá de las políticas macroeconómicas, comerciales, regulatorias, y similares, que sostienen el crecimiento con empleo y que proporcionan el marco de incentivos que guían los comportamientos alimentarios y los patrones dietéticos de los consumidores y productores (ejemplos de estas políticas se encuentran en FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF, 2023b).

Como se mencionó los gastos de los hogares en consumo de alimentos (primer flujo “interno”) son los ingresos directos de los diferentes actores de las cadenas alimentarias que los usan para financiar

sus operaciones (segundo flujo “interno”). Ambos flujos pueden complementarse con las fuentes externas que se muestran en la Figura 1, como el gasto público agropecuario, programas sociales que complementan los ingresos de consumidores en situación de pobreza, gasto e inversiones públicas en agricultura, préstamos bancarios para los actores de las cadenas alimentarias, e inversiones en acciones o bonos relacionados con la agricultura, entre otros. Estos otros flujos se analizan en las siguientes secciones.

## 4.2 Gasto público

Las actividades del sector público desempeñan un papel crucial en la seguridad alimentaria y la nutrición, impactando de diversas maneras. Esta sección se enfoca en el análisis del gasto público para el sector agropecuario y la protección social, utilizando datos agregados existentes, abordando áreas que pueden incidir en la seguridad alimentaria y la nutrición, utilizando la información agregada de FAOSTAT para el sector agropecuario y la CEPAL para protección social.

Se exploran áreas que, mediante un gasto público eficiente, efectivo e inclusivo, pueden impactar positivamente sobre la seguridad alimentaria y la nutrición. Se aborda, en primer lugar, la producción agropecuaria y, en segundo lugar, el gasto social destinado a atender a los consumidores en situación de pobreza y vulnerabilidad. También se incluye una breve referencias a gastos en nutrición usando estimaciones parciales.

Desafortunadamente, no existen datos consolidados sobre los diferentes componentes de las cadenas de valor y los sistemas agroalimentarios más allá del sector agropecuario. Por esta razón, no se han considerado en esta sección otros gastos sectoriales relevantes para la seguridad alimentaria y la nutrición, como el gasto en salud o infraestructura, entre otros. La dificultad radica en determinar qué parte de esos gastos está directamente relacionada con la seguridad alimentaria y la nutrición, lo que requiere un análisis detallado del presupuesto de cada país. La ausencia de estos datos detallados limita, en este análisis inicial a nivel agregado, la precisión de la estimación del gasto público en seguridad alimentaria y nutrición.

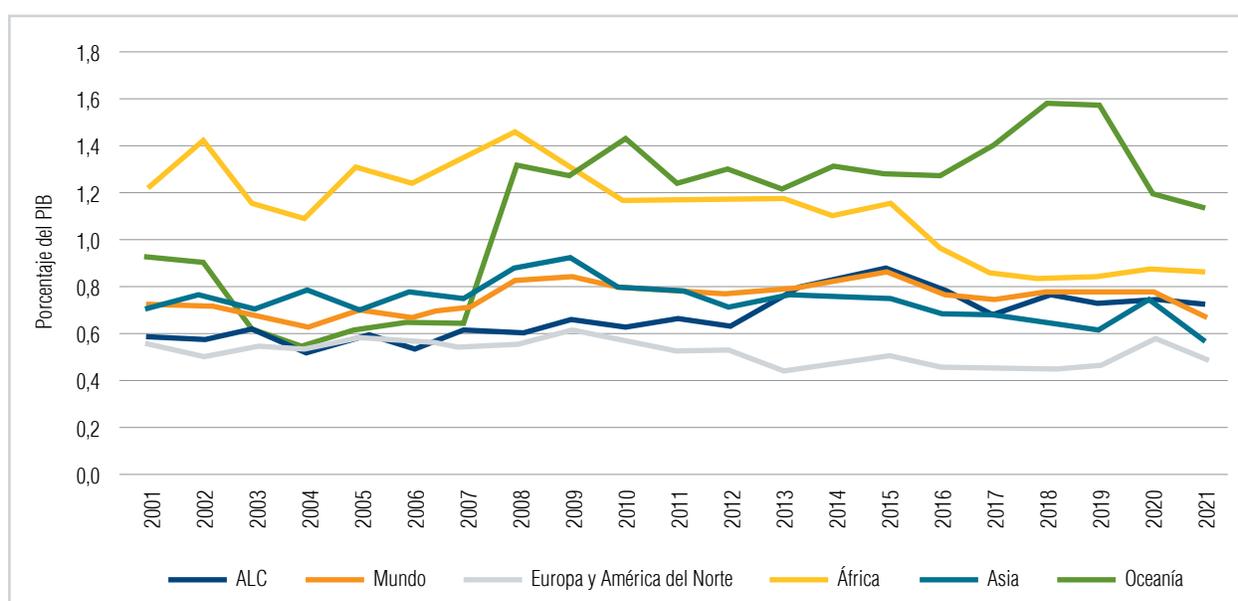
## a) Gastos agropecuarios relacionados con la producción

Este grupo comprende, según la base de datos de FAOSTAT<sup>22</sup>, tres bloques de gasto público: i) agricultura, silvicultura y pesca; ii) protección medioambiental (incluida la gestión de residuos, la gestión de aguas residuales, la reducción de la contaminación, la protección de la biodiversidad y el paisaje, y la investigación y la I+D en protección

medioambiental); y iii) los recursos destinados a I+D agropecuario, forestal y pesquero<sup>23</sup>.

El gasto público en estos rubros promedió alrededor de 23 400 millones de USD anuales durante el período entre 2001 y 2021 (ajustados a 2015), lo que representa aproximadamente el 0,67 % del PIB total de ALC, por debajo del promedio mundial (0,75 %) (Figura 2).

**FIGURA 2.** Evolución del gasto público en agricultura, silvicultura y pesca; protección medioambiental; e investigación y desarrollo en las regiones del mundo, porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a FAO. 2023. FAOSTAT: Gasto público. En: FAO. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023]. [www.fao.org/faostat/es/#data/IG](http://www.fao.org/faostat/es/#data/IG), y FAO. 2023e. FAOSTAT: Indicadores macro. En: FAO. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023]. <https://www.fao.org/faostat/es/#data/MK>

En la actualidad, el gasto público agropecuario en ALC está por debajo del promedio mundial y de todas las regiones incluidas en la Figura 2, excepto en el caso de Europa y América del Norte (que

incluyen una mayoría de los países desarrollados). Estas comparaciones están influenciadas no solo por los montos gastados sino también por el tamaño diferente del PIB de cada región.

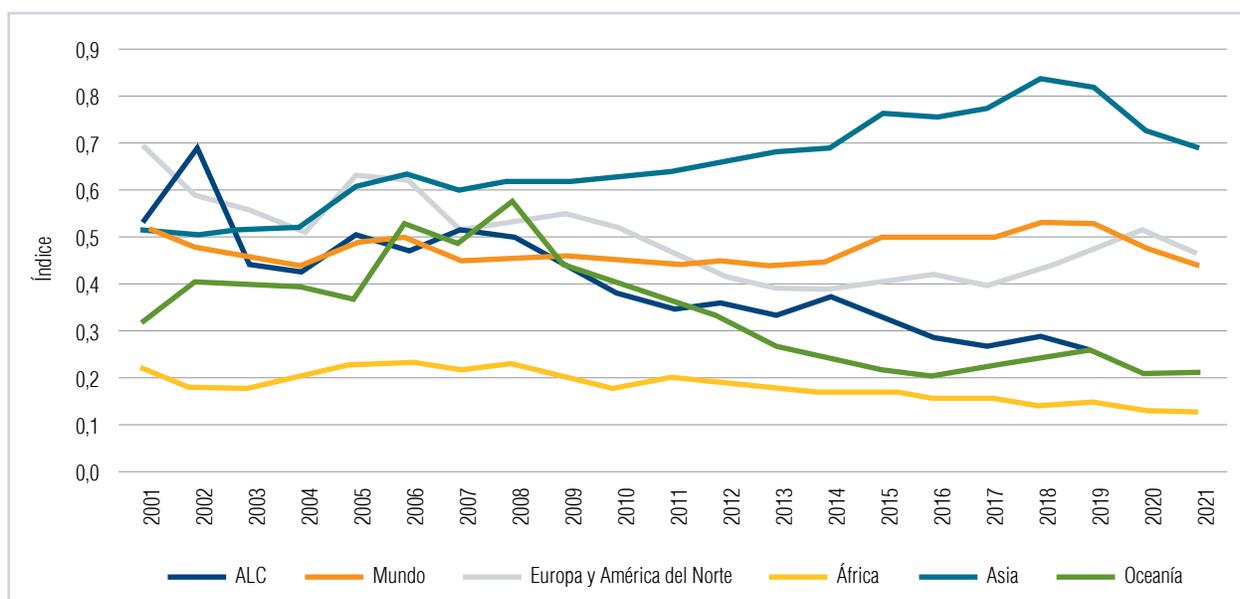
<sup>22</sup> Los datos presentados sobre el gasto público se refieren a las áreas centrales de funciones gubernamentales relevantes para el sector agropecuario, pesquero y forestal según la clasificación de funciones de gobierno (COFOG), como se describe en el Manual de estadística de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional, 2001 (FAOSTAT). [https://fenixservices.fao.org/faostat/static/documents/IG/IG\\_e.pdf](https://fenixservices.fao.org/faostat/static/documents/IG/IG_e.pdf).

<sup>23</sup> Se usan los datos agregados de FAOSTAT de agricultura, silvicultura y pesca (que para simplificar en el texto se los llama "agropecuarios"), que incluyen buena parte de las actividades productivas relacionadas con seguridad alimentaria y nutrición, pero también otras que van más allá del foco de este documento (por ejemplo, gastos en producción agropecuaria no alimentaria y gastos forestales). Para poder diferenciar cuáles gastos corresponden a seguridad alimentaria y nutricional y cuáles no, se necesitarían información más granular que no está disponible para este análisis.

Otro análisis considera el índice de orientación agrícola (IOA) para el gasto público<sup>24</sup>. El IOA normaliza la proporción del gasto público para el sector en relación con el gasto público total y lo divide por la contribución del sector agropecuario al PIB. Este índice ofrece una visión más precisa sobre la relevancia relativa que los países asignan

al financiamiento del sector agropecuario. Un IOA inferior a 1 indica que dicho sector recibe una proporción del gasto público inferior a su participación en la economía, mientras que un IOA superior a 1 indica una proporción de gasto público al sector mayor que dicha participación (FAO, 2023c) (Figura 3).

**FIGURA 3.** Evolución del índice de orientación agrícola



Nota: Para una lista completa de qué países se incluyen por región por cada año ver el link de FAOSTAT.

Fuente: Elaboración propia en base a FAO, 2023d. FAOSTAT. Gasto público. En: FAO. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023]. [www.fao.org/faostat/es/#data/IG](http://www.fao.org/faostat/es/#data/IG).

Se puede observar que la proporción del gasto público hacia el sector agropecuario es inferior a su participación en la economía y, además, muestra una tendencia a la baja. El IOA en ALC ha disminuido de aproximadamente 0,5 en 2007 a 0,2 en 2021, muy por debajo de la media mundial que se sitúa entre 0,4 y 0,5 en los últimos años. En comparación, África y Oceanía presentan un alto porcentaje de gasto público agropecuario respecto al PIB, pero al normalizarlo con la participación del sector agropecuario en el PIB, se observa que sus IOA son muy bajos, 0,13 y 0,22, respectivamente, también por debajo del promedio mundial. En contraste, Europa y América del Norte muestran un

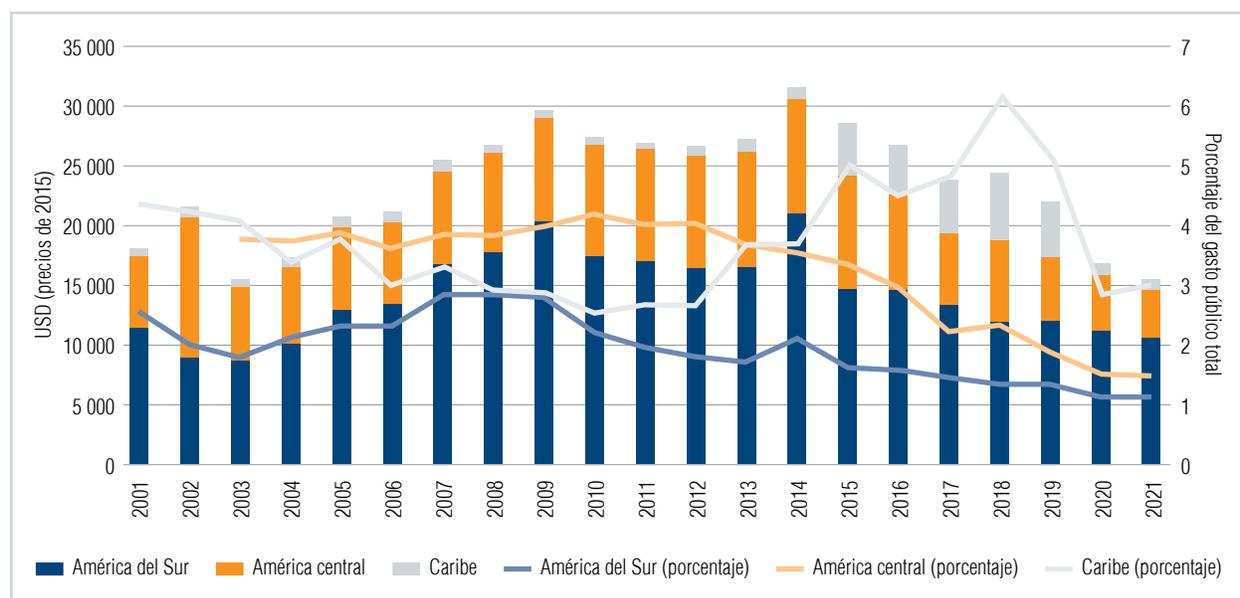
bajo gasto público agropecuario respecto al PIB, pero sus IOA (y Asia<sup>25</sup>) indican que asignan fondos públicos significativos al sector agropecuario en relación con su tamaño en la economía.

Analizando por subregiones dentro de ALC, el Caribe muestra un IOA superior al promedio mundial, alrededor de 0,77 entre 2015 y 2021, con varios países con valores superiores a 1, como Barbados, Santa Lucía, Bahamas y Trinidad y Tobago. Por otro lado, América del Sur y América central (y México) presentan un IOA promedio de 0,2 y 0,4 respectivamente.

<sup>24</sup> El IOA corresponde al indicador 2.a.1 que mide el progreso hacia la meta 2.a de los ODS que propone “aumentar la inversión... en infraestructura rural, servicios de investigación y extensión agrícola, desarrollo de tecnología y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad productiva agrícola en los países en desarrollo, en particular los países menos desarrollados”.

<sup>25</sup> En Asia pesa el gasto público agropecuario de China especialmente, pero también influyen Japón, la República de Corea e India.

**FIGURA 4.** Evolución del gasto público en agricultura, silvicultura y pesca; protección medioambiental; e investigación y desarrollo por subregión en América Latina y el Caribe



Nota: Para una lista completa de qué países se incluyen por región por cada año ver el link de FAOSTAT.

Fuente: Elaboración propia en base a FAO. 2023d. FAOSTAT. Gasto público. En: FAO. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023]. [www.fao.org/faostat/es/#data/IG](http://www.fao.org/faostat/es/#data/IG).

A pesar de un aumento notable después del shock de precios alimentarios de 2008, cuando alcanzó casi 30 000 millones de USD (ajustados a 2015), el gasto público en agricultura, silvicultura y pesca, protección medioambiental, e I+D, ha descendido gradualmente hasta alrededor de 15 000 millones de USD en 2021, a pesar del establecimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en 2015 y del aumento de la prevalencia del hambre y la inseguridad alimentaria desde 2014<sup>26</sup>.

Analizando la evolución por subregión y en proporción al gasto público total para el sector agropecuario, se observa que, en América del Sur, el gasto en el sector agropecuario ha representado entre el 1 y el 2 % del gasto público total en la última década, descendiendo desde alrededor del 3 % en 2009. En América central (y México) el gasto se ha mantenido alrededor del 4 % del gasto público total entre 2007 y 2021, disminuyendo hasta representar casi el 1 % del gasto público total en 2021. En el Caribe, la proporción ha oscilado, con valores por debajo del 3 % entre 2008 y 2012, aumentando hasta más del 6 % del gasto público

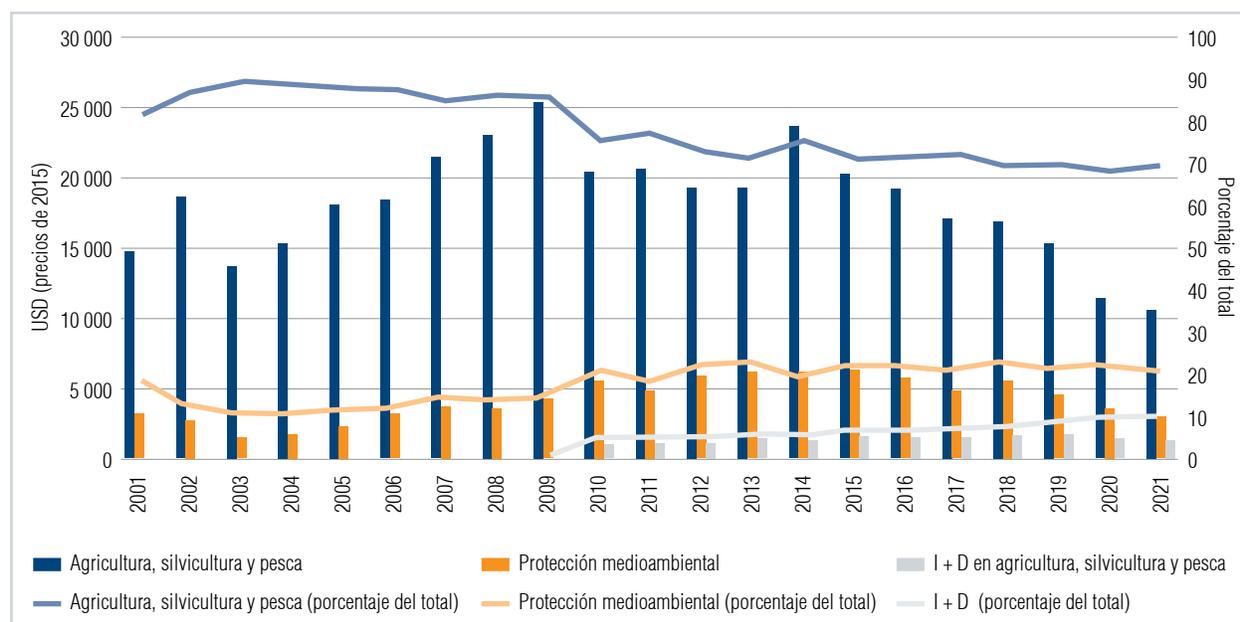
total en 2018 y descendiendo nuevamente hasta situarse alrededor del 3 % en 2021 (Figura 4).

En términos absolutos, el Brasil ha sido el país que más ha gastado, con un promedio anual de más de 7 000 millones de USD entre 2017 y 2021, seguido por México, que gastó alrededor de 4 000 millones de USD en promedio en ese período. Otros países destacados son aquellos con economías relativamente más grandes, como la Argentina, Chile, Colombia y el Perú. Al analizar la proporción del gasto público en el sector agropecuario respecto al gasto total, se observa, como indica el IOA, que algunos países más pequeños en términos de superficie y población encabezan la lista. Ejemplo de ello son Guyana (8,7 %), Cuba (6,7 %), Haití (6,7 %), Barbados (5 %) y Santa Lucía (4,3 %).

La Figura 5 divide el gasto total para el sector entre los tres bloques de propósitos mencionados: agricultura, silvicultura y pesca; protección medioambiental; e investigación y la I+D para el sector.

<sup>26</sup> Sin embargo, parte de esa declinación puede deberse a la reclasificación en México del gasto para pequeños productores que pasó del sector agropecuario al social.

**FIGURA 5.** Evolución del gasto público en agricultura, silvicultura y pesca; protección medioambiental; e investigación y desarrollo, en USD (ajustados a 2015) y en proporción del total



Nota: Para una lista completa de qué países se incluyen por región por cada año ver el link de FAOSTAT.

Fuente: Elaboración propia en base a FAO. 2023d. FAOSTAT. Gasto público. En: FAO. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023]. [www.fao.org/faostat/es/#data/IG](http://www.fao.org/faostat/es/#data/IG).

Del total de 15 000 millones de USD en 2021, aproximadamente 10 500 millones se destinaron a la agricultura, la silvicultura y la pesca; 3 000 millones se asignaron a la protección medioambiental, mientras que 1 500 millones se dirigieron a la I+D en agricultura, silvicultura y pesca. La proporción que ha representado el gasto en agricultura, la silvicultura y la pesca ha descendido desde niveles del 80 % entre el 2001 y el 2009 hasta el 70 % en 2021, mientras que el gasto público en I+D ha pasado a representar casi el 10 % del total en 2021.

Allcott, Lederman y López (2006) y Anríquez *et al.*, (2016) para ALC y trabajos para otras regiones (Mogues *et al.*, 2012) destacan los beneficios del gasto en bienes públicos, como I+D o infraestructura, en comparación con el menor impacto a nivel agregado de subsidios directos a productores, denominados “bienes privados”. Datos de Agrimonitor, la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo sobre medidas de apoyo al sector agropecuario, sugieren que los gastos en servicios generales (considerados “bienes públicos”) serían algo más del 50 % de los gastos totales, mientras que los “bienes privados” estarían algo por debajo de la mitad (De

Salvo, 2023). Esto indica que hay margen para una reorientación del gasto público hacia más bienes públicos, con impactos positivos sobre la producción y el empleo en el sector.

Aunque se observa un aumento en los fondos destinados a la I+D y a la protección medioambiental, existe preocupación porque en muchos casos la inversión en I+D parece estar por debajo del mínimo recomendado del 1 % del PIB agropecuario (Nin-Pratt *et al.*, 2023). Un análisis más profundo de la calidad del gasto público agropecuario en general, y la inversión en I+D en particular, es necesario para determinar su contribución efectiva a los objetivos de seguridad alimentaria y nutrición. Estudios indican la necesidad de aumentar el gasto en bienes públicos, que incluyen no solo I+D, sino también extensión y tecnologías para la agricultura familiar y productores a menor escala, infraestructura productiva y medidas para la comercialización, manejo del agua, y regularización de la tenencia de la tierra.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2022) analizan el impacto en la asequibilidad de dietas saludables al “reasignar” o “reutilizar” (*repurposing*, en

inglés) los apoyos a la producción agropecuaria, considerando los tipos de productos que reciben dicho apoyo. Se argumenta que redirigir las subvenciones fiscales existentes hacia los consumidores, en lugar de hacia los productores, puede lograr mejores resultados en la asequibilidad de dietas saludables. Esta reorientación, a nivel global, conduce a una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del sector agropecuario, pero con efectos negativos sobre la producción y los ingresos agropecuarios, e incluso en la reducción de la pobreza para ciertos grupos de países. Para América Latina y el Caribe, se estima que, si las subvenciones fiscales se destinasen a los consumidores, el costo efectivo para los mismos de una dieta saludable caería casi un 3,1 % en 2030 en valor. Además, la producción e ingresos agropecuarios aumentarían, y la pobreza disminuiría, a pesar de que todo ello llevaría a mayores emisiones de GEI (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2022, Cuadros 12 y 13).

En resumen, dentro del gasto total existente para el sector agropecuario, hay un margen para optimizar el uso. No obstante, también se reconoce la importancia de incrementar el gasto total para que la región se equipare a otras regiones en relación con los valores del IOA. Las simulaciones mencionadas en FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2022) también resaltan la necesidad de considerar las interacciones entre los diferentes indicadores y los de seguridad alimentaria y nutrición, ya que puede haber sinergias, pero también contraposiciones entre ellos.

## b) Gasto en protección social

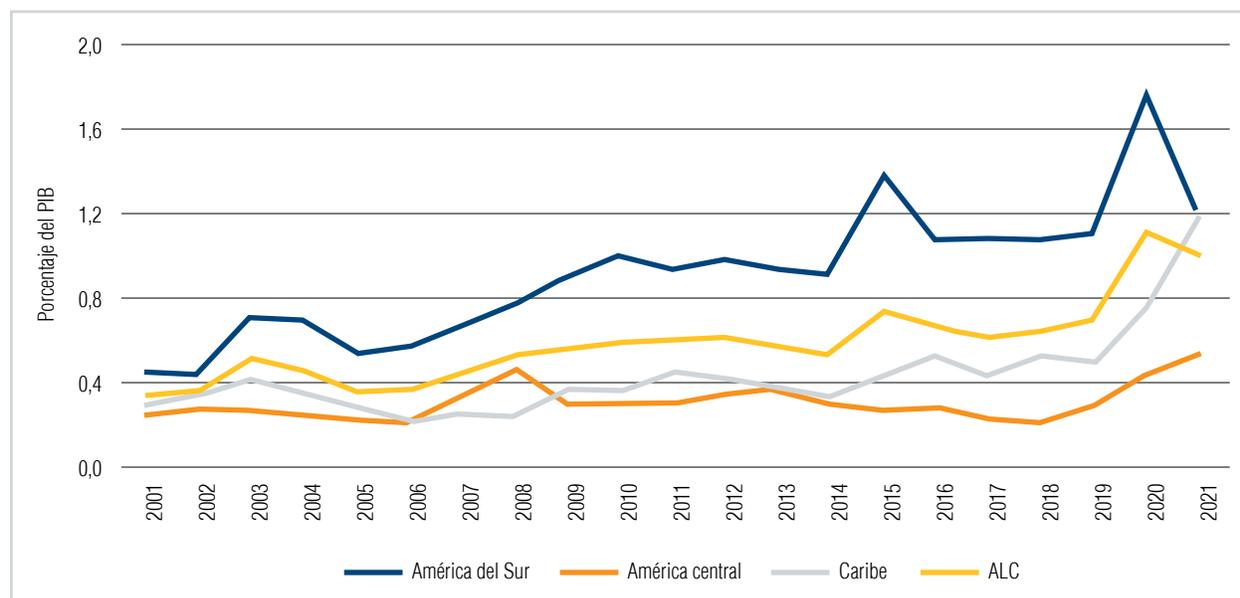
Los programas de protección social desempeñan un papel crucial en ampliar la capacidad de consumo de alimentos para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad<sup>27</sup>. Además, al incrementar la demanda interna de aquellos con menores ingresos (para los cuales los alimentos representan una mayor proporción de su presupuesto), se genera un círculo virtuoso que puede sostener el crecimiento y el empleo a nivel nacional. Esta sección se enfoca en el análisis del gasto en protección social no contributiva<sup>28</sup> en ALC, excluyendo sistemas contributivos como jubilaciones y seguros de desempleo que suelen cubrir empleos formales<sup>29</sup>.

Hasta 2014, el gasto en protección social no contributiva en ALC se mantuvo en torno al 0,5 % del PIB. Entre 2015 y 2019, este porcentaje aumentó, alcanzando un promedio del 0,7 % del PIB. En 2020 y 2021, en respuesta a las necesidades generadas por la pandemia de COVID-19, se situó en el 1,1 % y el 1,0 % respectivamente (Figura 6). Este aumento fue más pronunciado en América del Sur, llegando al 1 % del PIB ya en 2009 y manteniéndose desde entonces, para luego tener picos importantes en 2015 y 2020. En el Caribe, el promedio hasta el 2014 fue de 0,33 % del PIB, luego aumentó al 0,5 % del PIB hasta el 2019 y culminó en el 0,7 % y el 1,2 % del PIB en 2020 y 2021 respectivamente. En América central (y México), el promedio hasta el 2019 fue del 0,3 % del PIB sin oscilaciones significativas, y solo aumentó en 2020 y 2021 hasta el 0,4 % y el 0,5 % del PIB respectivamente.

<sup>27</sup> Los programas de protección social han contribuido de manera significativa para aliviar la pobreza; sin embargo, sus efectos para prevenir y mitigar la malnutrición en la región son mixtos (ver Nisbett, Nicholas, *et al.* (2023) y Olney, Deanna K., *et al.* (2021))

<sup>28</sup> Los programas no contributivos se financian con rentas generales y no con aportes directos de los beneficiarios, mientras que los contributivos tienen un importante componente de financiamiento que proviene de los propios beneficiarios.

<sup>29</sup> Obviamente, puede haber casos, que deben ser analizados a nivel de cada país, que requerirían incluir también los sistemas de protección social contributivos. En general, estos son gastos elevados en ALC, lo que aumentaría significativamente el gasto atribuido a seguridad alimentaria y nutricional.

**FIGURA 6.** Gasto en protección social por subregión en porcentaje del PIB

Nota: América central incluye a México. Para una lista completa de qué países se incluyen por región por cada año ver el link de FAOSTAT.

Fuente: CEPAL. 2023b. Base de datos de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. En: CEPAL. Santiago. [Consultado el 29 de noviembre de 2023]. <https://dds.cepal.org/bpsnc/>.

La base de datos del Banco Mundial y del Atlas de Protección Social: Indicadores de Resiliencia y Equidad (ASPIRE) (Banco Mundial, 2023), contiene información adicional basada en encuestas de hogares. Una variable importante es la cobertura de los programas de asistencia social: la mediana para ALC de los países incluidos<sup>30</sup> en la base de datos es 52 % de la población total (contra una mediana de 37 % en toda la base de datos de países en desarrollo), y 79 % respecto del 20 % más pobre de la población (contra 59 % de la mediana de todos los países en esa base de datos). Las encuestas de hogares también muestran que las transferencias equivalen a un 22 % de los ingresos o consumo antes de la transferencia (mediana de los países de ALC) que es similar a la mediana mundial. El impacto es una reducción en el número de personas en situación de pobreza en ALC de casi 8 puntos porcentuales y de casi 2 puntos del índice de Gini (mediana de los países mencionados). Esos resultados podrían ser mejorados ampliando la cobertura y los niveles

de transferencias, pero esto implicaría mayores gastos totales.

Una manera de reducir esos costos adicionales es con una mejor focalización del gasto. Datos de la CEPAL (2023a) indican que aproximadamente el 43,4 % del total de las transferencias en ALC (equivalente a casi el 0,4 % del PIB en el período considerado) beneficia a hogares con ingresos per cápita inferiores a la línea de pobreza, mientras que el 56,5 % se destina a hogares con ingresos superiores a dicha línea. También es fundamental analizar otros aspectos, como la inclusión de componentes productivos, nutricionales o educacionales, la periodicidad y monto de las transferencias, la sostenibilidad en el tiempo; los mecanismos de distribución de los fondos y provisión de otros servicios; la existencia de listas únicas de beneficiarios; la articulación de los programas permanentes de emergencias; y, en general, los mecanismos presupuestarios e institucionales de su operación.

<sup>30</sup> La Argentina, Belice, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Los años cubiertos varían entre países entre 2006 y 2021, y la mediana considera todas las observaciones anuales por cada país.

Los programas de asistencia social también deben incorporar componentes relacionados con la pobreza, producción y consumo de alimentos, pagos ambientales e inclusión financiera, ya que se ha demostrado que esta combinación genera mayores impactos positivos (Gilligan *et al.*, 2022).

Aunque el aumento del gasto público nacional es vital para financiar la seguridad alimentaria y la nutrición, su efectividad no se garantiza automáticamente. Es necesario realizar evaluaciones más exhaustivas de los resultados de las acciones ejecutadas para adaptar las políticas según sea necesario y mejorar la calidad y dirección de dicho gasto público.

### c) Gastos en nutrición

No existe una base de datos para gastos en nutrición comparable en cobertura a las analizadas anteriormente. Existen estimaciones del Programa de acción para el fomento de la nutrición (SUN Road Map, por sus siglas en inglés) para cuatro países de ALC: Costa Rica, El Salvador, Guatemala y el Perú<sup>31</sup>. Las estimaciones distinguen “gastos específicos” y “gastos sensibles” a la nutrición<sup>32</sup>. Los últimos están cubiertos por los gastos agropecuarios y de protección social discutidos anteriormente. Los gastos específicos fueron estimados como sigue (en dólares corrientes): Costa Rica, 109,3 millones (promedio 2014-2015, el 0,2 % del PIB de ese período); El Salvador, 3,8 millones (2015, el 0,02 % del PBI); Guatemala, 194,8 millones (período 2016-2018, el 0,28 % del PIB); y el Perú, 307,7 millones (2014, el 0,15 % del PIB).

Al menos en los cuatro países considerados, y en particular en El Salvador, los gastos en nutrición aparecen por debajo de los considerados en las secciones anteriores. Se necesita un análisis más detallado de estos gastos, y con una clasificación que asegure que no son contados en más de una categoría de gasto (como puede suceder en el caso de los “gastos sensibles” a la nutrición)<sup>33</sup>.

## 4.3 Flujos internacionales de desarrollo

Esta sección presenta una estimación de la evolución de los flujos internacionales de desarrollo (FID) en ALC, categorizados por subregión, propósito, y tipo de entidad. En este informe, se considera el financiamiento por parte de países cooperantes, organizaciones multilaterales y entidades filantrópicas privadas bajo el título de FID en la base de datos de FAOSTAT, incluyendo las siguientes categorías: i) agricultura, silvicultura y pesca; ii) agroindustria; iii) seguridad alimentaria e inocuidad de alimentos; iv) desarrollo rural; v) asistencia alimentaria y nutricional; y vi) protección medioambiental<sup>34</sup>.

Debe destacarse que los montos de los FID y el gasto público (ver la sección anterior) no son directamente sumables, ya que este último puede incluir fondos provenientes del primero<sup>35</sup>. Asimismo, se observa que los FID son considerablemente menores que los flujos de fondos del gasto público analizados anteriormente.

<sup>31</sup> Para más información revisar la página de SUN: <https://scalingupnutrition.org/about/how-we-do-it/increasing-nutrition-financing/tracking-nutrition-investments>

<sup>32</sup> Las intervenciones específicas de nutrición son aquéllas que directamente mejoran el estado nutricional, como por ejemplo el suministro de suplementos, mientras que las intervenciones sensibles son las que lo hacen de forma indirecta, como en el caso del gasto agropecuario para frutas y hortalizas o en protección social.

<sup>33</sup> La base de datos de la Organización Mundial de la Salud de las Naciones Unidas tiene una categoría de gasto en “deficiencias nutricionales,” con datos parciales para Guyana, Haití, y Costa Rica (<https://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en>), pero son valores pequeños.

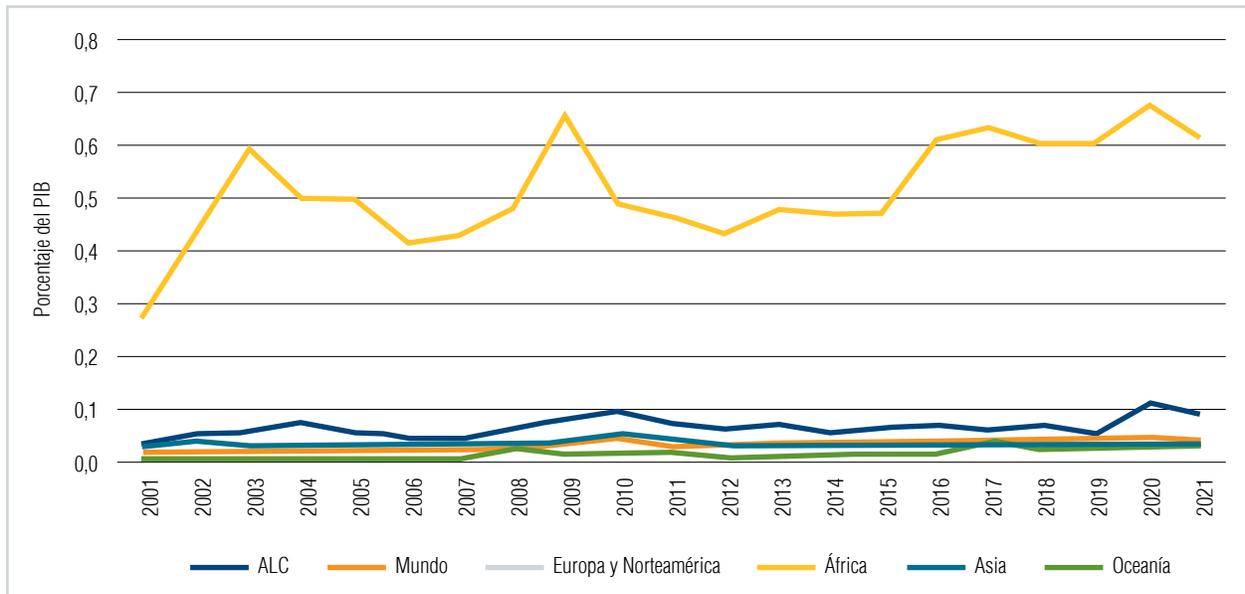
<sup>34</sup> Existe un debate sobre qué categorías de los fondos internacionales para el desarrollo (que en la nomenclatura de la OECD incluyen Official Development Assistance y otros flujos también) se consideran parte de lo que podría llamarse “cooperación internacional para la seguridad alimentaria y nutrición”. Acá se utilizan los datos de FAOSTAT mencionados, incluyendo los aspectos de medioambiente que afectan la producción agropecuaria, aunque éstos son identificados por separado en algunas de las figuras. El informe de “El estado de la inseguridad alimentaria y la nutrición en el mundo para 2024” está trabajando en una definición de seguridad alimentaria y nutrición y su financiamiento que contendrá también los códigos a incluir. Para esta publicación se usan los datos de FAOSTAT en consistencia con otros flujos de financiamiento analizados en este documento.

<sup>35</sup> También se debe notar que los fondos internacionales de desarrollo pueden estar orientados a entes no gubernamentales, y no solamente a gobiernos.

La Figura 7 muestra los montos desembolsados<sup>36</sup> de los flujos internacionales de desarrollo como la suma de las categorías mencionadas anteriormente. Se muestra que después de África, que recibió un promedio del 0,53 % de su PIB en FID relacionados con la seguridad alimentaria y la

nutrición, ALC es la región que más ha recibido en relación con su PIB en las últimas dos décadas, con una media del 0,07 % (oscilando entre el 0,04 % y casi el 0,10 % del PIB), por encima de la media mundial del 0,04 % del PIB.

**FIGURA 7.** Evolución de los flujos internacionales de desarrollo agrícola en las regiones del mundo



Nota: Desembolsos. Incluye los flujos de las siguientes categorías: Agricultura, silvicultura y pesca; Otros agricultura, silvicultura y pesca; agroindustria; asistencia alimentaria y nutricional; seguridad alimentaria e inocuidad de los alimentos; desarrollo rural, y protección medioambiental.

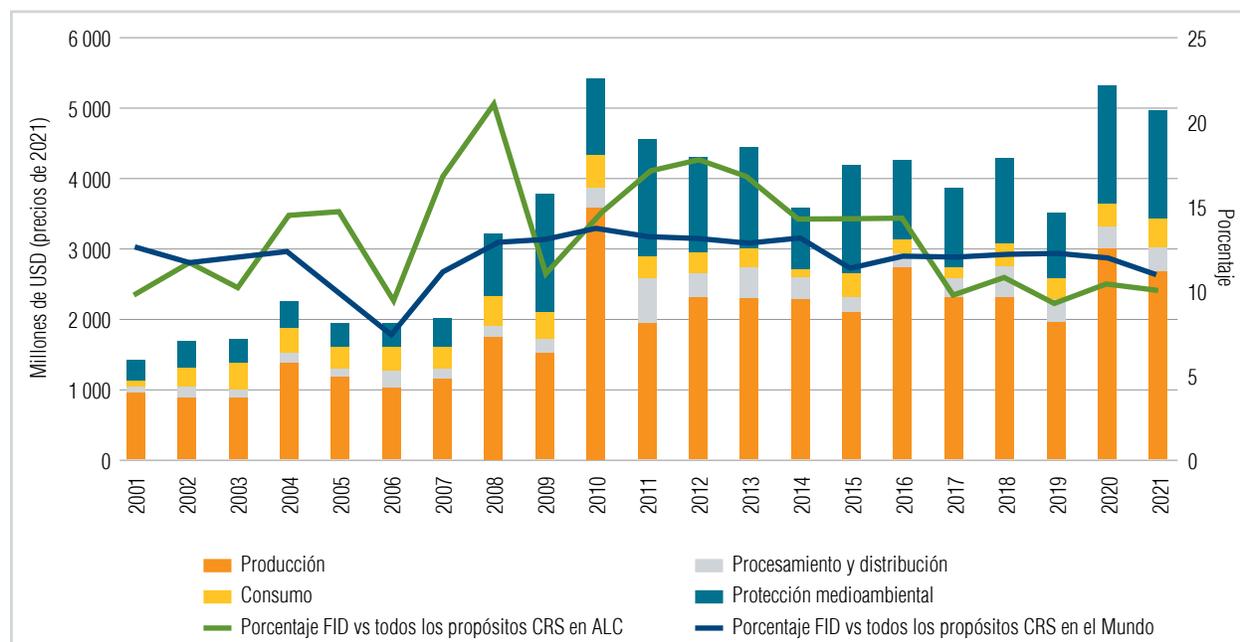
Fuente: Elaboración propia en base a FAO. 2023g. FAOSTAT. Flujos de desarrollo agrícola. En: FAO. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023] [www.fao.org/faostat/es/#data/EA](http://www.fao.org/faostat/es/#data/EA).

En valores absolutos (Figura 8), los FID agrícolas y otras categorías mencionadas oscilaron entre 3 000 y 5 000 millones de USD anuales en la última década (ajustados a precios de 2021). Durante el período 2001-2007, los montos se mantuvieron por debajo de los 2 000 millones de USD, aumentando significativamente en 2008 y 2009 en respuesta a la crisis de los precios de los alimentos. En 2010, alcanzaron su máximo, superando los 5 000 millones de USD y representando el 0,09 % del PIB de la región.

Entre 2011 y 2019, los montos disminuyeron hasta alrededor de 4 000 millones y aumentaron nuevamente en 2020 para abordar la crisis de la

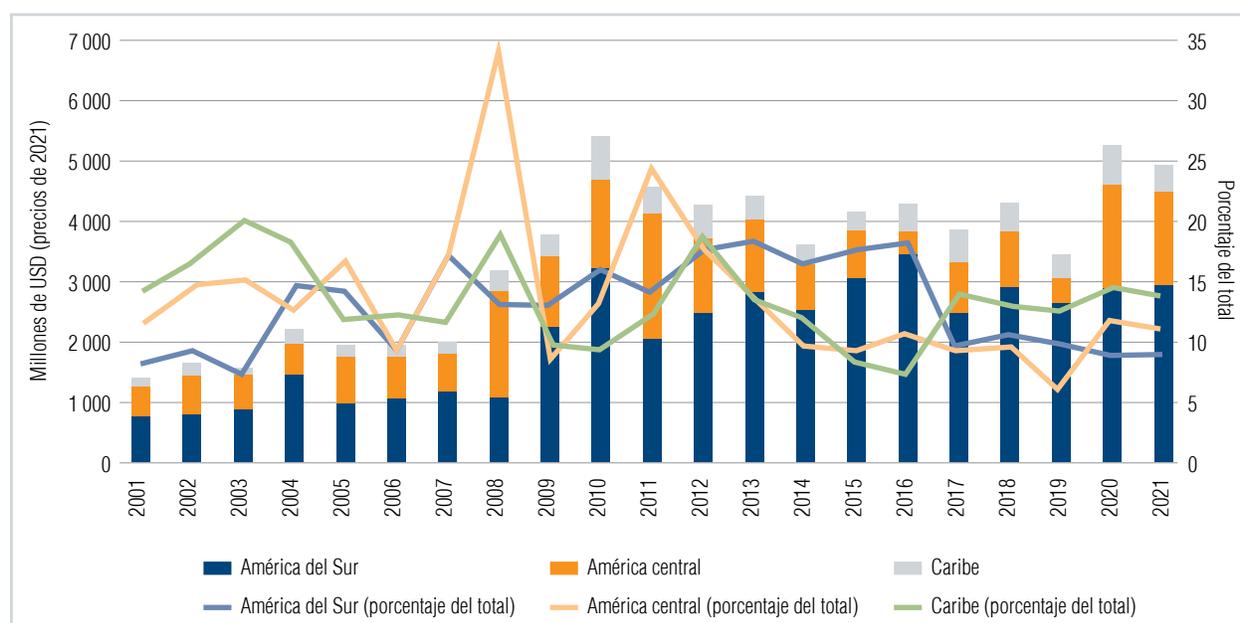
COVID-19, superando también los 5 000 millones de USD. La Figura 8 también muestra que el porcentaje de los flujos analizados respecto a toda la cooperación internacional para ALC osciló entre el 6 % y el 21 %. En el período 2017-2021, este porcentaje, en ALC, fue de alrededor del 7 %, mientras que, a nivel mundial, las actividades agropecuarias y las mencionadas recibieron un 10 % de toda la cooperación internacional. La proporción de flujos monetarios fue máxima en 2008, reflejando la priorización de estas actividades durante la crisis de precios de los productos primarios, con otra alza durante el shock de precios de 2011-2012.

<sup>36</sup> La información disponible en FAOSTAT también incluye los valores comprometidos (aunque no hayan sido desembolsados), pero no se consideran en este análisis.

**FIGURA 8.** Evolución de los flujos internacionales de desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe por propósito

Nota: Producción incluye agricultura, silvicultura y pesca y otra agricultura, silvicultura y pesca; procesamiento y distribución incluye agroindustria y desarrollo rural; y, consumo incluye asistencia alimentaria y nutricional y seguridad alimentaria e inocuidad de los alimentos. La lista completa de códigos y propósitos incluidos en FAOSTAT se encuentran en el link.

Fuente: Elaboración propia en base a FAO. 2023g. FAOSTAT. Flujos de desarrollo agrícola. En: FAO. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023] <http://www.fao.org/faostat/es/>.

**FIGURA 9.** Evolución de los flujos internacionales de desarrollo agrícola por subregión en América Latina y el Caribe

Nota: Desembolsos. Incluye los flujos de las siguientes categorías: Agricultura, silvicultura y pesca; Otros agricultura, silvicultura y pesca; agroindustria; asistencia alimentaria y nutricional; seguridad alimentaria e inocuidad de los alimentos; desarrollo rural, y protección medioambiental. América central incluye México en la clasificación de FAOSTAT.

Fuente: Elaboración propia en base a FAO. 2023g. FAOSTAT. Flujos de desarrollo agrícola. En: FAO. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023] [www.fao.org/faostat/es/#data/EA](http://www.fao.org/faostat/es/#data/EA).

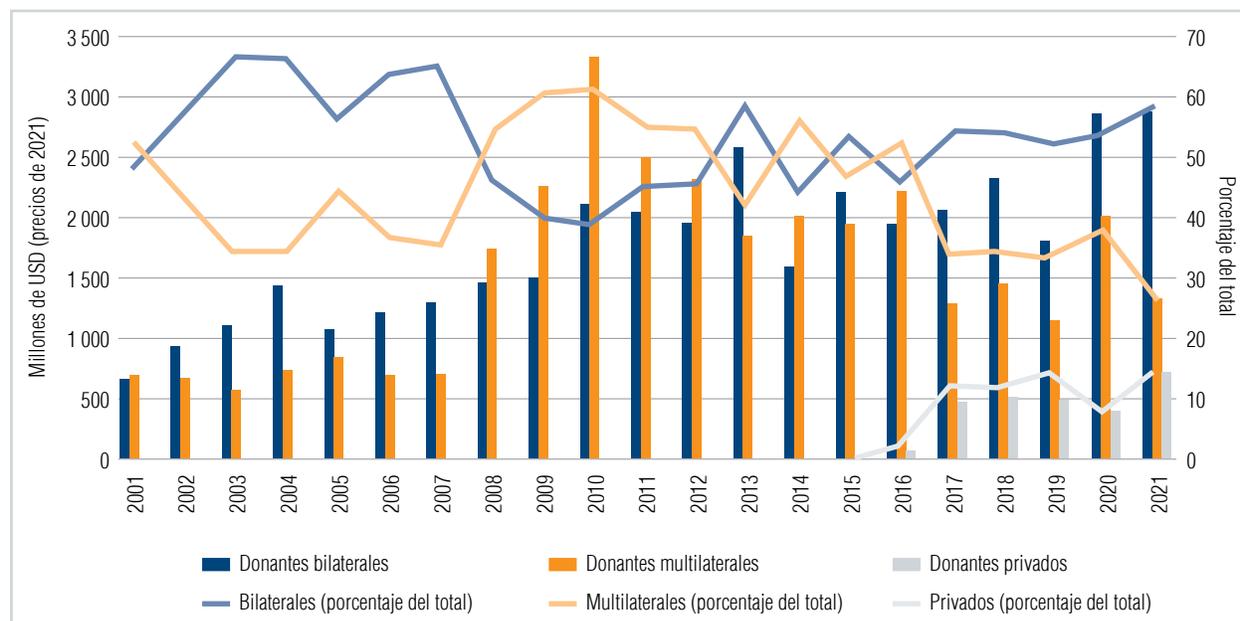
La Figura 9 muestra el porcentaje de flujos agrícolas sobre el total de flujos internacionales para el desarrollo en cada subregión de ALC. Desde 2017, el porcentaje promedio en el Caribe fue del 14 %, en América del Sur del 10 % y en América central (y México) del 9 %.

Los flujos internacionales para el desarrollo agrícola en FAOSTAT pueden agregarse en cuatro subgrupos dentro de los sistemas agroalimentarios: los destinados principalmente a la producción agropecuaria, silvicultura y pesca; los orientados al procesamiento y distribución de alimentos (las categorías de agroindustria y desarrollo rural mencionadas antes); los orientados al consumo (las categorías de asistencia alimentaria y nutricional y la inocuidad de alimentos); y finalmente, los destinados a la protección medioambiental (Figura 9). Se observa que los fondos están claramente orientados a la producción agropecuaria, que ha recibido alrededor del 55 % de todos los flujos sobre estos temas, dejando un margen menor para

el financiamiento del procesamiento y distribución, asistencia alimentaria y nutricional, o inocuidad de alimentos. Los flujos destinados a la protección medioambiental han experimentado un crecimiento significativo, representando alrededor del 23 % en la década de 2001 a 2010 y aumentando a un 31 % en la década de 2011 a 2021.

Observando la evolución de los flujos por tipo de entidad (Figura 10), se observa que los valores a nivel regional por parte de las agencias bilaterales para el sector agropecuario han superado a los organismos multilaterales en los temas considerados en este documento, durante 14 de los 21 años registrados en la figura<sup>37</sup>. Desde 2017 se incluyen los montos reportados por entidades privadas de filantropía, cuya participación ha ido aumentando hasta representar el 15 % del total en 2021, con algo menos del 60 % de flujos correspondientes a las agencias bilaterales y por debajo del 30 % en el caso de los organismos multilaterales.

**FIGURA 10.** Evolución de los flujos internacionales de desarrollo agrícolas en América Latina y el Caribe por tipo de donante en millones de USD constantes y en porcentaje del total



Fuente: Elaboración propia en base a FAO. 2023g. FAOSTAT. Flujos de desarrollo agrícola. En: FAO. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023] [www.fao.org/faostat/es/#data/EA](http://www.fao.org/faostat/es/#data/EA)

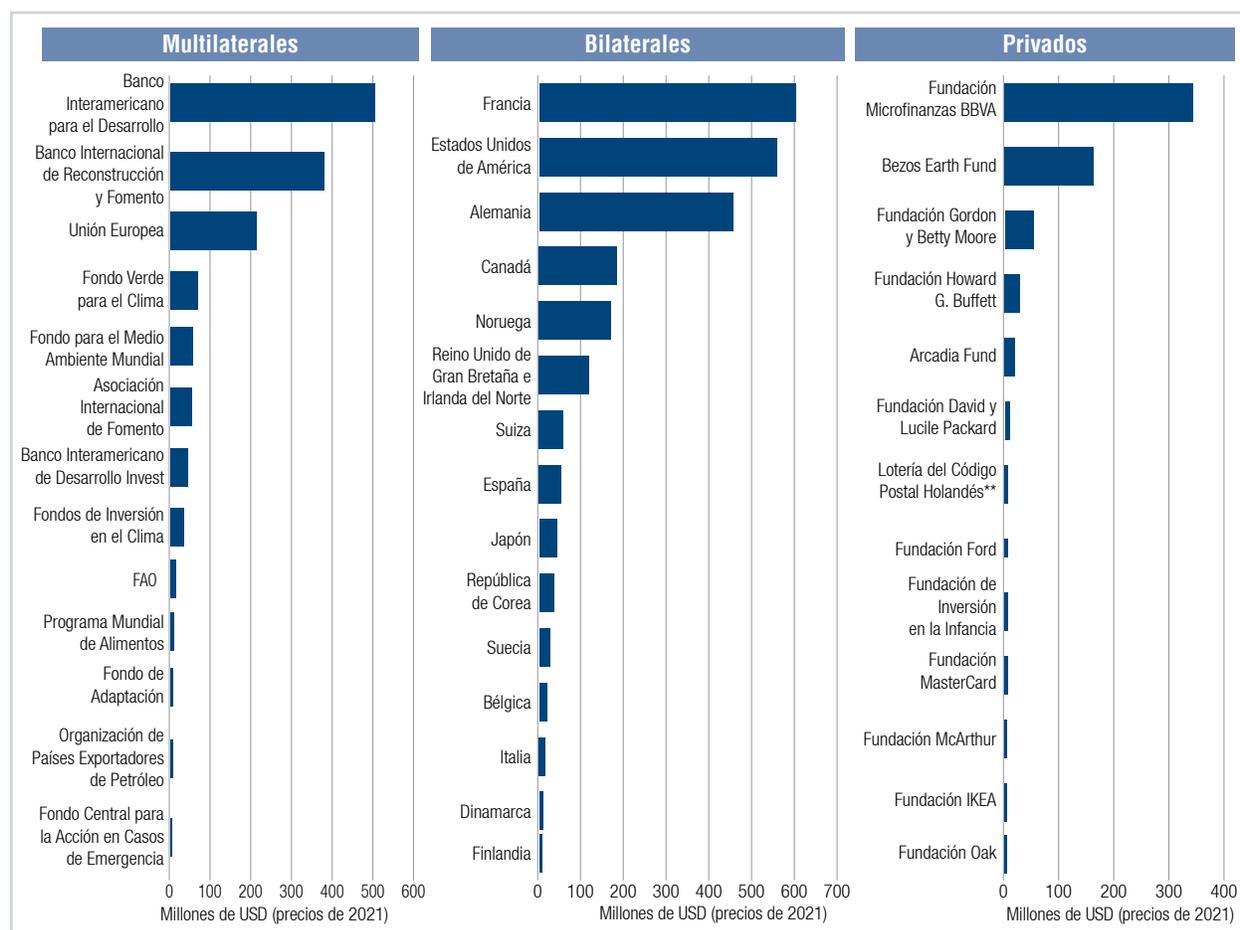
<sup>37</sup> A nivel agregado de todo el financiamiento para el desarrollo, y no solamente las categorías consideradas acá, los organismos multilaterales de financiamiento representan valores monetarios superiores a las agencias bilaterales.

Es relevante considerar la naturaleza diferenciada de estos fondos. Los fondos bilaterales y filantrópicos tienden a ser no reembolsables, mientras que los fondos de organismos financieros internacionales multilaterales consisten, en su mayoría, en créditos que, aunque pueden tener diversos niveles de concesionalidad, requieren reembolso eventual por parte de los países beneficiarios.

Los mecanismos y actores que influyen en las decisiones de asignación de fondos también son distintos: las agencias bilaterales y los organismos filantrópicos toman decisiones independientes sobre la asignación de recursos, mientras que los organismos financieros internacionales multilaterales lo hacen a través de un diálogo de programación con los países, sujeto a la aprobación de las juntas directivas compuestas por los gobiernos de los Estados Miembros.

La Figura 11 desagrega los tres grupos de aportantes de fondos de desarrollo por entidades individuales dentro de cada uno de ellos en América Latina y el Caribe. Dentro de los organismos multilaterales, los más importantes son el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Banco Mundial, las instituciones de la Unión Europea, el Fondo Verde para el Clima y la Asociación Internacional de Fomento. Los socios bilaterales más importantes son Francia, Estados Unidos de América, Alemania, Canadá y Noruega. Entre los socios privados más destacados se encuentran BBVA Microfinance Foundation, Bezos Earth Fund, Howard G. Buffett Foundation y Gordon and Betty Moore Foundation.

**FIGURA 11.** Principales donantes en los flujos internacionales de desarrollo para la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe promedio de 5 años entre 2017 y 2021



Nota: En el caso de Bezos Earth Foundation son solamente los dos últimos años, desde cuando fue creada.

Fuente: Elaboración propia en base a FAO. 2023g. FAOSTAT. Flujos de desarrollo agrícola. En: FAO. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023] [www.fao.org/faostat/en/#data/EA](http://www.fao.org/faostat/en/#data/EA). Desembolsos.

## 4.4 Financiamiento proveniente del sistema bancario y mercados de capitales

### a) Sistema bancario

Esta sección presenta los montos de préstamos otorgados por el sector bancario a productores agropecuarios, forestales y pesqueros, a población de zonas rurales, a cooperativas agrícolas o a cualquier negocio relacionado con la agricultura primaria. No existe información agregada disponible que permita identificar el financiamiento a otros componentes de los sistemas agroalimentarios, o al consumo de alimentos<sup>38</sup>.

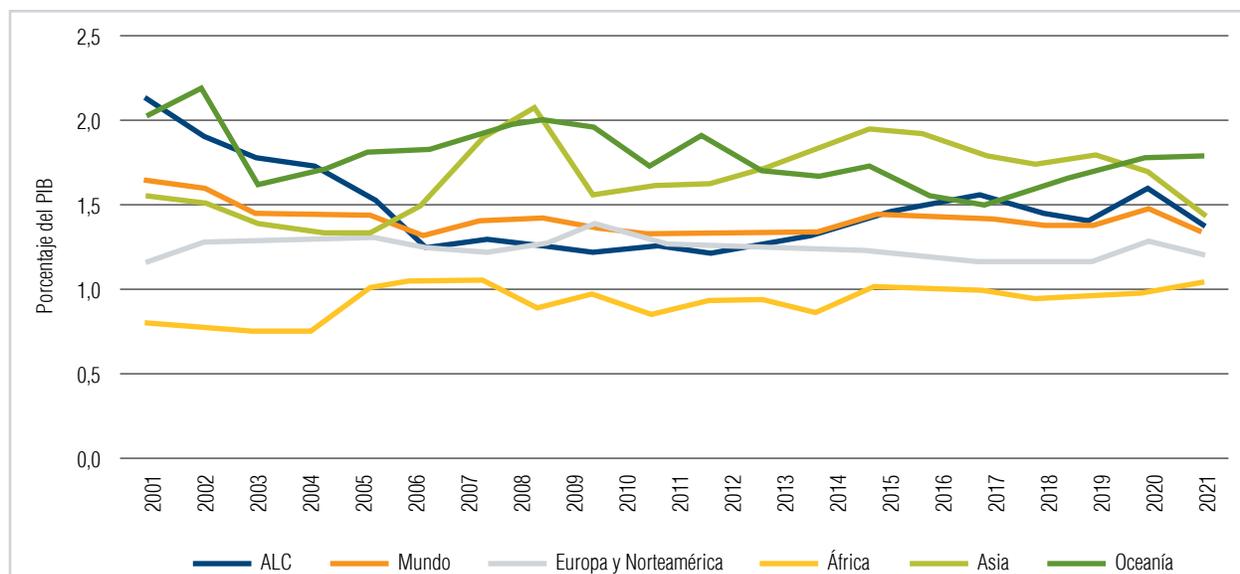
A diferencia de las secciones anteriores, que hacían referencia a *flujos anuales*, los datos del crédito bancario están presentados en stocks correspondientes a la cartera a final del año. Otro punto para señalar es que el sistema bancario incluye bancos privados y públicos, además de bancos cooperativos y comunales, y entidades de microcrédito, en la medida que las estadísticas financieras de los países los consideren.

Los agricultores son los principales inversores privados en las actividades agropecuarias, superando a todas las demás inversiones

combinadas, tanto públicas como privadas (gasto público, FID, inversión extranjera directa), en países de bajos y medianos ingresos (Banco Mundial, 2018). El acceso al crédito formal es crucial para que los productores adquieran insumos esenciales como semillas, fertilizantes, y equipos de producción. Sin embargo, los préstamos de fuentes informales, como prestamistas, familiares o amigos, pueden conllevar tasas de interés excesivamente altas y condiciones desfavorables, lo que destaca aún más la importancia del crédito formal en el sector agropecuario. Además, el periodo de tiempo entre el gasto inicial en una actividad agropecuaria (incluyendo inversiones) y la obtención de ingresos a través de la venta de productos puede ser significativo, por lo tanto, en ausencia de ahorros, el acceso al crédito se vuelve imprescindible (FAO, 2022).

A nivel global, el stock de préstamos al sector agropecuario en las últimas dos décadas ha representado un promedio de 1,44 % del PIB (Figura 12). En ALC, estos préstamos promediaron el 1,53 %, oscilando entre el 1,25 y el 1,30 % durante el período 2008-2013, para luego experimentar un aumento al 1,6 % en 2020 y una disminución al 1,37 % en 2021. En comparación con otras regiones, en Oceanía y Asia, los préstamos al sector se mantuvieron por encima del 1,5 % del PIB, en África alrededor del 1 %, y en Europa y América del Norte cerca del 1,24 %.

<sup>38</sup> Algunos pocos países reportan el microcrédito dentro del financiamiento bancario total. En esos casos, un análisis más granular a nivel de país podría determinar que una parte de dicho financiamiento puede estar ayudando no solamente con aspectos productivos sino también con el consumo de las familias.

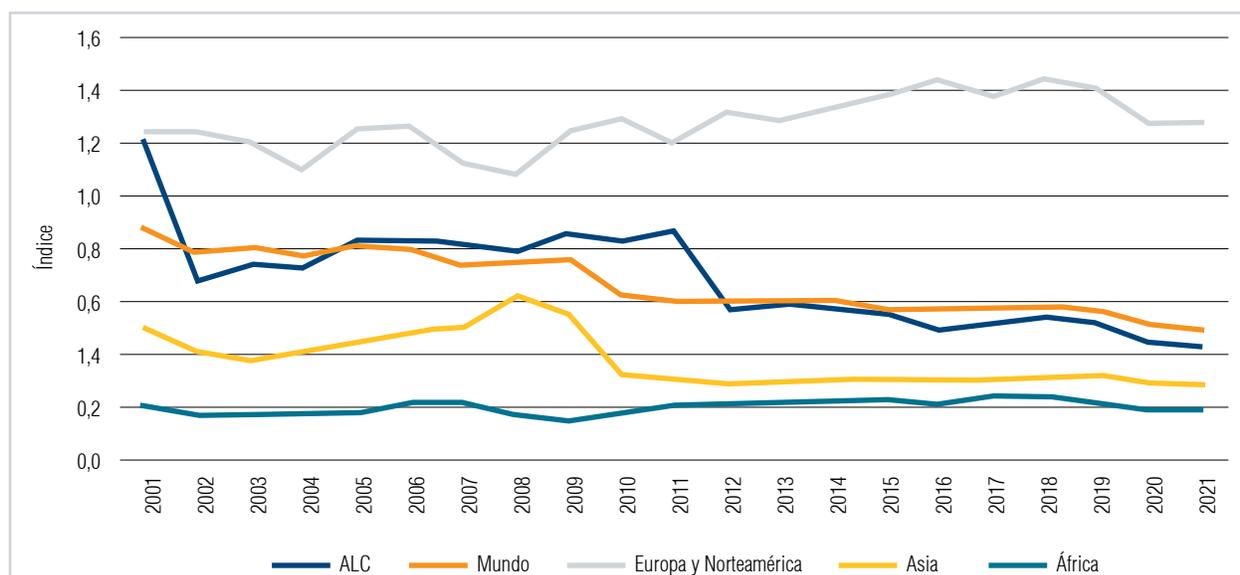
**FIGURA 12.** Evolución de los préstamos a la agricultura en las regiones del mundo

Nota: Para una lista completa de qué países se incluyen por región por cada año ver los datos en el link de FAOSTAT de América Latina y el Caribe.

Fuente: Elaboración propia en base a FAO. 2023c. FAOSTAT. Crédito a la Agricultura. En: FAO. Roma. [Consultado el 13 de diciembre de 2023]. [www.fao.org/faostat/es/#data/LC](http://www.fao.org/faostat/es/#data/LC) y FAO. 2023e. FAOSTAT. Indicadores macroeconómicos. En: FAO. Roma. [Consultado el 13 de diciembre de 2023]. [www.fao.org/faostat/es/#data/MK](http://www.fao.org/faostat/es/#data/MK).

En la Figura 13, se destaca que el IOA para la cartera de los préstamos destinados al sector agropecuario es notablemente superior al IOA correspondiente al gasto público. Entre 2012 y 2021, el IOA en ALC promedió 0,53, cercano al promedio mundial (0,57). En comparación, Asia y África tuvieron IOA más bajos (0,31 y 0,22

respectivamente), mientras que Europa y América del Norte tuvieron un IOA de 1,36. Esta diferencia observada en países de ingresos altos se atribuye a la priorización del sector agropecuario en las políticas públicas, la contribución relativamente baja al PIB de dicho sector, y la presencia predominante de productores comerciales.

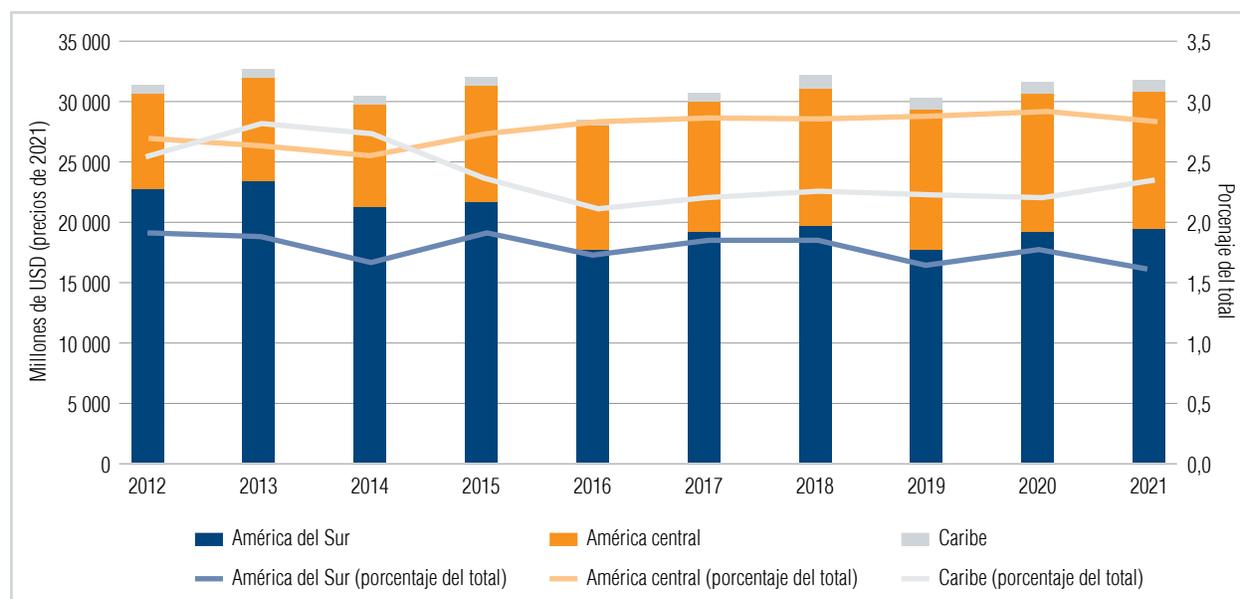
**FIGURA 13.** Índice de orientación agrícola para el crédito

Fuente: Elaboración propia en base a FAO. 2023c. FAOSTAT. Crédito a la Agricultura. En: FAO. Roma. [Consultado el 13/12/2023]. <http://www.fao.org/faostat/es/>

En términos absolutos, la cartera de préstamos bancarios al sector agropecuario (en sentido amplio, que como se dijo, incluye silvicultura y otras actividades) se ha mantenido alrededor de los 30 000 millones de USD durante la década entre 2012 y 2021 (ajustados a 2015) (Figura 14). En América del Sur, estos préstamos representaron

más del 2 % del total de créditos a todos los sectores al inicio de la serie y han disminuido a alrededor del 1,6 % en 2021. En América central (y México) representaron aproximadamente el 2,8 %, mientras que en el Caribe fueron cerca del 2,5 % del total de créditos en 2021.

**FIGURA 14.** Evolución de los créditos a la agricultura



Nota: América central incluye a México [www.fao.org/faostat/es/#data/IC](http://www.fao.org/faostat/es/#data/IC)

Fuente: Elaboración propia en base a FAO. 2023c. FAOSTAT. Crédito a la agricultura. En: FAO. Roma. [Consultado el 13 de diciembre de 2023].

## b) Mercado de capitales

Los mercados de capitales tienen el potencial de ser una fuente importante de fondos para los sistemas agroalimentarios. Involucran una variedad de actores e instrumentos, desde inversores privados con objetivos exclusivos de retorno financiero hasta inversores privados con objetivos sociales, ambientales y de gobernanza. Además, existen inversores públicos o semipúblicos, como los fondos soberanos de inversiones de algunos países, fondos de capital de riesgo manejado por gobiernos y otros similares. En cuanto a los instrumentos financieros, destacan las acciones

de capital de compañías, diferentes tipos de bonos, y una variedad de fondos de inversión, incluyendo capital de riesgo. Todos esos tipos de inversores y de instrumentos (y en particular aquellos con objetivos sociales y ambientales) pueden utilizarse para la transformación de los sistemas agroalimentarios y promover la seguridad alimentaria y la nutrición.

Sin embargo, no hay datos precisos sobre el volumen real de operaciones, en parte porque las definiciones de los nuevos tipos de inversiones que incluyen aspectos sociales y ambientales están evolucionando<sup>39</sup>. Por ejemplo, en Díaz-Bonilla

<sup>39</sup> Las principales definiciones incluyen las "inversiones ambientales, sociales y de gobernanza" (ASG) que se centran en la forma en que operan las empresas; "inversión verde" que busca invertir en activos ambientales, ya sean fondos/bonos, empresas, infraestructura o proyectos; "inversión de impacto" que tratan de generar un impacto social y ambiental positivo junto con el retorno financiero (con lo cual convergen con las inversiones ASG); "bonos verdes" que es un instrumento específico para financiar proyectos o actividades considerados ambientalmente positivos; "bonos sociales" que financian proyectos, actividades e inversiones que procuran resolver un problema social específico; "bonos de sostenibilidad" que combinan conceptos de los bonos "verdes" y "sociales"; "bonos azules" ligados a actividades pesqueras sostenibles; "bonos ligados a la sostenibilidad" los que en lugar de financiar actividades definidas a priori como "verde" o "social" pueden financiar cualquier actividad con tal de que se alcancen ciertos objetivos definidos y cuya consecución se verifica independientemente.



(2021) se muestra que la emisión global de bonos verdes en 2019 fue de 260 000 millones de USD y, de bonos sociales, de unos 131 000 millones de USD en 2020. Sin embargo, la mayor proporción de las inversiones en los mercados de capitales parece tener lugar en los países desarrollados, y los montos orientados al sector agropecuario son pequeños (Díaz-Bonilla 2021)<sup>40</sup>.

Aunque el volumen potencial de fondos en los mercados de capital es significativo, el desafío

es movilizar estos recursos para inversiones que apoyen la transformación de los sistemas agroalimentarios, y la seguridad alimentaria y la nutrición en los países en desarrollo, y en particular en ALC. Para ello se necesita estructurar una cartera de oportunidades de inversión, incluyendo proyectos individuales, fondos de inversión de impacto, bonos verdes y otros instrumentos financieros, que tengan un perfil de retorno y riesgo adecuado para los posibles inversores (Díaz-Bonilla *et al.*, 2018).

<sup>40</sup> Bancos multilaterales de desarrollo han emitido bonos verdes y bonos sociales, incluyendo algunos (como dos del Banco Africano de Desarrollo en por 600 millones de euros en 2017 y 1250 millones en 2018) que incluyen la seguridad alimentaria como actividades elegibles de gasto (Impact Investment Lab, 2018). Pero el dinero de los bonos se destina a financiar sus propias operaciones de préstamo los que ya se cuentan en los flujos internacionales de desarrollo discutidos anteriormente (Díaz-Bonilla, 2021).



© monkeybusiness / Depositphotos

## 5. Conclusiones y recomendaciones

En base al análisis ofrecido, este informe presenta algunas conclusiones y recomendaciones sobre el tema del financiamiento de la seguridad alimentaria y la nutrición en ALC.

- a. Para analizar el financiamiento de la seguridad alimentaria y la nutrición se necesita estimar primero los costos asociados a la implementación de políticas, programas e intervenciones relacionadas con esos objetivos.

Actualmente, existe una carencia generalizada de estimaciones a nivel de países, problema que va más allá de esta región, y que se refleja en las “hojas de ruta” preparadas por los países para la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios: solamente entre un 29 % y un 33 % de estas hojas de ruta consideran los costos de implementación o un plan de inversiones (ONU, 2023).

- b. Mejorar la recopilación de información sobre diferentes tipos de financiamiento, tanto para la región como a nivel de país, relacionados con los entornos alimentarios, así como los sistemas de salud y educación, infraestructura, y otros que influyen en la seguridad alimentaria y la nutrición.

El análisis de los datos disponibles revela brechas significativas en la información relacionada con el financiamiento para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en ALC. Aunque este documento presenta algunas estimaciones, se observan vacíos que impiden disponer de información completa y detallada.

El presente informe resalta algunos datos clave, como el valor de los alimentos comprados por los consumidores que se estima en un 22 % del PIB durante el período considerado. El gasto público agropecuario vinculado a la producción se estima en un promedio de aproximadamente el 0,67 % del PIB, mientras que la protección social no contributiva ronda el 0,57 % del PIB. Los pocos datos por países muestran un limitado nivel de gasto en temas de nutrición (entre 0,28 % en Guatemala y 0,02 % en El Salvador). Los flujos internacionales de desarrollo agrícola representan aproximadamente el 0,07 % del PIB, y la cartera de préstamos al sector agropecuario se mantiene alrededor del 1,53 % del PIB de la región (valor en stock).



© monkeybusiness / Depositphotos

**CUADRO 5.** Resumen de estimaciones de los principales tipos de financiamiento

	ESTIMACIÓN	NOTAS
Valor del consumo de alimentos que representan los ingresos de los productores y operadores de las cadenas de valor	22 % del PIB	Promedio aproximado entre 2015 y 2021.
Gasto público	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gastos agropecuarios relacionados con la producción: 0,67 % del PIB</li> <li>Gastos en protección social no contributiva: 0,57 % del PIB</li> </ul>	<p>Este monto también incluye gasto público financiado con flujos internacionales de desarrollo, y por lo tanto ambos flujos se solapan en parte.</p> <p>Promedio entre 2001 y 2021</p>
Flujos internacionales de desarrollo	0,07 % del PIB	Promedio entre 2001 y 2021
Financiamiento del sector bancario y mercados de capitales	<p>Sistema bancario: 1,53 % de PIB</p> <p>Mercado de capitales: no hay datos disponibles</p>	<p>Valor de los stocks, no de los flujos</p> <p>Promedio entre el 2002 y 2021</p> <p>Solo incluye el sector bancario</p>

Fuente: Elaboración propia en base a la información mencionada previamente en el texto.

Los datos existentes no cubren adecuadamente el nivel y composición de diferentes flujos de financiamiento hacia la seguridad alimentaria y la nutrición, especialmente en áreas como políticas alimentarias y de nutrición enfocadas a crear entornos alimentarios más saludables y aumentar el consumo de dietas saludables. Además, la carencia de información también dificulta la integración de datos existentes, lo que afecta la precisión de los cálculos relacionados con el financiamiento que abarquen todos los componentes de los sistemas agroalimentarios.

Es esencial reconocer que un aumento en el financiamiento del sector agroalimentario no garantiza automáticamente una mejora en la seguridad alimentaria y la nutrición. Por lo tanto, se subraya la importancia de contar con estimaciones que incorporen información detallada sobre la eficiencia, efectividad e inclusión del financiamiento en esta materia. Esto permitirá a los Estados Miembros evaluar sus capacidades reales para financiar iniciativas de reducción del hambre y la malnutrición e identificar brechas y oportunidades para abordarlas. Esta base sólida facilitará el análisis de los requisitos de financiamiento.

- c. Contar con políticas macroeconómicas, comerciales y marcos de incentivos que promuevan la seguridad alimentaria y la nutrición.**

Los países implementan una serie de políticas, programas e intervenciones que no necesariamente se alinean con los objetivos de seguridad alimentaria y nutrición.

Es evidente que el flujo de fondos relacionado con el consumo final de alimentos, que representa el ingreso directo de los productores, supera varias veces a todos los otros tipos de flujos financieros (gasto público, fondos internacionales de desarrollo y operaciones del sistema bancario y mercados de capitales). Por lo tanto, las políticas macroeconómicas, comerciales y regulatorias que generen crecimiento y empleo y que proveen los incentivos adecuados a los tipos de gastos generados por los consumidores de alimentos son claves. Se debe reorientar la demanda y oferta de alimentos hacia sistemas agroalimentarios más sostenibles y dietas saludables.

Para lograr estos objetivos, se requieren intervenciones que aborden tanto los ingresos y el acceso a alimentos nutritivos y dietas saludables como las preferencias que guían las decisiones de los consumidores. Ejemplos incluyen sistemas de compras públicas que apoyen a la agricultura familiar en programas de alimentación escolar, y programas alimentarios e impuestos y subsidios correctamente implementados y sin distorsiones. También se deben considerar redes de seguridad social con un enfoque nutricional; información

y educación alimentaria; regulaciones sobre etiquetado frontal nutricional de alimentos; y normas para reducir la publicidad de alimentos altamente procesados.

Por el lado de la producción, esto incluye políticas fiscales que desincentiven la producción de alimentos no nutritivos y subsidios que promuevan dietas saludables, así como también sistemas de análisis de riesgo y control relacionados con la inocuidad alimentaria y las condiciones sanitarias y ambientales.

Los marcos de incentivos deben crear condiciones favorables para la producción resiliente y sostenible de alimentos nutritivos, facilitar el funcionamiento eficiente de las cadenas de suministro y fomentar entornos alimentarios más saludables. Esto contribuirá a maximizar la eficacia del financiamiento e inversiones destinadas a la seguridad alimentaria y la nutrición.

**d. Optimizar el presupuesto público (gastos e ingresos) actual para la seguridad alimentaria y nutrición.**

Considerando los recursos limitados tanto a nivel nacional como internacional, se destaca la necesidad de mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación para determinar la eficacia, eficiencia e inclusión del gasto público destinado a la seguridad alimentaria y la nutrición. Esto permitiría una reorientación más precisa de los recursos hacia áreas que tienen un mayor impacto en la resolución de los problemas planteados.

Es necesaria una revisión y un mejor uso de los gastos agropecuarios focalizándolos en bienes públicos como I+D agropecuaria, extensión y tecnologías para la agricultura familiar, infraestructura productiva y medidas para la comercialización de alimentos y protección de la biodiversidad, manejo de agua y regularización en la tenencia de tierras.

La optimización del uso de recursos dentro del presupuesto público destinado al sector agropecuario puede generar impactos significativos, tales como mejorar la producción y productividad, generar empleo, reducir la pobreza, y aumentar el acceso a dietas saludables (FAO, 2023b).

En lo que hace a la mejora del gasto social, se han propuesto diversas acciones, entre ellas evitar la fragmentación mediante la consolidación de programas sociales y la creación de un registro nacional único de beneficiarios. También se destaca la implementación de mecanismos digitales para pagos y seguimientos de servicios complementarios. Otra acción recomendada es la integración de programas permanentes con programas de emergencia, evitando duplicaciones o vacíos de cobertura. Asimismo, se sugiere la compatibilización de programas sociales con incentivos para la entrada en mercados laborales formales, a fin de evitar discontinuidades en la participación de los beneficiarios.

Se destacan también otras acciones específicas para maximizar el impacto de las intervenciones de protección social en la seguridad alimentaria y nutrición, como i) promover buenas prácticas de cuidados, alimentación y salud o adopción de servicios; ii) potenciar los vínculos con los servicios de salud y saneamiento; iii) orientar a las poblaciones vulnerables desde la perspectiva de la nutrición; iv) atender las necesidades de las mujeres; v) incluir indicadores de nutrición en el mecanismo de monitoreo y evaluación de los programas; vi) incrementar la escala de la protección social en tiempos de crisis; y viii) incorporar una política de “no hacer daño” en cuanto a resultados de nutrición (FAO y Banco Mundial, 2021).

En general, es crucial garantizar la cobertura de todas las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Optimizar los gastos agropecuarios y de protección social debería ser parte de una revisión integral del presupuesto público (gastos e ingresos) para la seguridad alimentaria y nutrición. Por ejemplo, se sugiere explorar financiamiento adicional mediante la reasignación de otros gastos dentro del presupuesto total, como la reconsideración de algunos subsidios que pueden generar distorsiones (por ejemplo, ver Black *et al.*, 2023 en relación con los subsidios a la energía basada en fuentes fósiles).

Considerando ahora los ingresos, otra opción posible es la evaluación del impacto de otras políticas fiscales asociadas a la producción y

consumo de alimentos, así como sus efectos en la movilización de recursos fiscales<sup>41</sup>. La colaboración internacional también se destaca como esencial para evitar prácticas que erosionen la base fiscal de los países en desarrollo (CEPAL, 2022; 2023c).

**e. Ampliar y usar de manera más coordinada y estratégica los flujos internacionales de desarrollo (FID).**

La mayoría de los debates actuales sobre financiamiento se centran en la ampliación de los FID, a pesar de que numéricamente representan una fracción más pequeña de todos los flujos. Se puede destacar que, en el ámbito del financiamiento para la seguridad alimentaria y la nutrición, los fondos de agencias bilaterales de desarrollo generalmente han superado a los flujos de organismos financieros internacionales y multilaterales en ALC. En comparación, los fondos privados filantrópicos son aún más limitados.

Por lo tanto, las sugerencias para aumentar estos recursos no pueden seguir un patrón único. Pero sí se necesita una coordinación más efectiva entre los organismos multilaterales, las agencias bilaterales y las instituciones filantrópicas en los países en desarrollo para evitar la fragmentación y la competencia. Esto requiere reforzar la capacidad interna de coordinación e implementación dentro de los países, lo que a su vez también mejora los mecanismos de coordinación externa.

**f. Reducir las barreras que limitan las operaciones de los sistemas bancarios y mercados de capital en apoyo de los ODS, en general, y de la eliminación del hambre y la malnutrición.**

En la actualidad, existe la posibilidad de ampliar los niveles de financiamiento proporcionados por bancos e inversores para la transformación de los sistemas agroalimentarios. Para lograrlo, es esencial comprender y eliminar las barreras sistémicas que restringen el suministro de fuentes y servicios financieros, especialmente para productores agropecuarios, pequeñas y medianas

empresas agroalimentarias, y otros actores que podrían enfrentar dificultades para cumplir con todos los requisitos necesarios para acceder a préstamos y otros instrumentos financieros (como mujeres, miembros de Pueblos Indígenas y jóvenes).

Además, se pueden emplear los fondos públicos (tanto internacionales como provenientes de presupuestos públicos) y los fondos filantrópicos de manera más estratégica mediante el uso de la “financiamiento combinado”, en particular para eliminar o reducir el riesgo asociado a las operaciones de los inversores privados. Esta estrategia puede adoptar diversas formas, como absorber las primeras pérdidas, proporcionar asistencia técnica y apoyo a las entidades que llevan a cabo esas inversiones, y otras formas de operaciones financieras que mejoran el perfil de riesgo para los inversores privados.

Por último, es necesario implementar mecanismos dedicados al desarrollo de una sólida cartera de oportunidades de inversión relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), centrándose particularmente en el ODS 2.

**g. Considerar los costos de no resolver los problemas de hambre y malnutrición.**

Los estudios mencionados en el documento revelan que el hambre y la malnutrición generan costos significativos tanto para los individuos afectados como para la sociedad en su conjunto.

En muchos casos, estos costos resultan ser más elevados que los asociados con la resolución de los problemas de hambre y malnutrición. Como se mencionó, según los estudios de la CEPAL y de PMA<sup>42</sup> el costo de no hacer nada representa en promedio un 6,4 % del PIB de los países estudiados. En contraste, el promedio del costo de cerrar la brecha de ingresos con transferencias para poder acceder a dietas saludables es 1,5 % del PIB (aunque esto no incluye gastos administrativos y supone focalización perfecta). Obviamente, las transferencias monetarias por sí solas no resuelven los problemas de hambre y malnutrición,

<sup>41</sup> Ver por ejemplo FMI (2011), y Benitez *et al.* (2023).

<sup>42</sup> Incluyen Chile, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, el Perú, y la República Dominicana.

ya que también se requiere entornos alimentarios más saludables y que los comportamientos de los consumidores faciliten el consumo de dietas saludables. En todo caso, los costos del problema parecen mayores que los costos de resolverlo, aun sin considerar los beneficios que esto generaría para la nutrición y la salud de las personas y para el desarrollo sostenible de los países.

En conclusión, se espera que este documento sirva como un primer análisis acerca del financiamiento necesario para eliminar el hambre y la malnutrición en América Latina y el Caribe.



© monkeybusiness / Depositphotos

# Referencias

- Allcott, H., Lederman, D. y López, R.** 2006. *Political Institutions, Inequality, and Agricultural Growth: The Public Expenditure Connection*. Washington DC, Banco Mundial.
- Anríquez, G., Foster, W., Ortega, J., Falconi, C. y Salvo, C.P.** 2016. *Gasto público y el desempeño de la agricultura en América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo del BID: 722. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/en/publications/spanish/viewer/Gasto-p%C3%BAblico-y-el-desempe%C3%B1o-de-la-agricultura-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Banco Mundial.** 2023. *The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity*. <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>
- Benítez, J. C., Mansour, M., Pecho, M. y Vellutini, C.** 2023. *Building Tax Capacity in Developing Countries*. Staff Discussion Note SDN/2023/006. Washington DC, Fondo Monetario Internacional.
- Black, S., Liu A., Parry, I., y Vernon, N.** 2023. *IMF Fossil Fuel Subsidies Data: 2023 Update*. IMF Working Paper. Washington DC, Fondo Monetario Internacional.
- CEPAL.** 2022. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022 (LC/PUB.2022/7-P)*. Santiago.
- CEPAL.** 2023a. *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo (LC/CDS.5/3)*. Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68582-institucionalidad-social-america-latina-caribe-eje-central-avanzar-un-desarrollo>
- CEPAL.** 2023b. *Base de datos de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. En: *CEPAL*. Santiago. [Consultado el 29 de noviembre de 2023]. <https://dds.cepal.org/bpsnc/>
- CEPAL.** 2023c. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023 (LC/PUB.2023/5-P)*. Santiago.
- CEPAL, FAO, e IICA.** 2023. *Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2023-2024*. San José. <https://repositorio.iica.int/handle/11324/21836>
- CMNUCC.** 2022. *Fifth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows*. Bonn (Alemania). <https://unfccc.int/documents/619173>
- CMNUCC.** 2023. *Draft decision -/CMA.5 Outcome of the first global stocktake*. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\\_L17\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf)
- De Salvo, P.** 2023. *Políticas de apoyo a la agricultura: balance entre bienes públicos y privados*. Seminario Internacional "Hacia una nueva generación de políticas públicas para los Sistemas Agroalimentarios en las Américas", 2-3 de noviembre de 2023. San José.
- Development Initiatives.** 2022. *Informe de la Nutrición Mundial 2022: Compromisos más firmes para una acción más decidida*. Bristol.
- Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.** (n/d) Economic Research Service calculations based on annual household expenditure data from Euromonitor International. [data-on-expenditures-on-food-and-alcoholic-beverages-in-selected-countries\\_2018-2022.xlsx \(live.com\)](https://www.ers.usda.gov/topics/international-markets-u-s-trade/international-consumer-and-food-industry-trends/#data). Excel revisado en diciembre 2023 en la página <https://www.ers.usda.gov/topics/international-markets-u-s-trade/international-consumer-and-food-industry-trends/#data>
- Díaz-Bonilla, E.** 2021. *Financing SGD2 and ending hunger*. Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios. <https://doi.org/10.48565/scfss2021-ba75>
- Díaz-Bonilla, E.** 2023. *Transformation of food systems: How can it be financed?*. *Frontiers of Agricultural Science and Engineering*, 10(1): 109-123. <https://doi.org/10.15302/J-FASE-2023483>
- Díaz-Bonilla, E., Loboguerrero, A., Verchot, L., Viglizzo, E., y Mirzabae, A.** 2018. *Financing A sustainable food future*. T20 Argentina Food Security and Sustainable. Development Task Force Brief. <https://t20argentina.org/publicacion/financing-a-sustainable-food-future/>
- Díaz-Bonilla, E., Swinnen, J., y Vos R.** 2021. *Financing the Transformation to Healthy, Sustainable, and Equitable Food Systems. Beyond the Pandemic: Transforming Food Systems after COVID-19*. IFPRI. <https://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/134334/filename/134555.pdf#page=15>
- FAO.** 2022. *Credit to agriculture – Global and regional trends 2012–2021*. FAOSTAT analytical brief, No. 56. Rome. <https://doi.org/10.4060/cc3748en>
- FAO.** 2023a. *Fin de semana de acción por los ODS: la FAO promueve iniciativas de alto impacto para transformar los sistemas agroalimentarios e impulsar la Agenda 2030*. En: *FAO*. Nueva York (Estados Unidos), Naciones Unidas. [Consultado el 29 de noviembre de 2023]. <https://www.fao.org/newsroom/detail/sdg-action-weekend--fao-touts-high-impact-initiatives-to-transform-agrifood-systems-and-boost-the-2030-agenda/es>
- FAO.** 2023b. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2023. Revelar el verdadero costo de los alimentos para transformar los sistemas agroalimentarios*. Roma. [doi.org/10.4060/cc7724es](https://doi.org/10.4060/cc7724es)
- FAO.** 2023c. *FAOSTAT. Crédito a la Agricultura*. En: *FAO*. Roma. [Consultado el 13 de diciembre de 2023]. [www.fao.org/faostat/es/#data/IC](http://www.fao.org/faostat/es/#data/IC)
- FAO.** 2023d. *FAOSTAT. Gasto público*. En: *FAO*. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023]. [www.fao.org/faostat/es/#data/IG](http://www.fao.org/faostat/es/#data/IG)
- FAO.** 2023e. *FAOSTAT. Indicadores macro*. En: *FAO*. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023]. <https://www.fao.org/faostat/es/#data/MK>
- FAO.** 2023f. *FAOSTAT. Balances de alimentos*. En: *FAO*. Roma. [Consultado el 28 de noviembre de 2023]. <https://www.fao.org/faostat/es/#data/FBS>
- FAO.** 2023g. *FAOSTAT. Flujos de desarrollo agrícola*. En: *FAO*. Roma. [Consultado el 23 de noviembre de 2023] [www.fao.org/faostat/es/#data/EA](http://www.fao.org/faostat/es/#data/EA)

- FAO y Banco Mundial.** 2021. *Herramienta de Diagnóstico Sobre la Protección Social y la Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Roma y Washington, D.C. <https://doi.org/10.4060/cb1564es>
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF.** 2022. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles*. Roma, FAO. <https://doi.org/10.4060/cc0639es>
- FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF.** 2023a. *América Latina y el Caribe – Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición 2023: Estadísticas y tendencias*. Santiago. <https://www.fao.org/3/cc8514es/cc8514es.pdf>
- FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF.** 2023b. *Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional – América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables*. Santiago de Chile. <https://doi.org/10.4060/cc3859es>
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF.** 2023. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023. Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano*. Roma, FAO. <https://doi.org/10.4060/cc3017es>
- FAO, FIDA y PMA.** 2015. *Achieving Zero Hunger: the critical role of investments in social protection and agriculture*. Roma, FAO.
- Fernández, A., Martínez R., Carrasco, I., y Palma, A.** 2017. *Impacto social y económico de la doble carga de la malnutrición. Modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México*. CEPAL y PMA. <https://repositorio.cepal.org/items/b90e5503-1f42-4709-b42b-a7d2617e5b97>
- Fondo Monetario Internacional.** 2011. *Revenue Mobilization in Developing Countries*. Washington, DC.
- Gilligan, D., Devereux, S., y Tenzing, J.** 2022. Social protection: Designing adaptive systems to build resilience to climate change. En: 2022 *Global Food Policy Report: Climate Change and Food Systems*, capítulo 6 págs. 58-63. Washington, DC, International Food Policy Research Institute (IFPRI). [https://doi.org/10.2499/9780896294257\\_06](https://doi.org/10.2499/9780896294257_06)
- Impact Investment Lab.** 2018. *The Social Bond market: towards a new asset class?*. Paris.
- Laborde, D., Parent, M., y Smaller, C.** 2020. *Ending Hunger, Increasing Incomes, and Protecting the Climate: What would it cost donors? Ceres2030*. IISD e IFPRI. <https://ceres2030.iisd.org/wp-content/uploads/2021/03/ceres2030-en-what-would-it-cost.pdf>
- Mejía, C. y Martínez, R.** 2022. *El costo de la doble carga de la malnutrición. Impacto económico y social en el Perú*. Ciudad de Panamá, PMA y CEPAL. <https://es.wfp.org/publicaciones/el-costode-la-doble-carga-de-la-malnutricion-impacto-economico-y-social-en-el-peru>
- Mogues, T., Yu, B., Fan, S. y McBride, L.** 2012. *The impacts of public investment in and for agriculture: Synthesis of the existing evidence*. Washington, DC. IFPRI.
- Nin Pratt, A., Stads, G., de los Santos, L., y Muñoz, G.** 2023. *Desatando la innovación: Evaluación del papel de la I+D agropecuaria en América Latina y el Caribe*. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Nisbett, N., Salm, L., Roelen, K., Baldi, G., Mejía, C., Jaramillo Mejía, J. G., Paredes Cauna, F., Gelli, A., Olney, D. y Vooris, E.** 2023. *Social Protection Pathways to Nutrition Synthesis Report*. Brighton (Reino Unido). IDS, PMA e IFPRI.
- Nkonya, E., Mirzabaev, A., y von Braun, J.** (coords.). 2015. *Economics of Land Degradation and Improvement – A Global Assessment for Sustainable Development*. Springer Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-19168-3>
- Olney, D.K, Gelli, A., Kumar, N., Alderman, H., Go, A., Raza, A., Owens, J., Grinspun, A., Bhalla, G., Benamour, O.** 2021. *Nutrition-Sensitive Social Protection Programs within Food Systems*. FAO e IFPRI. Washington DC. <https://doi.org/10.2499/p15738coll2.134593>
- Organización de las Naciones Unidas.** 2023. *Making food systems work for people and planet-Report of the Secretary-General*. [www.unfoodsystemslib.org/docs/unfoodsystemslibraries/stocktaking-moment/un-secretary-general/unfss2-secretary-general-report.pdf?sfvrsn=560b6fa6\\_19](http://www.unfoodsystemslib.org/docs/unfoodsystemslibraries/stocktaking-moment/un-secretary-general/unfss2-secretary-general-report.pdf?sfvrsn=560b6fa6_19)
- Prost, M. y Martínez R.** 2019a. *El costo de la doble carga de la malnutrición. Impacto social y económico en El Salvador*. Ciudad de Panamá, PMA y CEPAL. <https://es.wfp.org/publicaciones/el-costode-la-doble-carga-de-la-malnutricion-el-salvador>
- Prost, M. y Martínez R.** 2019b. *El costo de la doble carga de la malnutrición. Impacto social y económico en la República Dominicana*. Ciudad de Panamá, PMA y CEPAL. <https://es.wfp.org/el-costode-la-doble-carga-de-la-malnutricion-republica-dominicana>
- Prost, M. y Martínez R.** 2020a. *El costo de la doble carga de la malnutrición. Impacto social y económico en Guatemala*. Ciudad de Panamá, PMA y CEPAL. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=5354>
- Prost, M. y Martínez R.** 2020b. *El costo de la doble carga de la malnutrición. Impacto social y económico en Honduras*. Ciudad de Panamá, PMA y CEPAL. <https://es.wfp.org/publicaciones/el-costode-la-doble-carga-de-la-malnutricion-impacto>
- Pyatt, G., y Round, J.** (coords.). 1985. *Social accounting matrices: a basis for planning*. Washington, DC. World Bank Symposium. [www.un.org/en/development/desa/policy/mdg\\_workshops/eclac\\_training\\_mdgs/pyatt\\_round\\_1985\\_sams.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_workshops/eclac_training_mdgs/pyatt_round_1985_sams.pdf)
- Townsend, R., Ronchi, L., Brett, C., Moses, G.** 2018. *Future of Food: Maximizing Finance for Development in Agricultural Value Chains*. Washington DC, Banco Mundial <https://hdl.handle.net/10986/29686>
- Von Braun, J. y Diaz-Bonilla, E.** 2021. Letter: Perpetual bonds can help states fight hunger. Financial Times. En: *The Financial Times*. Londres. June 6, 2021. [www.ft.com/content/6c0fae16-0662-42b5-a2b5-90b4b6facc78](http://www.ft.com/content/6c0fae16-0662-42b5-a2b5-90b4b6facc78)
- ZEF y FAO.** 2020. *Investment costs and policy action opportunities for reaching a world without hunger (SDG2)*. Roma y Bonn (Alemania). <https://doi.org/10.4060/cb1497en>

