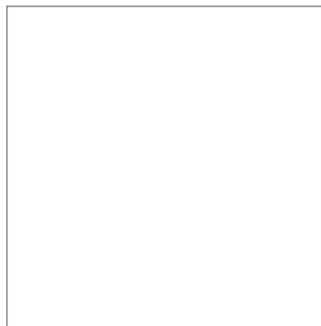


## Seguridad, Sistemas y Políticas Alimentarias en Centroamérica:

*Elementos para una estrategia integral de seguridad alimentaria*

*Alexander Schejtman*





**RIMISP**

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

*Oficina Huelén 10, Piso 6 Providencia,  
Santiago, Chile*

*Dirección Postal Casilla 228, Correo 22  
Santiago, Chile*

*Tel.: (56 2) 236 4557*

*Fax.: (56 2) 236 4558*

*Web: [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)*

*E-mail: [rimisp@rimisp.org](mailto:rimisp@rimisp.org)*

*® Copyright Rimisp-Centro Latinoamericano  
para el Desarrollo Rural. Se autoriza su  
reproducción parcial o total exclusivamente  
para actividades sin fin de lucro de carácter  
educativo o de promoción del desarrollo rural.  
Es obligatorio citar la fuente original.*

*Noviembre 2006*

<b>A. RESUMEN</b>	<b>4</b>
<b>B. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>	<b>5</b>
1. La seguridad alimentaria	5
2. Manifestaciones de inseguridad alimentaria	6
<i>Coyunturales</i>	6
<i>Estructurales</i>	7
3. Evolución de los problemas de disponibilidad agregada	8
<i>Los niveles de suficiencia</i>	8
<i>Los niveles de estabilidad</i>	10
<i>Los niveles de autonomía</i>	12
<i>Sustentabilidad</i>	15
4. Calidad e inocuidad de los alimentos	21
5. Acceso alimentario: Pobreza e indigencia	23
<i>Indigencia y desnutrición</i>	24
<i>Desnutrición</i>	25
otras carencias nutricionales	28
<b>C. EL SISTEMA ALIMENTARIO</b>	<b>29</b>
1. Introducción	31
2. El concepto de sistema alimentario	30
3. Características generales de la estructura productiva	32
4. Objetivos del análisis a nivel de cadenas agroalimentarias	33
5. Tipos de agentes en los sectores del sistema alimentario	35
<i>El sector primario: Principales tipos de entidades productivas</i>	36
<i>La agroindustria alimentaria</i>	36
<i>Estructura del sector comercial</i>	43
<b>D. POLÍTICA ALIMENTARIA</b>	<b>47</b>
1. Introducción	47
2. La política de seguridad alimentaria y nutricional en	49
El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	52
<i>Balance de la experiencia reciente</i>	54
3. Hacia una estrategia integral del SAN	56
<i>Políticas de SAN a nivel macro</i>	56
<i>La política Meso: Desarrollo territorial rural de la SAN</i>	56
<i>La política SAN a nivel micro</i>	57
<b>Bibliografía</b>	<b>63</b>

**E**l presente documento examina, a la luz de la definición adoptada, tanto la evolución de la SAN en Centroamérica como de las políticas implementadas para superar los problemas de inseguridad de modo de formular, a partir de dicho examen, algunos lineamientos generales que sirven de base para una reorientación o profundización de las políticas o estrategias nacionales de seguridad alimentaria.

El estudio se ha dividido en tres partes; la primera destinada a analizar, en qué medida las condiciones establecidas para la seguridad alimentaria han sido alcanzadas o no en cuatro países de Centroamérica. La segunda parte hace un análisis de lo que hemos denominado el sistema alimentario de dichos países entendiendo por tal las características de las estructuras de las que depende la producción, distribución y consumo de los productos alimentarios. La tercera parte utiliza al sistema alimentario como el marco para el diseño de las políticas y procede entonces a un examen de lo que se ha hecho en materia de seguridad alimentaria y nutricional en cada uno los países mencionados para, a partir de un balance de la experiencia reciente, delinear una posible estrategia integral de seguridad alimentaria a los niveles macro y microeconómico



# B. La Seguridad Alimentaria

## 1. Introducción

La crisis del comercio alimentario mundial de principios de los '70 puso el tema de la seguridad alimentaria en el centro de la preocupación de la mayoría de los países importadores de alimentos, pues se pronosticaba el inicio de un prolongado período de reducción de los excedentes e incremento de los precios de los alimentos, sin embargo, a muy corto andar el mercado mundial pasaría a una larga fase de sobreproducción y precios a la baja, trasladando el eje de la preocupación de los problemas de oferta agregada a los problemas de acceso a una alimentación básica de quienes carecían del poder adquisitivo necesario para convertir en demanda sus necesidades alimentarias.

Es así que el objetivo final de la seguridad alimentaria pasó a definirse como la necesidad de "asegurar que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesiten... la seguridad alimentaria debe tener tres propósitos específicos: asegurar una producción adecuada de alimentos, conseguir la máxima estabilidad en sus flujos y garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes lo necesitan" (FAO, 1983a).

El examen de la seguridad alimentaria se aborda a dos niveles el que dice relación con oferta agregada de alimentos y el relacionado con los problemas de acceso alimentario por las familias de bajos ingresos. En el primer nivel se examina en que medida han sido no alcanzadas las condiciones de una oferta alimentaria coherente con el logro de la seguridad alimentaria, distinguiendo entre los problemas estructurales y los coyunturales para proceder a analizar las principales manifestaciones de inseguridad relativas a dicha oferta agregada en los niveles de suficiencia, de estabilidad, autonomía y sustentabilidad ambiental. En relación a los problemas de acceso se examinan las implicaciones de la pobreza y la indigencia sobre el hambre y la desnutrición.

Para el análisis del sistema alimentario, que constituye el ámbito de aplicación de la política de seguridad alimentaria y nutricional, se parte por una caracterización de la estructura productiva a partir del tipo de unidades de producción y servicios existentes en las fases de producción primaria, transformación agroindustrial y distribución de los alimentos; se procede por hacer hincapié en los principales tipos de cadenas y de agentes en cada uno los sectores, destacando el alto grado de heterogeneidad y las tendencias a la concentración presentes tanto en la producción de los insumos agrícolas como en la agroindustria alimentaria y en la distribución mayorista y minorista.

La política de seguridad alimentaria y nutricional de los cuatro países es analizada primero, en términos generales sobre los alcances y limitaciones de las políticas nutricionales para superar los problemas de subnutrición de modo de proceder después al examen del tipo de políticas particulares adoptadas por cada uno de ellos. Una vez hecho el balance de la experiencia reciente en materia de política alimentaria, se pasan a formular algunos elementos de una estrategia alternativa que incluye: consideraciones sobre la incidencia de las políticas macroeconómicas sobre la seguridad alimentaria (en particular el efecto de los principales precios macroeconómicos sobre las condiciones de acceso alimentario); la conveniencia de incorporar el enfoque territorial como componente mesoeconómico de la estrategia y culmina con algunas indicaciones del componente de política microeconómica en el marco del enfoque territorial.

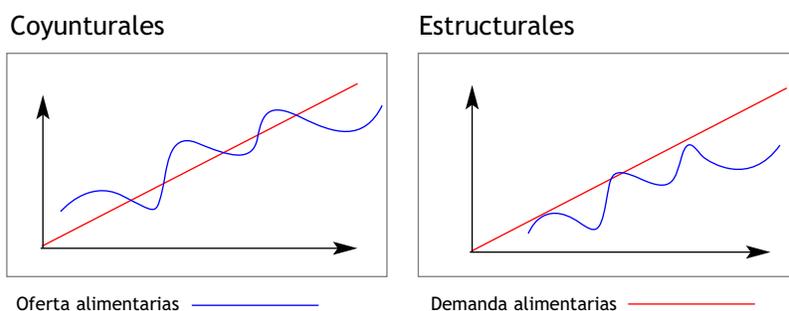
## 2. Manifestaciones de Inseguridad Alimentaria

El nuevo concepto integra cuatro tipos de manifestaciones del problema alimentario: dos referidas a la disponibilidad agregada u oferta interna, y dos a los problemas de acceso familiar o individual que, más allá de sus obvias interrelaciones, obedecen a causas distintas y suponen, por lo tanto, políticas diferentes para su superación:

**Los problemas coyunturales de disponibilidad agregada.** Corresponden a la presencia de brechas cíclicas entre los niveles de producción y/o de oferta y los de demanda agregada, estos problemas pueden surgir como consecuencia de la inestabilidad climática, de plagas, de fluctuaciones en los precios de los alimentos, de caídas temporales en la capacidad para importar, de huelgas, boicots, etc. Su superación supone mejoras en los sistemas de información y alerta temprana; en la infraestructura y política de acopio; en la previsión de pérdidas por plagas; en las actividades de poscosecha; en el manejo de las importaciones; en las políticas de estabilización de precios (por ejemplo: la aplicación de bandas de precios), etcétera.

**Problemas estructurales de disponibilidad agregada.** Son los que corresponden a situaciones en que se observa una brecha persistente entre la evolución de la demanda y de la oferta agregada. Estos problemas pueden deberse al deterioro del potencial productivo, por salinización, erosión, desertificación, etc.; al deterioro tendencial de los términos del intercambio o de la capacidad para importar alimentos; a la presencia de cuellos de botella; al deterioro (por falta de mantenimiento) de la infraestructura de caminos, puertos, bodegas de almacenaje, etc.; a la persistencia de políticas que discriminan a la agricultura o más específicamente a la producción alimentaria, etc. Se trata de problemas cuya solución supone plazos medianos a largos y, con frecuencia, cambios en la estructura productiva del sector agroalimentario; en la estructura de los sistemas de distribución; en el establecimiento de sistemas de vigilancia alimentaria y nutricional con fines de planificación y en el abandono de los sesgos urbano-industriales de las políticas públicas.

Gráfico 1  
Problemas de disponibilidad agregada



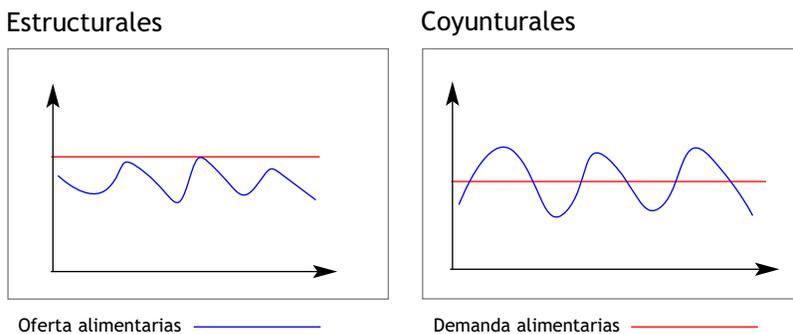
**Problemas estructurales de acceso individual.** Corresponden a la presencia de una brecha entre las necesidades alimentarias básicas de una familia y los ingresos disponibles para la alimentación o en un sentido más estricto, de una insuficiencia crónica de los "derechos de acceso alimentario". En el ámbito rural, estos problemas pueden surgir como consecuencia de los procesos de fragmentación de la pequeña propiedad, de pérdida de fertilidad de las tierras debido a una sobreexplotación; por descomposición de la agricultura campesina sin absorción en otras actividades, por enfermedades que se traduzcan en pérdidas de activos; etc. En el ámbito urbano pueden surgir: por un crecimiento tendencial mayor de los precios de la canasta que el de los salarios;

por desempleo crónico sin seguro social compensatorio; por migración; por analfabetismo; por abandono del jefe del hogar; por problemas de salud; por edad, etc. Se trata por cierto, del más grave de los problemas de seguridad alimentaria cuya presencia, cuando es masiva, sólo puede ser parcialmente paliada por lo que pueda hacerse desde el ámbito de la política alimentaria propiamente tal, como se destacará en el capítulo relativo a políticas.

**Problemas coyunturales de acceso individual.** Corresponden a las dificultades ocasionales (regulares o no) que enfrentan algunas familias para satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos y que pueden ser el efecto, a nivel de las familias, de los fenómenos descrito en el acápite anterior; así como de malas cosechas no compensadas por mejores precios; de fluctuaciones estacionales de los precios; del desempleo temporal; de huelgas que involucran al jefe de familia; de rezagos en los salarios respecto a la inflación; de migraciones, de enfermedades, etc. De profundizarse en el tiempo o de implicar pérdida de activos (por ejemplo: venta de animales para cubrir gasto de salud) pueden transformarse en crónicos o estructurales.

**Problemas estructurales de acceso individual.** Corresponden a la presencia de una brecha entre las necesidades alimentarias básicas de una familia y los ingresos disponibles para la alimentación o en un sentido más estricto, de una insuficiencia crónica de los "derechos de acceso alimentario". En el ámbito rural, estos problemas pueden surgir como consecuencia de los procesos de fragmentación de la pequeña propiedad, de pérdida de fertilidad de las tierras debido a una sobreexplotación; por descomposición de la agricultura campesina sin absorción en otras actividades, por enfermedades que se traduzcan en pérdidas de activos; etc. En el ámbito urbano pueden surgir: por un crecimiento tendencial mayor de los precios de la canasta que el de los salarios; por desempleo crónico sin seguro social compensatorio; por migración; por analfabetismo; por abandono del jefe del hogar; por problemas de salud; por edad, etc. Se trata por cierto, del más grave de los problemas de seguridad alimentaria cuya presencia, cuando es masiva, sólo puede ser parcialmente paliada por lo que pueda hacerse desde el ámbito de la política alimentaria propiamente tal, como se destacará en el capítulo relativo a políticas.

Gráfico 2  
Problemas de acceso familiar



<sup>1</sup>Corresponde a lo que A.K. Sen define como *food entitlements* y que pueden depender del ingreso regular o de otras fuentes de las personas (Sen, 1982).



### 3. Evolución de los Problemas de Disponibilidad Agregada

---

Entre los problemas que afectan a la disponibilidad agregada es conveniente distinguir, para efectos del diagnóstico y de la política, los referidos a la suficiencia de la oferta interna para satisfacer determinados niveles de demanda socialmente deseables; a la estabilidad de dicha oferta a lo largo del tiempo; al grado de autonomía o de autosuficiencia (o su inverso, el grado de dependencia externa;) a la sustentabilidad a largo plazo de las condiciones mencionadas, y a la calidad e inocuidad de los alimentos.

#### Los niveles de suficiencia

*Se define oferta suficiente como aquella capaz de satisfacer tanto la demanda efectiva existente como las necesidades alimentarias básicas de aquellos sectores que, por problemas de ingreso, no pueden traducirlas en demandas de mercado.*

De la definición adoptada, se deriva que los requerimientos para satisfacer esta condición serán mayores mientras más desigual sea la distribución del ingreso, mayor sea el número de personas con problemas de acceso y mayor la magnitud de la brecha entre sus necesidades y su ingreso disponible para alimentación. En otras palabras, sólo en condiciones del más estricto racionamiento una oferta igual a los requerimientos medios puede resultar suficiente.

Si, en consideración a lo anterior tomamos como criterio simple y arbitrario que un suministro de energía alimentaria, (SEA) inferior en el 10% a los requerimientos medios<sup>2</sup> constituye una condición precaria en materia de oferta de alimentos<sup>3</sup>, a un mismo nivel de oferta alimentaria la brecha respecto a la suficiencia será mayor mientras mayor sea el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos.

Para la estimación de la posición relativa de los distintos países se ha tomado como base Costa Rica que, en términos relativos, tiene una mejor distribución del ingreso que el resto de los países de la región y se ha asumido que con el 10% más de oferta alimentaria el país cubriría las necesidades alimentarias de aquella parte de la población que, por carecer de poder adquisitivo, no puede expresar en el mercado sus necesidades como demanda. La situación aparece reflejada en el Gráficos 3.

Se estimaron tres niveles de suministro de energía alimentaria desde finales de los '60 hasta el presente: un primer nivel corresponde al suministro de energía alimentaria disponible para consumo humano<sup>4</sup>; un segundo nivel corresponde a los requerimientos medios más un porcentaje que va del 10% en el caso de Costa Rica hasta el 12% en el caso de Nicaragua; y un tercer nivel corresponde a lo que la FAO estima como requerimientos mínimos que, por cierto, suponen muy probablemente una cierta adaptación biológica y conductual a niveles de ingesta tan precarios.

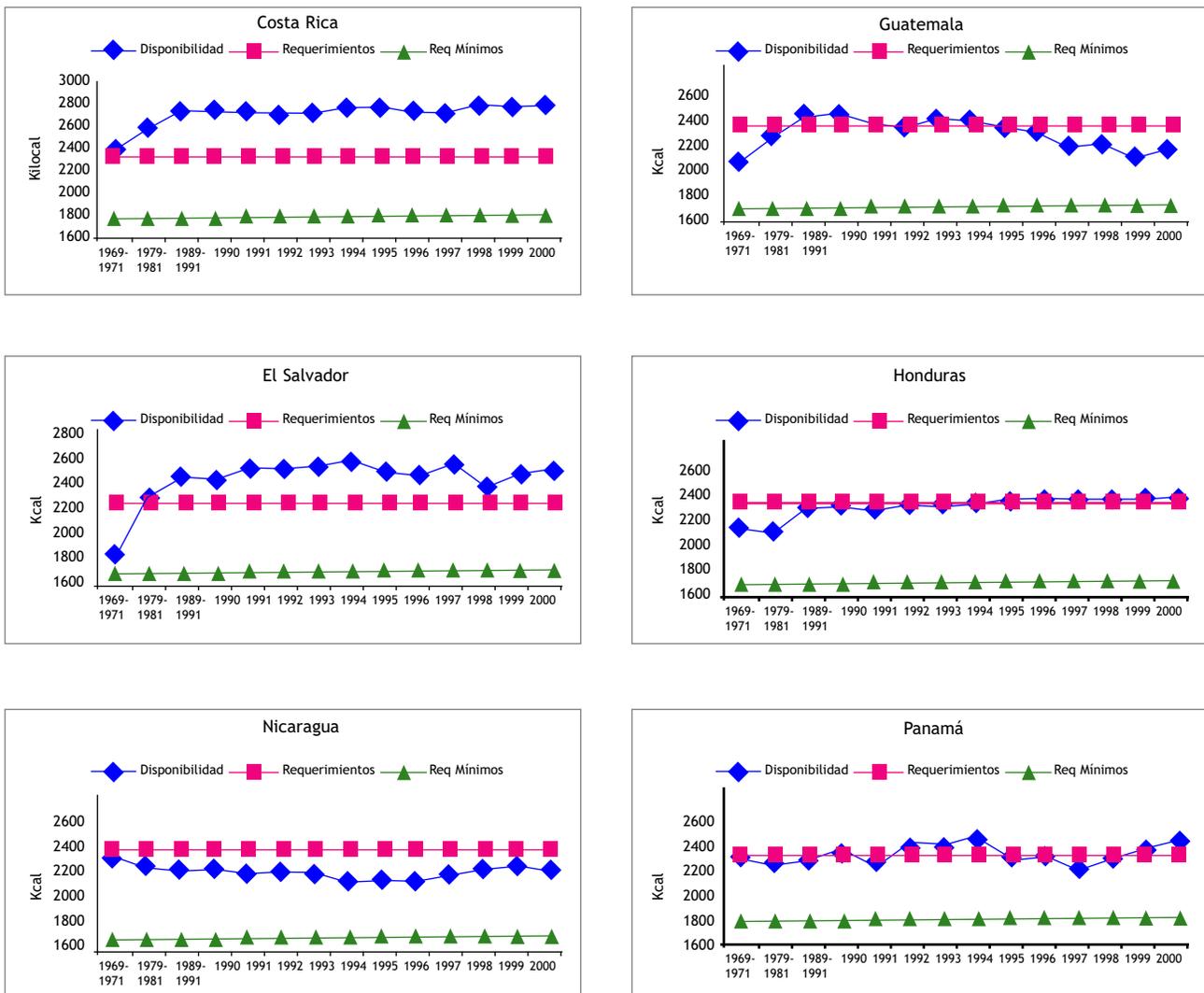
2 Para definir requerimientos medios se utilizaron los criterios de FAO que emplea el modelo preparado W.P.T. James and E.C. Schofield, 1990. incluido el supuesto de incremento para la región.

3 Medidas como producción + importaciones - exportaciones +/- cambios de inventario - alimento animal - otros usos no alimentarios, corrigiendo algunos de los valores que se registran en FAO [www.fao.org](http://www.fao.org).

4 Corresponden a los valores de las hojas de balance alimentario incluyen producción + exportaciones - importaciones +/- variación de inventarios y otros usos que no han sido destinados a la alimentación humana.

Si bien todos los países tienen una disponibilidad que está por encima de los requerimientos mínimos, no es menos cierto que, si usamos el criterio más adecuado desde el punto de vista del desarrollo humano, de los requerimientos medios corregidos por distribución de ingreso, apreciamos que sólo Costa Rica y El Salvador exhiben desde temprano una situación confortable en materia de oferta agregada; que Panamá pasa por ciclos de pequeños déficit y pequeños superávit a lo largo de las tres décadas, que Honduras alcanza con dificultad una oferta equivalente a los requerimientos mínimos pero que Guatemala y sobre todo Nicaragua muestran una situación de extrema precariedad. Lo anterior no quiere decir que haya escasez de alimentos pues se logra satisfacer la demanda de mercado sino que indica que con una política que quiera asegurar el acceso universal a los requerimientos básicos serán necesarios incrementos de producción o de importación para cubrir los déficit que en estas circunstancias se manifestarían.

Gráfico 3  
Evolución de los niveles de suficiencia<sup>5</sup>



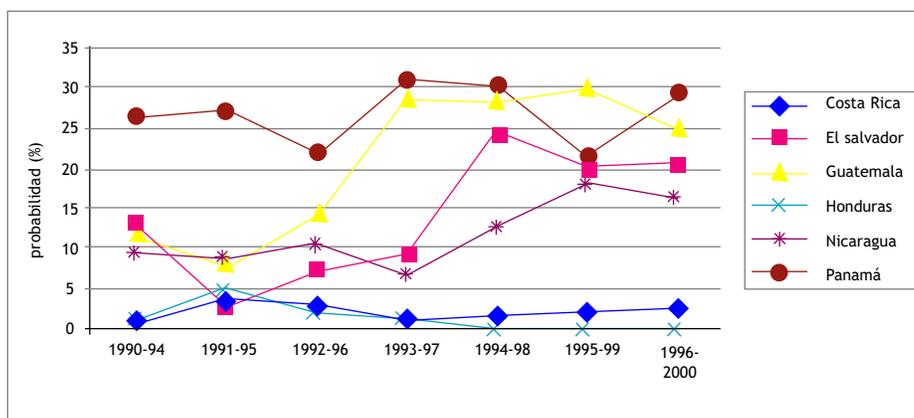
<sup>5</sup> Los gráficos de esta sección, salvo indicación en contrario están elaborados a partir de las hojas de balance alimentario de la FAO.

## Los niveles de estabilidad

El concepto de estabilidad se refiere a la probabilidad de que la oferta alimentaria esté por debajo de un cierto porcentaje de la tendencia del consumo o de los requerimientos medios.

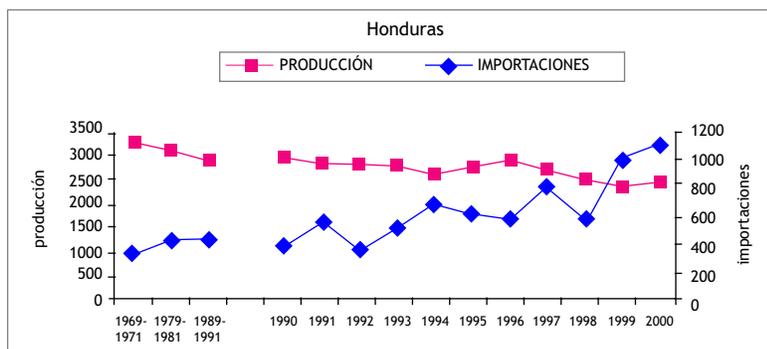
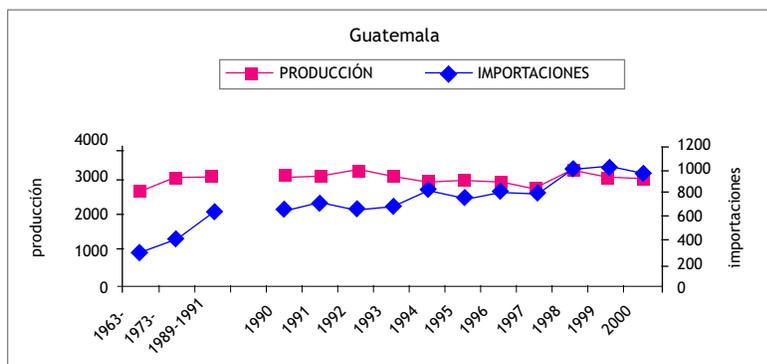
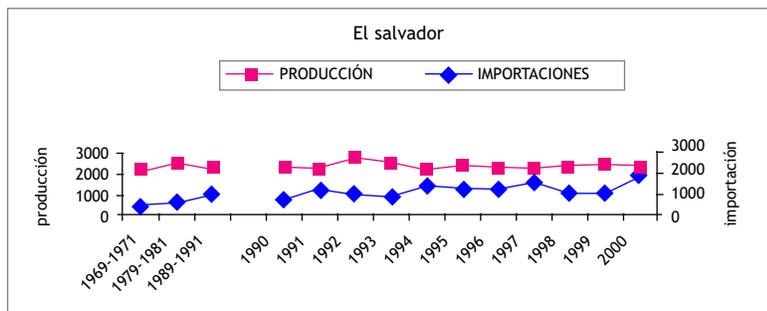
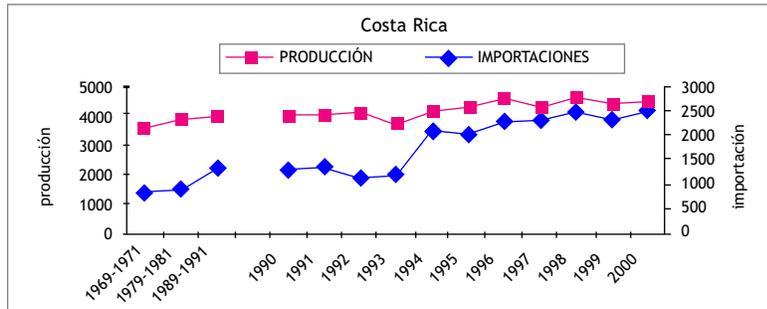
Para la estimación del grado de estabilidad se ha utilizado el coeficiente de variabilidad de consumo respecto a sus valores tendenciales en los períodos 1990 a 2000 a partir de promedios móviles quinquenales, estimando la probabilidad de que la oferta alimentaria (SEA) caiga por debajo del 5% de los niveles de disponibilidad observados (ver Gráfico 4).

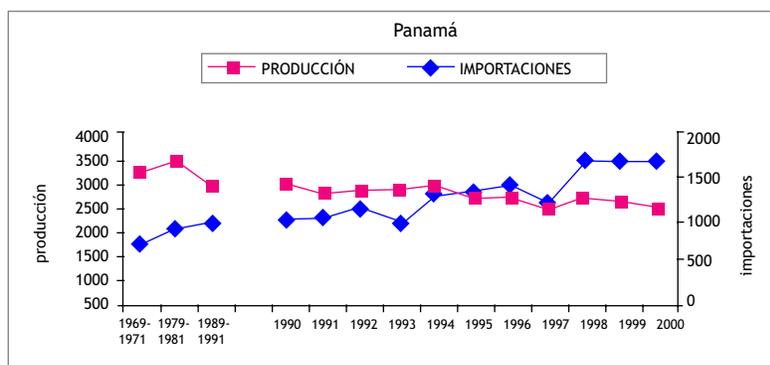
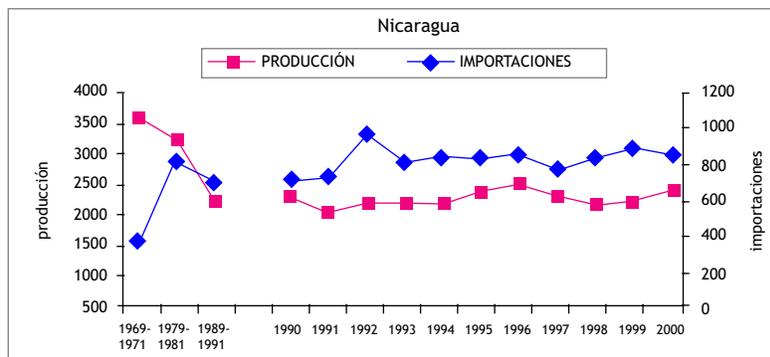
Gráfico 4  
Probabilidad que la oferta alimentaria caiga por debajo del 5 %  
de los niveles de disponibilidad observados  
(en %)



Como puede apreciarse los mayores niveles de estabilidad en la oferta los exhiben Honduras y Costa Rica. Por contraste, Panamá y Guatemala, aparecen con los mayores niveles de inestabilidad en el suministro de energía alimentaria sobre todo a partir de mediados de los noventa. En principio se esperaría que sean las importaciones el elemento de regulación de la necesaria inestabilidad que caracteriza, en general, a la producción agropecuaria. Si observamos el comportamiento de producción e importaciones en las últimas tres décadas veremos que, en general hay una tendencia a incrementar las importaciones cuando la producción interna cae, sobre todo si consideramos el vínculo entre la producción de un año y las importaciones del año siguiente (Gráfico 5). Lo anterior explica que, en general, no se observen niveles críticos de inestabilidad ni siquiera en los casos de Panamá y Guatemala considerando que se ha empleado un parámetro del 5% por debajo de los niveles de SEA observados que no es muy significativo, salvo si la meta es el acceso universal.

**Gráfico 5**  
Niveles de producción e importación (en toneladas) de alimentos 1970 a 2000





### Los niveles de autonomía

El grado de autonomía o de autosuficiencia alimentaria es un indicador del peso relativo de las importaciones sobre el consumo interno, que puede medirse en términos del peso de las calorías importadas en el suministro de energía alimentaria o por el peso de algunas de las importaciones de los componentes básicos de la dieta nacional (normalmente maíz o granos básicos), en sus niveles de consumo.

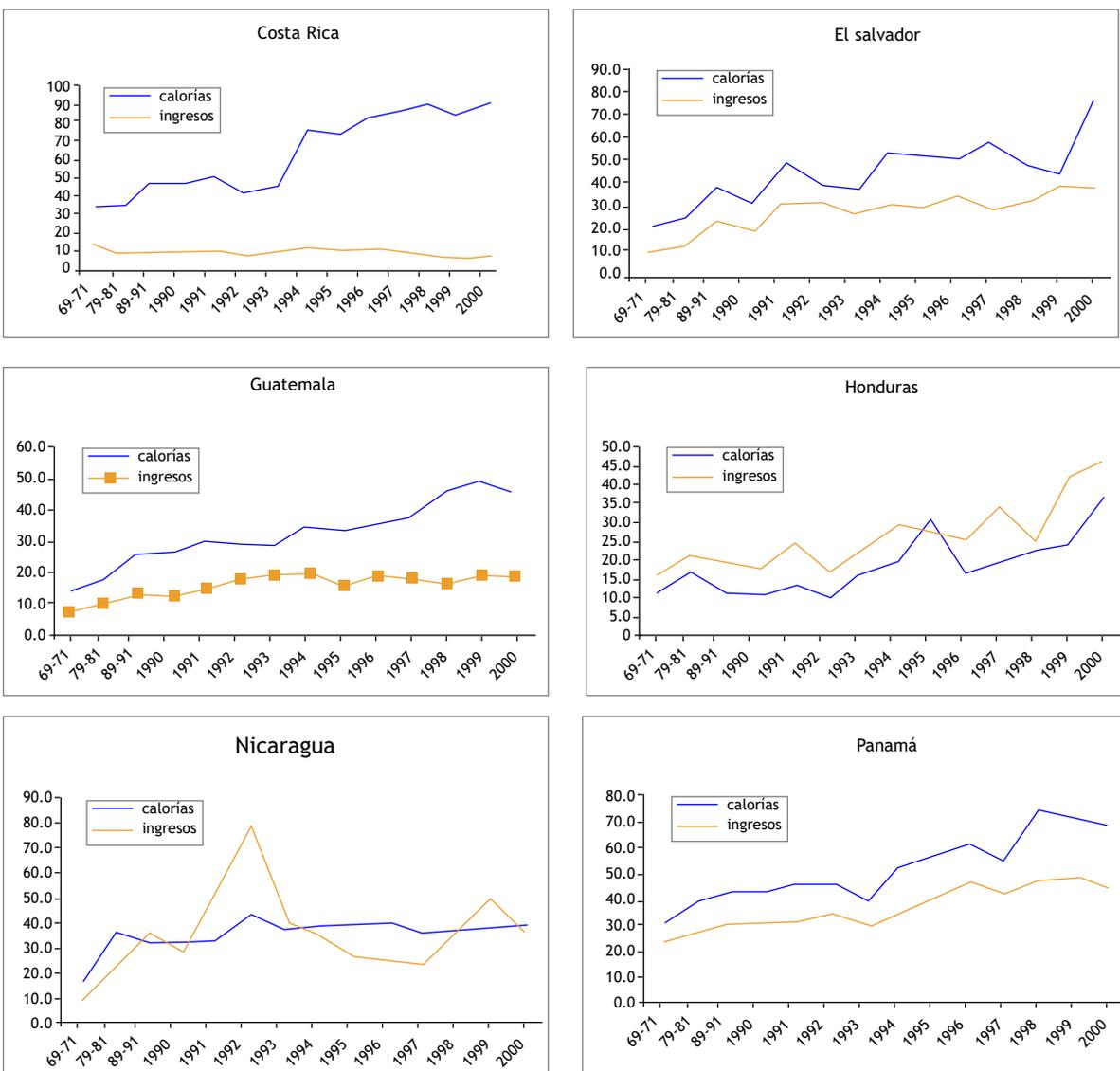
Este indicador, sin embargo, es insuficiente pues debe considerarse también que proporción de ingreso por exportaciones debe dedicarse a las importaciones de alimentos pues, como se señala más adelante, un alto nivel de dependencia en términos de calorías importadas no implica necesariamente un alto grado de vulnerabilidad externa en la medida en que, dichas importaciones, representen un porcentaje poco significativo de los ingresos en divisas. (Gráfico 6)

Si tomamos el primero de los indicadores donde se ha registrado el porcentaje de calorías importadas sobre el suministro de energía alimentaria se advierte, en primer lugar, un muy alto grado de dependencia de parte de todos los países prácticamente con la excepción de Honduras pues dicho nivel supera sistemáticamente el 35%. Por otra parte, dicha dependencia, en los casos de Nicaragua, El Salvador y Panamá, es estable a muy altos niveles y en los casos de Costa Rica y Guatemala muestra una acelerada tendencia a incrementarse hasta alcanzar niveles del orden del 50% en el caso de Guatemala y superiores al 80% en el caso de Costa Rica.

Si examinamos por otra parte la proporción de ingresos derivados de las exportaciones que se destinan a la importación de alimentos se advierte, que en general sus niveles y tendencias son semejantes a las que exhibe las importaciones de alimentos aunque a grados de dependencia más bajos, sin embargo, sólo son significativamente más bajos en el caso de Costa Rica y en menor medida en Guatemala y Panamá. Costa Rica, muestra en general bajo grado de vulnerabilidad de su sistema alimentario en la medida en que dispone de recursos en divisas para suplir de manera sistemática, las limitaciones importantes de la producción interna a las que se hiciera referencia más arriba.

Gráfico 6

Peso de las importaciones de alimentos en el SEA y del gasto en importación sobre ingresos por exportaciones 1970 a 2000 (porcentajes)



FUENTE: Calorías de las hojas de balance alimentario de FAO, Comercio de CEPAL, 2002.

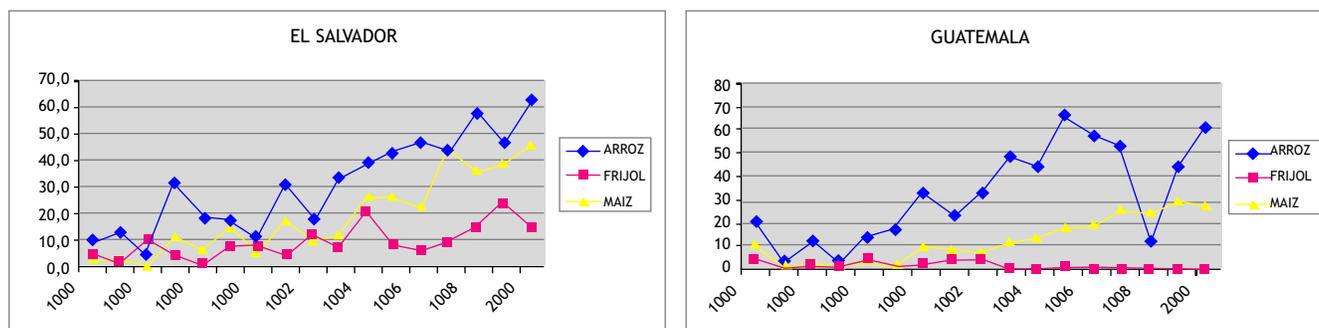
Cuando un país dispone de divisas suficientes para asegurar, en un horizonte razonable, los faltantes de la producción interna, las opciones sobre el grado de autonomía o de autosuficiencia alimentaria a que decide optar, son de carácter fundamentalmente político en el sentido que: si un mayor grado de autosuficiencia supone violentar consideraciones de ventajas o desventajas comparativas, asumirlo supondrá explicitar las razones de orden extraeconómico que lo justifican.

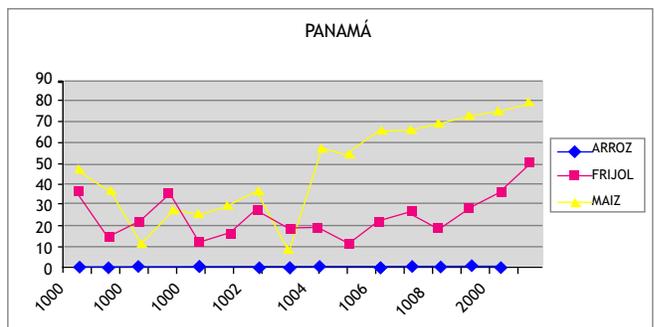
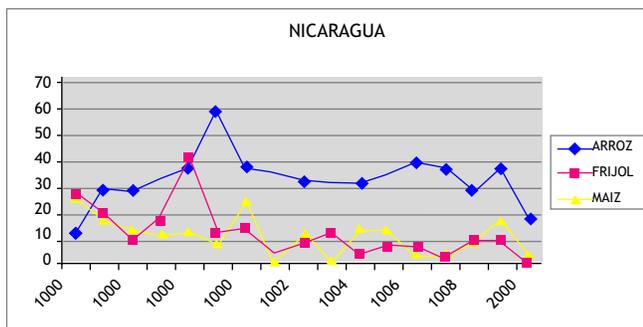
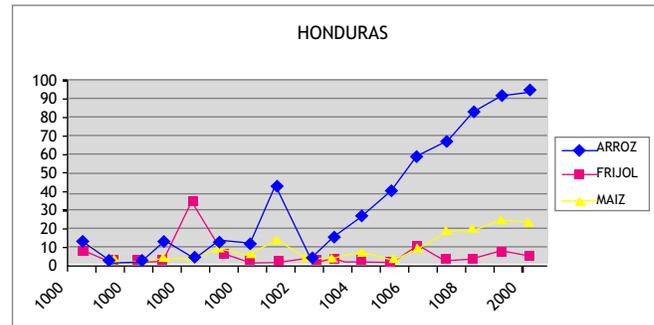
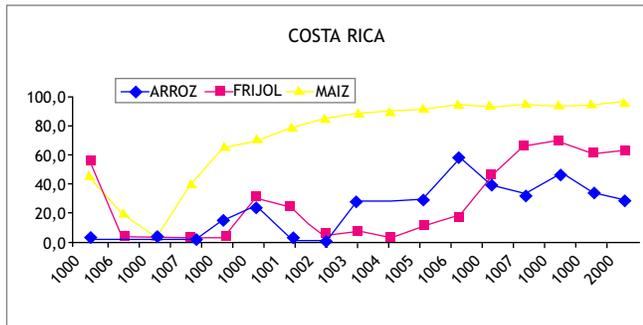
Hasta aquí las consideraciones sobre dependencia se han hecho en términos agregados de calorías y de ingreso por divisas. Corresponde complementarlos con un examen de la dependencia en materia de los principales granos de consumo masivo, tanto por su peso en la dieta de la gran mayoría de la población como por el hecho de que muchos de ellos son producidos por pequeños productores, sobre todo el maíz y frijol pues en el arroz predominan las fincas medianas a grandes, con mecanización y riego.

En Costa Rica (ver Gráfico 7 ) prácticamente la casi totalidad del maíz ha pasado a ser importado; en el caso del frijol después de un largo período de relativa autosuficiencia que se quiebra alrededor de 1993, Costa Rica empieza a importar cantidades crecientes de este grano, ocurriendo algo semejante aunque en menor medida en el caso del arroz.

Guatemala exhibe una clara autosuficiencia en materia de frijol hay, sin embargo, una acelerada tendencia a incrementar la dependencia en arroz y, en mucho menor medida en maíz. Un cuadro semejante presenta El Salvador con la diferencia de que su niveles de dependencia en maíz son significativamente más importantes que los de Guatemala y que el frijol aparece con niveles cíclicos de alta y baja dependencia. En Honduras los niveles de autosuficiencia en frijol y maíz sólo parecen haberse alterado marginalmente en los últimos años; el arroz sin duda ha sido la víctima principal de los efectos del huracán llevando a que los últimos años su producción haya quedado drásticamente reducida. En Panamá, el arroz cuyo consumo por habitante supera en promedio al del resto de los países, ha mantenido de manera sistemática la autosuficiencia, sin embargo, en maíz y frijol sus niveles de dependencia, sobre todo en los últimos años parecen crecer aceleradamente.

**Gráfico 7**  
Niveles de dependencia de la importación de granos básicos entre 1990 y 2000  
(porcentajes importados sobre el consumo en volumen)





## Sustentabilidad

*Se entiende por sustentabilidad de un sistema alimentario la capacidad de éste de asegurar que el logro de los niveles de suficiencia, estabilidad y autonomía, no impliquen un deterioro tal de los recursos naturales que hagan imposible el sostenimiento de dichas condiciones en el largo plazo, afectando la seguridad alimentaria de generaciones futuras.*

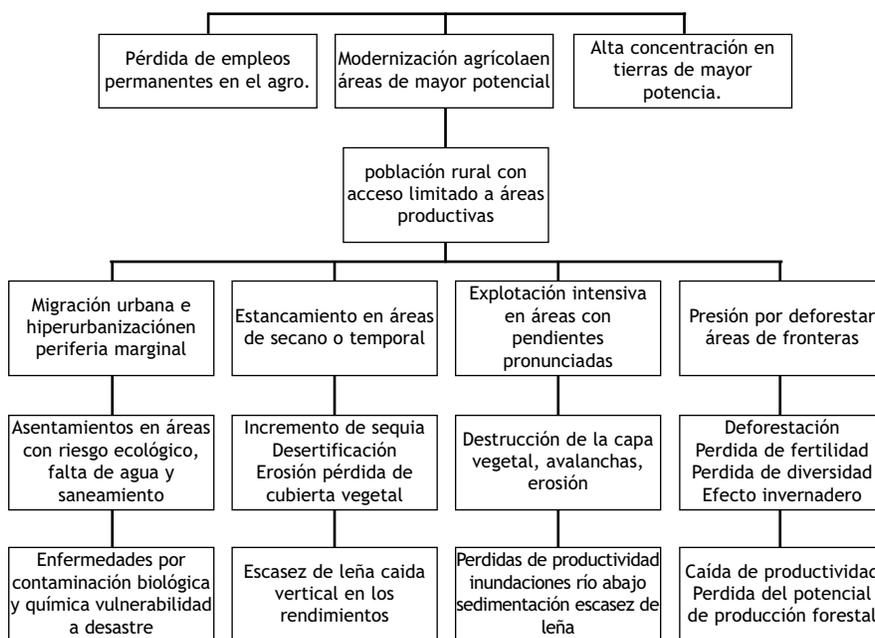
Son dos los principales ámbitos en que se presentan los problemas ambientales que afectan al sistema alimentario: la pérdida de tierras laborales y la pérdida de variedades fitogenéticas y con ellas, la pérdida del conocimiento ancestral de su cultivo o función.

Aunque el deterioro ambiental en el espacio agrícola de la región tenga manifestaciones generales comunes a otras regiones, los factores que lo determinaron están estrechamente vinculados al estilo de desarrollo que adoptó el sector en la mayoría de los países, más específicamente, al patrón de ocupación territorial, expansión de la frontera agrícola y estructura de la tenencia resultante así como a los senderos elegidos en el proceso de modernización agropecuaria.

En efecto, a partir de un patrón originario extremadamente desigual de distribución del espacio agrícola, que los procesos de reforma agraria modificaron sólo parcialmente, las tierras de mayor potencial agropecuario quedaron en manos de un número relativamente reducido de grandes propietarios al que, en algunos casos, se agregó el surgimiento de un conjunto de empresas medianas altamente capitalizadas, como consecuencia de la dinamización del mercado de tierras.

En este contexto, tuvo lugar un proceso de modernización que ha sido calificado como parcial y excluyente: parcial, porque abarca sólo a algunas regiones, a algunos productores y a algunos productos, en particular, productos de exportación e insumos para una agroindustria de demanda elástica y; excluyente, porque ha desplazado hacia tierras marginales a una parte importante de los pequeños productores dedicados especialmente a la producción de alimentos básicos. Este proceso generó en muchos casos, altas concentraciones poblacionales en zonas rurales relativamente pequeñas, conduciendo a una progresiva degradación de los recursos naturales de dichas áreas. Otra de sus características fue la tendencia al reemplazo de la mano de obra permanente por trabajadores temporales, generando, por una parte, procesos de hiperurbanización, estancamiento rural, sobreintensificación de áreas frágiles y presión por deforestar; y por otra, sobre fertilización, sobre mecanización y uso ineficiente del agua en el sector de agricultura moderna (ver Gráfico 8).

Gráfico 8  
Relaciones entre pobreza y sustentabilidad



Deforestación. Cuando se habla de deforestación en América Central normalmente se presentan como causas: la colonización de la frontera agrícola por campesinos en búsqueda de tierras con una agricultura de tumba, roza y quema, la llamada “*hamburger connection*” que supuso una rápida transformación de tierras forestales en pasturas, para satisfacer el boom de la demanda de carnes por EE.UU. en la década de los ‘60 y ‘70; la expansión de cultivos comerciales como café y banano; la extracción de madera y de leña, además de presiones adicionales derivadas de crecimiento poblacional. Por ello lo que se advierte son verdaderos ciclos de acelerado proceso de deforestación con períodos en que ésta se reduce de manera más o menos significativa para volver a tomar fuerza en determinadas regiones.

---

Las prácticas agrícolas tradicionales en el trópico (agricultura itinerante o tumba roza y quema) en condiciones de baja densidad poblacional establecieron sistemas de explotación que permitían el proceso de renovación de las áreas cultivadas impidiendo, por esta vía, los descensos de productividad. En las últimas décadas, una serie de procesos "han contribuido a un rápido y, todavía no bien evaluado, proceso de degradación ambiental en las áreas tropicales y subtropicales, zonas en las que se ha concentrado la expansión de la frontera agrícola en los últimos años" (FAO, 1988, págs. 10-101), entre otros: la presión poblacional, las políticas de traslado de población derivadas de los conflictos sobre todo, la apertura de tierras por colonos pobres para su posterior ocupación por grandes terratenientes e incluso compañías trasnacionales, destinadas a la ganadería extensiva y a prácticas predatorias de explotación forestal.

Kaimowitz (1996) que es sin duda una autoridad reconocida en esta materia, recoge las estimaciones que distintos autores hicieron desde 1970 hasta 1990 (ver Cuadro 1) considerando, sin embargo, que éstas tienden a sobreestimar la dinámica del proceso Según sus estimaciones: a) en Costa Rica la deforestación habría caído a 40.000 ó 60.000 hectáreas a principios de los '80; a 18.000 has. entre 1987 y 1992 y a sólo 8.500 hectáreas recientemente; b) en Guatemala 30.000 has. al año fueron deforestadas en el Petén entre 1976 y 1987 y 42.000 has. entre 1987 y 1993; c) en Honduras observaciones aceptables sólo existen para el lapso 1962 y 1989 y la tasa neta de deforestación fue del orden de las 30.000 a 50.000 hectáreas por año; d) para Nicaragua la cifra de 120.000 hectáreas anuales vienen de un estudio conducido por el gobierno en 1986 usando fotografía aérea para comparar la cubierta forestal en ese año con cubiertas existentes en 1972 y 1974, sin embargo, muchos expertos están de acuerdo en que la deforestación disminuyó sustancialmente entre 1983 y 1989 para empezar a incrementarse nuevamente al final del conflicto militar; e) en Panamá las estadísticas del gobierno muestran que la deforestación cayó de 46.000 hectáreas por año en la década los '70 a 35.000 entre 1980 y 1987.

Lo que se aprecia en materia de estimaciones son discrepancias importantes entre distintos observadores, que no dejan de ser sorprendentes por lo que todas las cifras deben tomarse con precaución. Según Groote y Ruben (1997) América Central habría experimentado una de las tasas más aceleradas de deforestación en los sesenta y setenta y la cubierta forestal de la región habría disminuido aproximadamente a 1/3 del área total existente. (Cuadro 2)

**Cuadro 1**  
Estimaciones de deforestación para 1970 a 1990 por varios autores  
(Hectáreas en miles)

PAÍSES	Grainer	Nations y Komer	WRI	FAO	Merlet	Utting
	70-80	82	81-85	81-90	91	90
Costa Rica	60	60	60	50	40	50
Guatemala	na	60	60	81	90	90
Honduras	53	70	90	112	108	80
Nicaragua	97	100	121	124	125	70
Panamá	31	50	36	64	41	34
Total	na	340	367	431	404	324

FUENTE: Kaimowitz, 1996.

Los datos del cuadro indican que para 1990 la región estaba perdiendo alrededor de unas 340 mil hectáreas de bosques cada año aproximadamente, estos datos se refieren tanto a bosque cerrado como a foresta degradada y son una indicación de que la tasa de deforestación ha disminuido durante los '90 respecto a la prevaleciente en décadas anteriores.

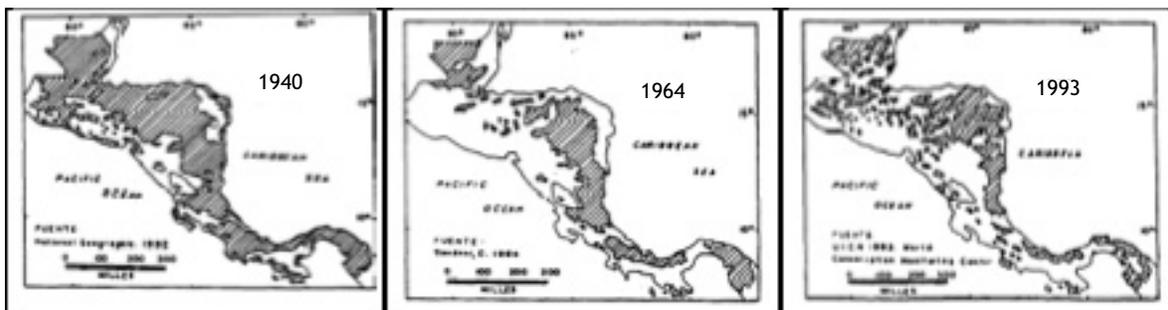
**Cuadro 2**  
Tierras forestales y deforestación anual  
(Hectáreas en miles)

	Área total	% del total de tierras	Deforestación anual
Panamá	3.203	42	34
Costa Rica	1.476	33	50
Nicaragua	4.140	30	170
Honduras	1.731	42	180
El Salvador	250	12	14
Guatemala	3.762	35	90
Total	17.502	36	338.000

FUENTE: J P Groote R. Ruben, 1997.

En síntesis, según Kaimowitz la deforestación total en Centroamérica disminuyó probablemente en alrededor de 400.000 hectáreas por año a fines de los '70, a alrededor de 300.000 en los '90 señalando que: "esta caída por cierto no es para consolarse puesto que aún con la actual tasa de deforestación, Centroamérica va a perder todo el bosque que tiene en menos de 60 años...(aunque) la deforestación ha declinado en Costa Rica, Nicaragua y Panamá durante los ochenta... se incrementó en el Petén y en Nicaragua desde 1990. La deforestación está concentrada actualmente en el Petén y en una franja transversal del norte (que recorre) Atlántida Colón Olancho, y Gracias a Dios en Honduras; Zelaya, Jinotega y Río San Juan en Nicaragua" (inglés en el original). (Gráfico 9)

Gráfico 9  
Evolución de la cubierta forestal entre 1940 y 1993



FUENTE: Kaimowitz, 1996.

Es tal vez en las laderas, altiplanicies y en general, las zonas de secano o temporal, donde el vínculo entre pobreza y destrucción ambiental se manifiesta de la manera más elocuente, dado que la presión poblacional y las necesidades de alimentación y de combustible, en áreas que tradicionalmente correspondían a zonas de pastoreo estacional, han tenido un impacto considerable en el grado de erosión, generando dificultades crecientes en la producción de alimentos y en la obtención de leña para combustible, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Pérdida de variedades. La deforestación y la precariedad creciente de las condiciones en que funciona la economía campesina, producto de los procesos de deterioro del potencial productivo y de subdivisión progresiva, puede conducir a otro tipo de erosión: la del conocimiento tradicional de cultivos de escasa difusión o de plantas de recolección con valor alimenticio o medicinal.

Existen diversos cultivos importantes en el consumo local que podrían difundirse hacia otras zonas como cereales, legumbres para consumo humano, tubérculos y raíces, así como centenares de especies silvestres y cultivadas que se emplean en las zonas tropicales con un alto contenido de proteínas, calcio e hierro "que superan por término medio, en dos o tres veces el de los cultivos europeos y que además requieren aplicación abundante de fertilizantes y plaguicidas. Otro tanto ocurre con especies centroamericanas que corren el riesgo de desaparecer como consecuencia de los procesos de deforestación como lo destaca Barrance (1997). El relegamiento a segundo plano de dichos cultivos puede conducir al abandono y el olvido de los largos procesos de domesticación de que fueron objeto y a una pérdida patrimonial irreversible (FAO IPGRI 2001).

---

Tierras regadas y de alto potencial. Desde el punto de vista de su impacto ambiental el sector de agricultura moderna se ha caracterizado por algunas tendencias que una estrategia ambientalmente sustentable debería frenar o revertir, entre otras: a) la tendencia a la sobremecanización y a la sobreutilización de insumos industriales (fertilizantes, pesticidas, etc.) derivadas de políticas arancelarias que han favorecido la importación a bajo costo de maquinaria e insumos; b) la tendencia al uso socialmente ineficiente de los recursos hidráulicos, derivadas de políticas de subsidio que reducen los costos privados del agua a una fracción insignificante de su costo social, aún haciendo abstracción de los costos implícitos en la sobreutilización de las aguas subterráneas; c) la tendencia a la "ganaderización" en áreas aptas para el cultivo o la plantación; d) la tendencia a reducir la diversidad biológica del ecosistema en determinados espacios, afectando a uno de los factores de su estabilidad a largo plazo.

La periferia urbana. Los procesos de acelerada urbanización, son también el resultado, entre otros factores, de la particular estructura de tenencia y de los procesos de modernización, característicos de la agricultura regional, puesto que aún cuando el grueso del crecimiento urbano se derive actualmente del propio crecimiento vegetativo de la población de las ciudades, tuvo su origen y sigue siendo alimentado por factores de expulsión desde el ámbito rural, con el correspondiente surgimiento de asentamientos en áreas con riesgo ecológico, carentes de agua y condiciones sanitarias donde proliferan las enfermedades por contaminación biológica y química. Éstas se caracterizan, además, por una vulnerabilidad a los desastres naturales como lo atestiguan el enorme crecimiento de los barrios marginales en todas las ciudades de Centroamérica, carentes de sistemas de alcantarillado, de recolección de basuras y con altísimos índices de hacinamiento.

Cabe finalmente hacer mención, en el ámbito de la sustentabilidad, a los problemas de su eficiencia energética de los sistemas alimentarios pues de hecho, se trata de sistemas de transformación de energía de distintas fuentes en energía alimentaria, medidas ambas en las mismas unidades, es decir, en calorías.

Steinhart (1974) estimó que los requerimientos de energía comercial, por unidad de caloría disponible en la mesa de un consumidor medio de EE.UU. requería de un insumo equivalente a nueve calorías de energía comercial. En la medida en que, como se señalará más adelante, el patrón de consumo que se tiende a imitar no es otro que el que caracteriza al de los EE.UU. su generalización al caso de la región implicaría tener que emplear en ello mucho más que la energía comercial disponible para todas las actividades, sólo para satisfacer el consumo alimentario aún a niveles per cápita como los actuales que son inferiores a los que caracterizan al patrón del país indicado.



## 4. Calidad e Inocuidad de los Alimentos

**B**asta constatar la enorme incidencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos (ETAs), en la mayoría de los países de la región, y sus efectos en el aprovechamiento de éstos para considerar el problema de su nocividad como otra manifestación de la inseguridad alimentaria, e incorporar las acciones orientadas a su superación como parte de las políticas destinadas a alcanzar la seguridad alimentaria.

Desafortunadamente las estadísticas sobre el grado de incidencia de estas enfermedades son prácticamente inexistentes y las que se disponen, se refieren sólo al número de muertes por efecto de infecciones intestinales, aun así, los contrastes entre los países desarrollados y los de la región para los que había información no deja de ser reveladora, como lo es también, el porcentaje de defunciones de niños menores de 4 años por enfermedades diarreicas (ver Cuadro 3).

Como con seguridad la incidencia de este tipo de problemas es significativamente mayor en los sectores de bajos ingresos, tenderá a agudizar los de por sí ya graves problemas de acceso a los alimentos, al agua potable y a la atención sanitaria, como lo ha probado de modo elocuente, la epidemia de cólera.

Cuadro 3  
Cobertura de los servicio de agua y saneamiento y enfermedades asociadas a su calidad

Países	Con Servicio 1985-95 %	Con agua segura 1990-95 %	Con saneamiento %	Tasa de mortalidad por infecciones intestinales x 1.000 1985-95	Episodio estimado de diarrea (niños < 5 años)	Casos de cólera 1991-93	Muertes por cólera 1991-93
Costa Rica	100	92	100	0,27	4,6	26	0
El Salvador	53	77	81	4,09	4,1	15.673	563
Guatemala	67	62	68	7,46	5,2	49.673	563
Honduras	77	65	82	6,56	3	2.320	44
Nicaragua	62	58	59	9,83	2	9.541	266
Panamá	84	84	91	0,66	2	3.636	82

FUENTE: Elaboración propia a partir de CEPAL 2002 e INACAP/OPS, 2002.

Además de la precariedad de las condiciones sanitarias que caracterizan a los ambientes en que se preparan las comidas hogareñas y de los ingredientes empleados, una de las fuentes más frecuentes de intoxicación la constituye la venta de comidas callejeras, tan ubicua en las ciudades de la región y a la que se le supone una importante responsabilidad en la difusión del cólera. Se trata de una práctica tradicional cuyo crecimiento ha ido de la mano con la acelerada urbanización, con el incremento de la distancia entre el hogar y el trabajo y con la mayor participación de la mujer en actividades fuera del hogar (Cuadro 4).

No existen estadísticas que den cuenta de la magnitud de esta práctica; en un taller organizado por la Oficina Regional de la FAO para la región los países participantes entregaron los resultados de algunos análisis sobre los contaminantes presentes en los alimentos vendidos por esta vía: (ver Cuadro 4) en El Salvador el 60% de los puestos de venta presentaba coliformes fecales en algunos de sus productos; en Ciudad de Guatemala el 90%; en Honduras el 43% resultó con algún tipo de contaminación; en Nicaragua, los derivados lácteos tenían entre el 60% y el 74% de coliformes fecales (FAO/RLAC Nut-45 1990).

**Cuadro 4**  
Vendedores de comidas callejeras en las principales ciudades

Ciudades	Nº vendedores	Mujeres %
San José	800	s.i.
San Salvador	4.000	70
Guatemala	7.500	25
Tegucigalpa	2.000	90
Managua	10.600	75

FUENTE: FAO/RLC, 1990.

No se trata, por otra parte de una actividad que pueda reprimirse en atención a los problemas indicados, precisamente por las razones que han determinado su crecimiento pues, en primer lugar, satisfacen una necesidad muy sentida en los sectores populares ya que están disponibles donde son requeridas, coinciden con los hábitos de consumo de quienes las adquieren, son de bajo costo, etc. y por otra, constituyen una fuente de ingresos y empleo de un número no despreciable de personas, que son, por lo general, de baja calificación y, con mucha frecuencia se trata de mujeres que aportan, así, un complemento de ingreso. De lo que se trata más bien es de crear mecanismos de control sanitario y de mejoramiento de las condiciones de preparación y expendio de estas comidas de modo de reducir al mínimo posible sus efectos negativos<sup>8</sup>.

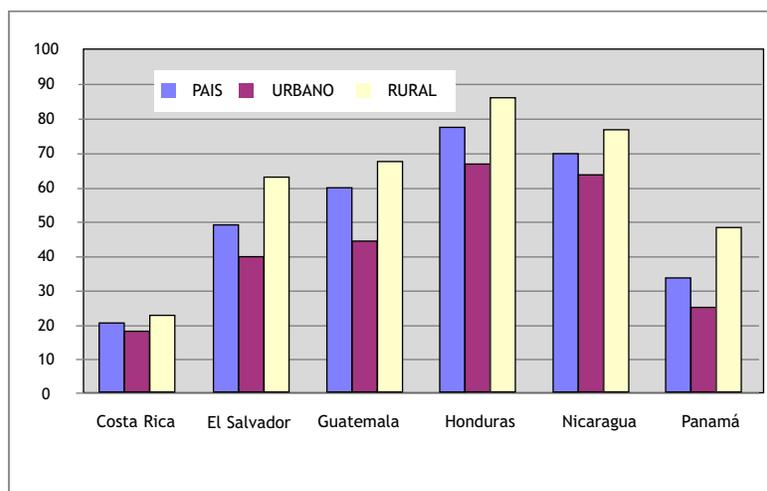
<sup>8</sup> La FAO ha ido desarrollando experiencias en materia de asistencia técnica, destinada a la creación de normas de control y mecanismos de capacitación en relación a la venta callejera de alimentos, incluyendo un video y una "Guía Didáctica para la Capacitación de Vendedores de Alimentos en la Vía Pública" (FAO/RLAC, 1990).

## 5. Acceso Alimentario: Pobreza e Indigencia

En la medida en que la definición que se adopte de pobreza -entendida como la imposibilidad de un individuo o familia de satisfacer necesidades humanas básicas- depende de la concepción que se tenga sobre cuáles son dichas necesidades, no existe un criterio único y universalmente aceptado para su medición. El más empleado en América Latina ha sido el denominado de la línea de pobreza (LP) que, sin entrar a una descripción de sus alcances y limitaciones<sup>9</sup>, tiene para los efectos de lo que aquí interesa, como punto de partida empírico la comparación entre los niveles de ingreso y el costo de una canasta alimentaria normativa suficiente para satisfacer los requerimientos energético-proteicos del individuo<sup>10</sup>.

Un ingreso equivalente al valor de dicha canasta constituye lo que se ha definido como línea de indigencia; la línea de pobreza correspondería al producto del costo de la canasta indicada por un factor (generalmente 2) que corresponde a la relación entre gasto en consumo total y gasto en alimentación en estratos de ingreso medio bajo. (Gráfico 10)

Gráfico 10  
Población bajo la línea de pobreza 2002  
(porcentajes)



FUENTE: CEPAL, 2003.

De acuerdo a las estimaciones disponibles habrían en la región alrededor de más de 20 millones de personas en situación de pobreza de las cuales 12 millones se encontrarían en el sector rural; en otras palabras, a diferencia de lo que ocurre en el resto de América Latina en que en términos absolutos la pobreza urbana ha pasado a superar a la rural, en Centroamérica tanto en términos absolutos como relativos es en el sector rural donde se concentra el grueso de la pobreza.

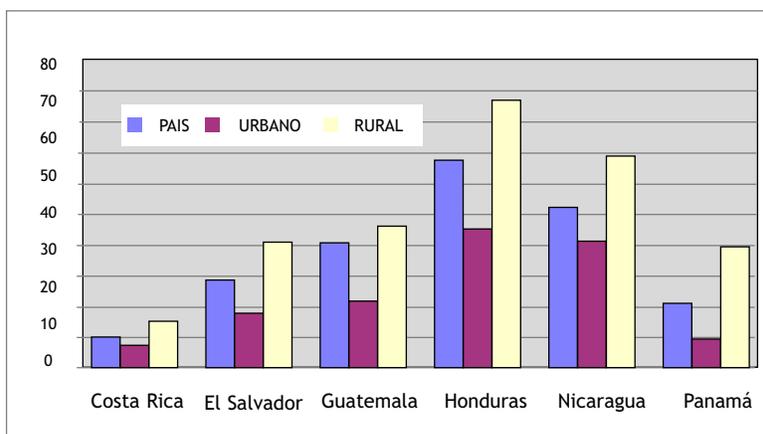
Parece razonable admitir que una primera aproximación a los problemas de acceso alimentario la darían las estimaciones sobre indigencia, en la medida en que los requerimientos y el costo de una alimentación básica constituyen el punto de partida de sus estimaciones.

<sup>9</sup> Ver al respecto *Desarrollo sin pobreza*, PNUD, Quito, noviembre de 1990, donde junto con describir la metodología en detalle, se examinan sus limitaciones.

<sup>10</sup> La línea de extrema pobreza se establece a partir del valor monetario diario de una canasta básica alimentaria diseñada para satisfacer las necesidades nutricionales de un adulto. Las canastas básicas alimentarias de cada país han sido diseñadas con la asesoría del Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP), en base a estudios nutricionales de la OMS y FAO, adaptados a las costumbres y hábitos alimentarios de la subregión.

Para el conjunto de la región el número de familias indigentes sería cercano a los 12 millones de los cuales algo menos de 5 millones serían residentes urbanos y 7,7 millones estarían en el ámbito rural. Al contraste existente en la proporción de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza entre las áreas rural y urbana, se agregan contrastes igualmente significativos en la proporción de población que carece de viviendas adecuadas o de servicios básicos o que vive en condiciones de significativo hacinamiento, como lo revelan las cifras relativas al acceso a agua potable, alcantarillado y saneamiento mencionadas anteriormente. (Gráfico 11)

Gráfico 11  
Niveles de indigencia urbana y rural 2002  
(porcentajes)



FUENTE: CEPAL, 2003.

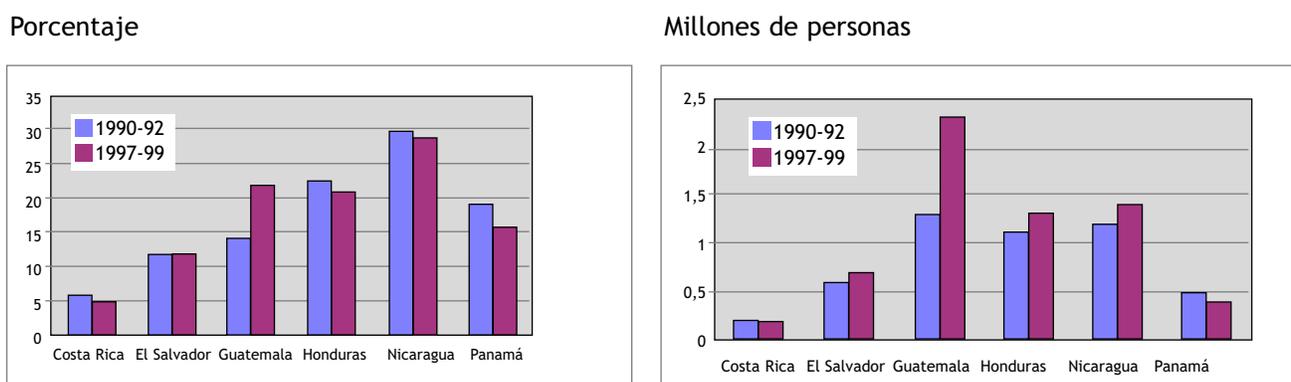
La importancia de este último antecedente en relación a los problemas nutricionales resulta clara si se considera que, más allá del vínculo obvio entre acceso a los alimentos y desnutrición, una creciente evidencia empírica destaca el estrecho vínculo entre estado nutricional y acceso a servicios sanitarios, y agua potable, al extremo que, en muchos casos, la no solución a las carencias anteriores neutraliza todo esfuerzo por incrementar el acceso alimentario de la población con problemas nutricionales pues impide el aprovechamiento biológico de los alimentos consumidos.

### Indigencia y desnutrición

Como es obvio, los indicadores de pobreza pueden tomarse como una razonable aproximación a la magnitud de la población con problemas de acceso a los alimentos, aunque no necesariamente desnutrida y los indicadores de indigencia como una aproximación a la incidencia de la desnutrición. El que no exista necesariamente una relación biunívoca entre los niveles de pobreza y de los de desnutrición no desmiente lo anterior, ya que por una parte, existen mecanismos de adaptación a niveles bajos de ingesta alimentaria: adaptación conductual, biológica y metabólica (James W.T.T. y Schofield E.C. 1990, págs. 91 a 96), algunos de los cuales se traducen en descensos de rendimiento y por otra, la distribución intrafamiliar, de la que se sabe poco, así como el tiempo disponible por la mujer, para maximizar el alcance de un determinado ingreso, contribuyen en algunos casos a compensar parcialmente los efectos de la pobreza.

A partir de las hojas de balance alimentario y de los coeficientes de variabilidad del consumo alimentario es posible tener una aproximación gruesa a la magnitud de la subnutrición, es decir, del porcentaje de población que está por debajo de los mínimos establecidos dada la características demográficas de cada país (ver Gráfico 12).

Gráfico 12  
Estimación de la población por debajo de los mínimos nutricionales<sup>11</sup>



FUENTE: Elaboración propia en base a CAC (2002)

Como puede apreciarse, con excepción de Costa Rica y Panamá el resto de los países vieron incrementarse el número de personas subnutridas, incremento que resulta particularmente significativo en el caso en Guatemala, llevando el total de familias en la región a más de 6 millones equivalentes a la mitad de quienes estaban bajo el nivel de la indigencia.

### Desnutrición

La estimación de los niveles de desnutrición a partir de información nacional, cualquiera sea la fuente de empleada, conduce necesariamente a aproximaciones muy gruesas de los órdenes de magnitud del fenómeno, aún en aquellos casos en que se dispone de estudios sobre la estructura y composición del gasto alimentario. Siendo la desnutrición un fenómeno clínico, su medición exigiría por lo menos estudios muestrales con indicadores específicos sobre desviaciones significativas de parámetros antropométricos que pudieran dar cuenta de esta situación.

Desafortunadamente se carece de información reciente, de amplia cobertura y relativa homogeneidad metodológica, sobre el estado nutricional de la población que permita una apreciación cuantitativa de sus alcances; más aún, las mediciones directas sobre grado de desnutrición proteico-energética aplicadas en la mayoría de los países se refieren casi exclusivamente a niños recién nacidos o a preescolares. Respecto a los primeros, se estima que la presencia de bajo peso al nacer (menos de 2,5 kg.)<sup>12</sup> -que depende de la duración del embarazo y del crecimiento intrauterino- suele estar fuertemente determinado por el estado de salud y de nutrición de la madre. Los niños con bajo peso al nacer tienen mayores riesgos en su posterior desarrollo físico e intelectual y mayor morbilidad y mortalidad que los demás lactantes aunque existan divergencias sobre la verdadera dimensión de sus alcances.

<sup>11</sup> Consejo Agropecuario Centroamericano Seguridad Alimentaria en Centroamérica - CAC, 2002

<sup>12</sup> La clasificación de Gomez, basada en observaciones de niños de la ciudad de Boston entre 1930 y 1956 y que diera lugar a las curvas de crecimiento de Harvard, fue la más empleada en la región hasta fines de los setenta, siendo reemplazada, en algunos países, por las tablas desarrolladas, entre otros, por el National Center for Health Statistics y recomendadas en 1978 por la OMS.

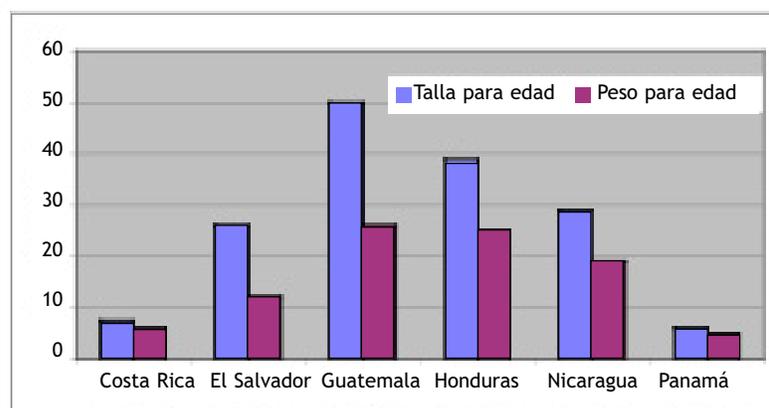
La prevalencia de bajo peso al nacer en partos institucionales que es donde se tienen registros sistemáticos, fue del 7,8%, en Guatemala; 6,3%, en El Salvador; 9,1% Honduras y 8.9% en Panamá; los niveles nacionales serán seguramente muy superiores. La práctica de la lactancia materna exclusiva está disminuyendo en la región. Por ejemplo, en El Salvador menos del 25% de los niños y en Guatemala menos del 50% recibían lactancia materna exclusiva a los 3 meses de edad, como datos extremos en la región. La duración promedio de lactancia exclusiva era de solamente 1 mes en El Salvador y de 2,1 meses en Honduras.

“Las condiciones ambientales que favorecen las infecciones frecuentes, y a veces inaparentes, la disminución de la práctica de lactancia materna aunadas a prácticas pobres en el proceso de ablactación y destete llevan a un proceso crónico de insatisfacción de necesidades nutricionales y sanitarias que se manifiestan en bajo peso y retardo en el crecimiento longitudinal. Este retardo puede ser de magnitud importante en etapas muy tempranas de la vida; por ejemplo, en comunidades rurales, pobres, indígenas del altiplano guatemalteco se han observado proporciones de hasta el 22% de retardo en la talla en edades tan tempranas como 6 a 11 meses y del 61% a las edades de 18 a 23 meses”<sup>13</sup>.

En relación a preescolares se suelen aplicar dos tipos de mediciones: la del bajo peso para la edad, denominada desnutrición global y la del bajo peso para la talla o desnutrición aguda, que es más sensible a las alteraciones de la ingesta que la del peso por edad o talla por edad; desafortunadamente el indicador para el que se dispone datos más recientes es éste último (ver Gráfico 13).

El INCAP, destaca, por otra parte, que en todos los países se observa que la prevalencia de talla baja para edad en el área rural duplica a la del área urbana y existe un gradiente de mayor a menor prevalencia según los estratos socioeconómicos alto a bajo, confirmándose claramente la relación existente entre la pobreza y la marginación y el daño manifiesto en el retardo de la talla.

Gráfico 13  
Desnutrición en preescolares (en %)



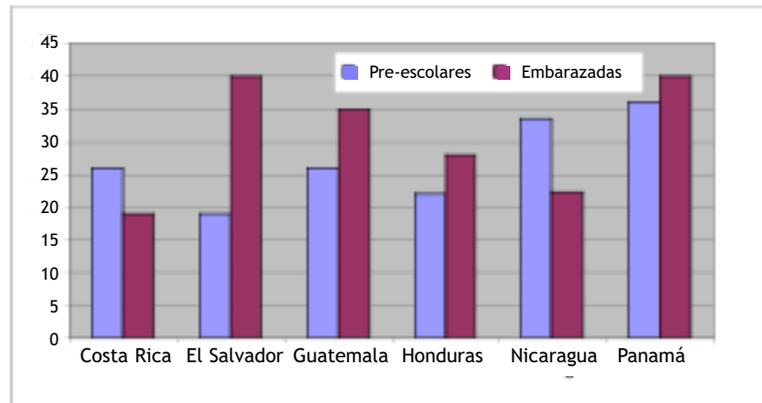
FUENTE: INCAP/OPS, (2002).

13 INCAP/OPS (2002) Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá noviembre 22.

## Otras carencias nutricionales

La anemia por deficiencia de hierro es uno de los principales problemas nutricionales de Centroamérica; la anemia materna contribuye al retraso del desarrollo intrauterino y a un aumento de la mortalidad perinatal, mientras que la carencia de hierro en los lactantes y los niños pequeños está relacionada con una pérdida considerable de la capacidad cognoscitiva y una disminución a la resistencia a las enfermedades. Como puede apreciarse, es en El Salvador y en Panamá donde esta carencia en embarazadas es más aguda y lo propio ocurre en este último país y en Nicaragua con los preescolares.

Gráfico 14  
Anemia en embarazadas y preescolares fines de los noventa (en %)



FUENTE: INCAP/OPS, (2002).

Cabe destacar que la anemia "declarada" no implica que el resto de la población en riesgo tenga niveles aceptables de hierro pues parte de la población puede encontrarse en una situación de agotamiento de sus reservas corporales sin haber llegado todavía a la manifestación de anemia, como ocurre por ejemplo en Costa Rica, que en 1996, con el 28% de anemia entre las embarazadas, mostraba una prevalencia del 45% de éstas con niveles bajos de depósitos de hierro.



# C. El Sistema Alimentario Centroamericano

## 1. Introducción

Con frecuencia, hasta un pasado reciente se tendía a identificar la política alimentaria con la política agrícola y, en buena medida, a reducir por esta vía el problema alimentario a un problema de oferta interna de productos agropecuarios. Como se señalara en la primera parte, el propio concepto de seguridad alimentaria estuvo restringido, en sus primeras formulaciones, a los problemas de disponibilidad agregada, sobre todo de granos básicos.

Este tipo de identificación tendía a limitar seriamente los alcances de la política alimentaria: en primer lugar, porque una parte sustancial, con frecuencia mayoritaria y sin duda creciente del valor agregado de los bienes que componen el patrón alimentario de la población, está constituido por aportes de sectores distintos al agropecuario; en segundo lugar, porque como consecuencia de las articulaciones de la agricultura hacia atrás, como demandante de insumos y medios de producción o, hacia adelante, como proveedora de insumos a la agroindustria de transformación, el comportamiento del propio sector agrícola aparece, con frecuencia, condicionado por las determinaciones emanadas de los sectores a los que se encuentra articulado; en tercer lugar, porque, si admitimos que el objetivo último de la política alimentaria es asegurar la satisfacción universal de las necesidades alimentarias básicas de la población, los problemas de demanda insatisfecha pasan a tener más importancia que los problemas de una disponibilidad agregada satisfactoria.

No basta, sin embargo, con admitir que los alimentos que adquiere el consumidor son el resultado de un conjunto de actividades articuladas, desde la producción primaria a la distribución al detalle, pasando por el acopio, la transformación agroindustrial y el comercio mayorista pues, a las relaciones técnico-funcionales entre las distintas esferas de actividad referidas, es necesario agregar las características y relaciones de los agentes sociales que participan en cada una de ellas, considerando el papel que cumplen o que podrían cumplir bajo un determinado marco de políticas destinadas al logro de la seguridad alimentaria.



## 2. El Concepto de Sistema Alimentario

---

**P**or sistema alimentario se entenderá al conjunto de relaciones socioeconómicas y técnico-productivas que inciden de un modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos alimentarios.

Además de considerar el sistema alimentario como un flujo de valores, éste debe ser concebido también como un flujo de información que va desde los productores de insumos y medios de producción para la agricultura, hasta los consumidores y vice-versa. Sin perjuicio de lo anterior, el trabajo está centrado en el sistema alimentario como sistema social, se trata, sin embargo, de un sistema particular, distinto a otros de producción y consumo de bienes por los determinantes biológicos del punto de partida, la agricultura y del de llegada, la nutrición humana, con todo lo que implica.

El énfasis de su caracterización está puesto en algunos de los principales agentes de la estructura productiva y en los consumidores con problemas de acceso alimentario pues es en relación a ellos que han de aplicarse las medidas de política alimentaria y en este sentido, el sistema alimentario constituye el marco de aplicación de dicha política.

El enfoque de sistema alimentario permite, una vez definidos los objetivos de la política alimentaria, evaluar el grado de coherencia del comportamiento de los distintos agentes con relación a dichos objetivos; pues, la posibilidad de alcanzarlos depende de que en el diseño de la política pública se hayan considerado con realismo los intereses, comportamientos y poder de los distintos grupos de productores, consumidores y de otros agentes que intervienen de modo determinante en el sistema. En este sentido, su aplicación resulta particularmente útil en estructuras con el alto grado de heterogeneidad como las que caracterizan a los sistemas alimentarios de Centroamérica pues permite:

- Considerar de modo explícito, las motivaciones de los agentes involucrados.
- Detectar el grado de coherencia o de contradicción de las políticas destinadas a incidir en su comportamiento.
- Identificar los cuellos de botella a lo largo de la cadena así como la capacidad potencial de algunos agentes de convertirse en núcleos de dinamización de los procesos productivos.
- Detectar la eficiencia del proceso de transmisión de información que incide en el "qué, el cómo y el dónde" se producen los alimentos.

Con fines analíticos, podemos considerar que el sistema alimentario estaría constituido por una determinada estructura de producción y distribución (en adelante estructura productiva) y por una determinada estructura de demanda o consumo conformada por un conjunto de modelos de consumo o patrones de demanda alimentaria.

### 3. Características Generales de la Estructura Productiva

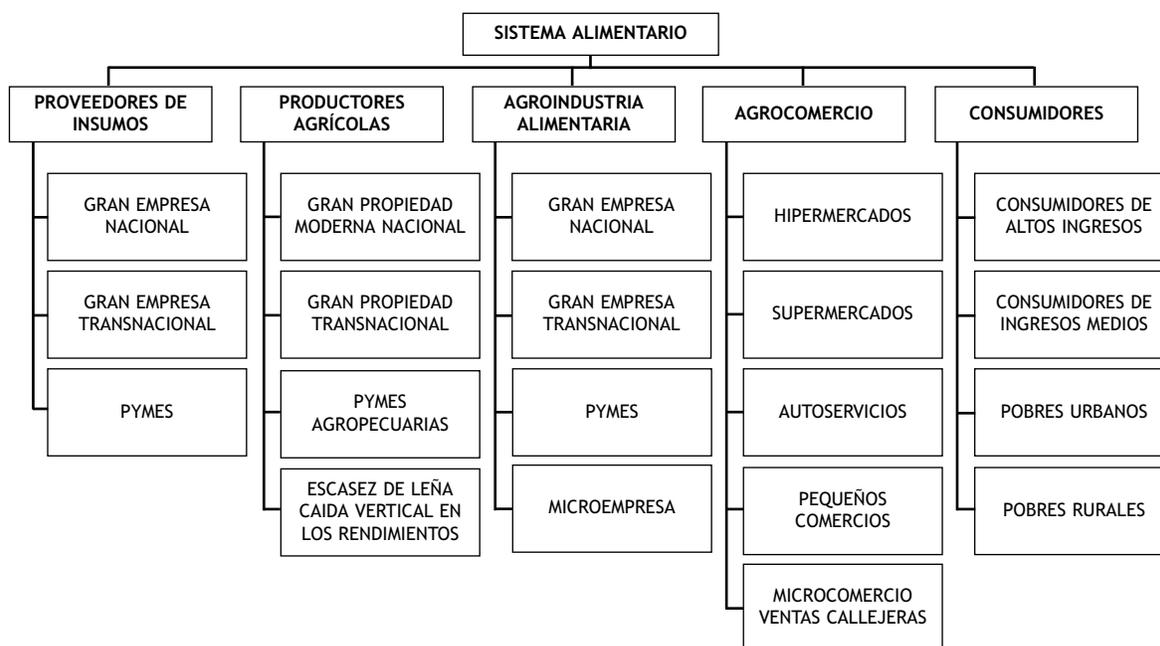
Entre las características de la estructura productiva del SAA de mayor relevancia para el diseño de la política alimentaria estarían: a) la heterogeneidad de las unidades productivas y de distribución que lo conforman; b) la asimetría de las relaciones entre agentes y, en muchos casos; c) la insuficiente articulación entre la producción primaria y el sector de transformación.

**La heterogeneidad.** El SA es el más heterogéneo de los sectores de la economía en cada una de las esferas de actividad que lo constituye, pues en él coexisten unidades campesinas con empresas agrícolas altamente capitalizadas; microindustrias con grandes monopolios y oligopolios de la agroindustria nacional y transnacional; microcomercios con cadenas de super o hipermercados; producción y ventas de comida callejeras con grandes empresas de restaurante.

En términos genéricos, es posible distinguir, en primer lugar, dos grandes categorías en lo que a tipo de agentes se refiere: a) la constituida por unidades de tipo familiar -en algunos casos incluso subfamiliar- en las que, por definición las relaciones salariales no están presentes o lo están de un modo marginal y, b) las unidades de tipo empresarial (capitalistas privados, empresas estatales, empresas transnacionales, etc.), en las que las relaciones salariales son predominantes o exclusivas.

Es a partir de una concepción de la estructura productiva de este tipo que una vez definidos los objetivos de una estrategia alimentaria, es posible plantear el conjunto de políticas específicas y diferenciadas que permitan impulsar o inhibir la acción de los distintos agentes, dependiendo respectivamente del grado de compatibilidad o incompatibilidad que sus comportamientos potenciales tengan con los objetivos formulados en la estrategia.

Gráfico 15  
Esquema de la estructura productiva de un sistema alimentario



---

El carácter asimétrico de las relaciones entre agentes es una consecuencia de la heterogeneidad y se expresa en la existencia de mercados en que se enfrentan una multiplicidad de pequeñas unidades (de producción o comercialización) con bajo poder de negociación frente a empresas de carácter oligopólico, con todas las implicaciones que ello tiene sobre las relaciones contractuales entre las partes. Aún en aquellos casos en que la distancia entre los pequeños productores y el oligopolio está mediada por una larga sucesión de transacciones convergentes, es éste último el que le impone al conjunto, los términos en que dichas transacciones habrán de realizarse, generando una especie de "cadena de transferencia parcial de las rentas monopólicas" .

La escasa y/o ineficiente articulación, entre la agricultura, la industria y los servicios se expresa, por una parte, en el peso importante (y en muchos casos creciente) que tienen los insumos y los medios de producción importados en la producción alimentaria; ésta parece ser particularmente la situación de los países medianos y pequeños. Por otra parte, problemas vinculados a la infraestructura, a la localización y características de los sistemas de almacenaje y acopio, de la agroindustria y de la comercialización elevan los costos de transacción de los bienes finales.



## 4. Objetivos del Análisis a Nivel de Cadenas Agroalimentarias

---

**E**l análisis a nivel de cadenas como marco para la política debería permitir detectar dónde se encuentran y qué forma adquieren algunos conflictos entre la esfera agrícola, la industria, el comercio, y entre diversos tipos de productores, estableciendo los factores que impiden la concertación de modo de buscar "juegos de suma positiva" entre los distintos agentes; aumentar la transparencia de las relaciones y el acceso a información de los agentes más débiles de la cadena; introducir consideraciones sobre sustentabilidad ambiental a partir de la detección de la esfera de actividad y el tipo de agentes que generan los efectos de deterioro ambiental que se imputan a productos o productores específicos, etcétera (Koulytchizky, 1985, p. 139).

En la última década, con un enfoque de este tipo y bajo el concepto de clusters, ha surgido una multiplicidad de estudios de autores latinoamericanos: unos destinados a examinar las condiciones generales de surgimiento de clusters (Ramos 1998, Cassiolato y Lastres, 1999) y otros al estudio de casos como el de los complejos lácteos (Sirven, 2001, que incluye trabajos sobre Chile, Colombia, Uruguay, Argentina y México), de manzanas en Brasil, vino en Chile, aceite en Argentina, palmito y aceite de palma en Ecuador<sup>16</sup>. En la mayoría de los casos se trata de clusters "truncos" por la ausencia de los componentes de medios de producción y de insumos de mayor sofisticación, característicos de los clusters de países desarrollados<sup>17</sup> confirmando la escasa articulación a que se hiciera referencia<sup>18</sup>.

16 En <http://www.eclac.cl/ilpes/> Documentos presentados al Seminario Internacional de Desarrollo Local y Regional: "Hacia la Construcción de Territorios Competitivos e Innovadores Quito, Ecuador, 10, 11 y 12 de julio de 2002.

17 Ver al respecto en Dirven (2001) el contraste entre el cluster lácteo de Holanda y el de Chile.

18 En un ámbito en que están aún en pleno desarrollo los avances teóricos y en que no abundan las aplicaciones a situaciones concretas de la Nueva Economía Institucional, destacan los trabajos desarrollados en Brasil por los investigadores del Programa do Estudos do Negócio Agroindustrial (PENSA) Zylbersztajn y Farina <http://www.fea.usp.br/Fia/pensa/>

# 5. Tipos de Agentes en los Sectores del Sistema Alimentario

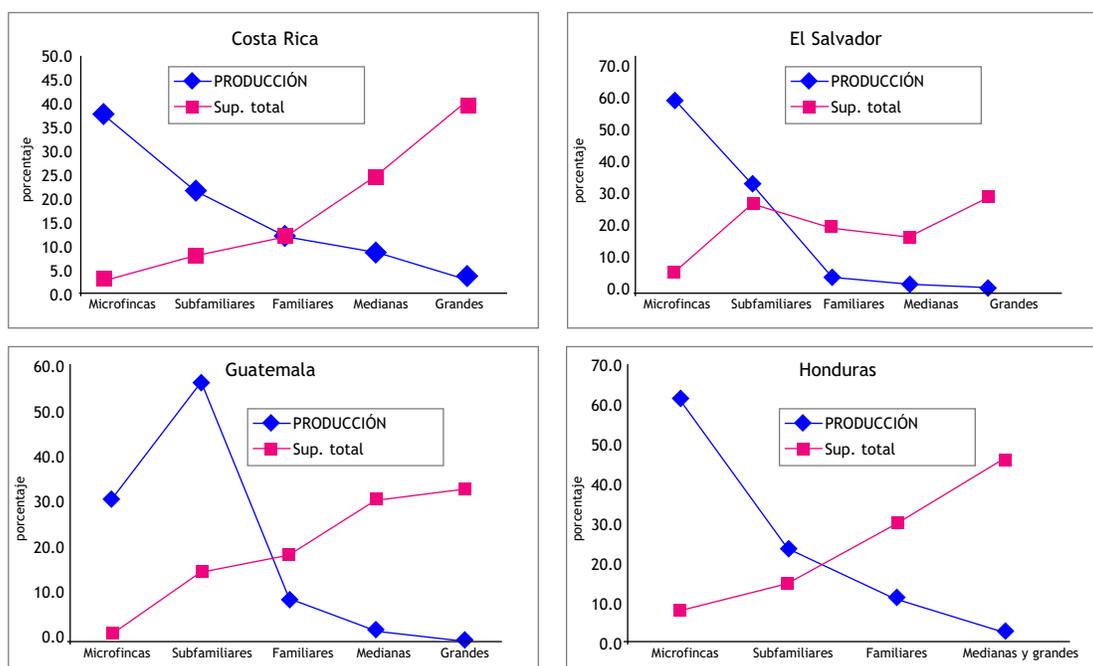
La capacidad de respuesta de los productores del SA a las orientaciones de política destinadas a incidir en la seguridad alimentaria estarán condicionadas por las características estructurales de los sectores agrícola, agroindustrial y de distribución o, si se quiere, por las características de los principales tipos de unidades que componen dichos sectores.

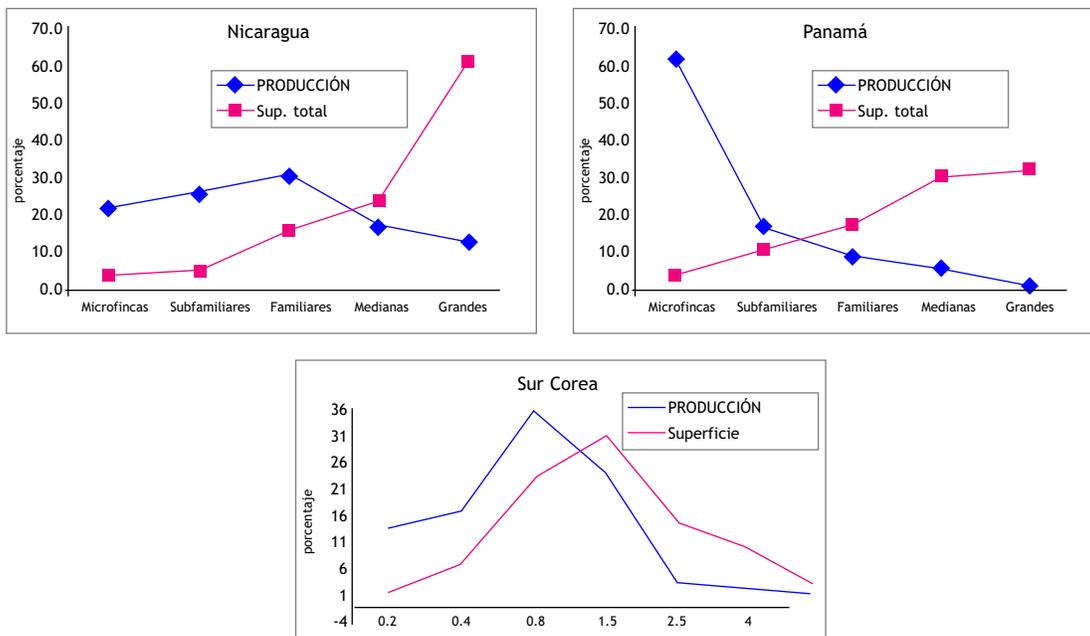
**El sector primario:** Principales tipos de entidades productivas

En lo que hace a las unidades productivas del sector, su estructura ha sido definida, simplificando, como una estructura bimodal, compuesta por un vasto sector campesino y un reducido sector empresarial, con distinto grado de modernización que contrasta con estructuras unimodales como la que caracteriza, por ejemplo, a Corea del Sur (ver Gráfico 16).

En estructuras agrarias unimodales, una determinada opción tecnológica es válida para la gran mayoría de las unidades productivas como lo es también un determinado conjunto de incentivos de política; por contraste, en estructuras bimodales es necesario tener diseños tecnológicos e incentivos que tomen en cuenta las diferencias de lógica de manejo propias de los distintos tipos de unidades.

**Gráfico 16**  
Estructuras agrarias comparadas





FUENTE: Anexo cuadro A.

Entre la agricultura campesina y la empresarial como formas de organización social de la producción, ha ido emergiendo un sector cuya magnitud y significación varía de país en país, que ha sido poco estudiado por las investigaciones agrarias y que correspondería a una agricultura mediana, en que el trabajo familiar tiene cierta significación, pero en que los métodos de producción se han modernizado y la lógica de manejo se funda en criterios básicamente capitalistas.

La falta de una amplia cobertura censal reciente, unida al tipo de criterios de clasificación empleados por los censos, sólo permiten estimaciones muy gruesas de la importancia relativa de los distintos tipos de unidades, las que indicarían que la agricultura empresarial generaría alrededor del 60% de la producción para consumo interno y algo más de las dos terceras partes de la producción para exportación en el conjunto de los países de la región; sin perjuicio de lo anterior, se constata que, en los casos del maíz, del frejol, y de las papas, el grueso de la producción era de origen campesino, sobre todo en los países en que estos productos constituyen la base de las dietas nacionales.

Descritos en términos muy generales los tipos de unidades productivas presentes en el espacio rural de la región serían fundamentalmente:

**El empresariado moderno.** Se trata de un subsector altamente capitalizado, de gran dinamismo y flexibilidad para responder a los estímulos de mercado y que está orientado; por lo general, a la producción de bienes de exportación, de insumos para el sector agroindustrial y/o productos de consumo final de alta elasticidad-ingreso. Responde con flexibilidad a las políticas convencionales de precios, créditos, subsidios, etcétera.

**El empresariado tradicional.** Se trata de un sector de propietarios con bajos niveles de capitalización y con niveles tecnológicos que, por decirlo de un modo sintético, estarían "a medio camino" entre los que

caracterizan a la agricultura campesina y a la empresa agrícola moderna; carecen de la flexibilidad para adaptarse a los cambios en las condiciones de mercado y muchas veces recurren a formas precarias de arrendamiento (aparcerías) a pequeños productores. Sus tierras están, por lo general, dedicadas a cultivos básicos tradicionales o a la ganadería extensiva.

**El sector de economía campesina.** Se incluyen en este sector a la gran mayoría de las unidades productivas del agro nacional y corresponde a aquéllas que emplean de manera exclusiva o casi exclusiva, fuerza de trabajo familiar. En el contexto de la agricultura regional, los criterios que gobiernan las decisiones del qué, del cuánto, del cómo y del para qué producir, están determinadas por criterios que difieren, en mayor o menor grado de las que caracterizan a la agricultura empresarial o capitalista.

Más allá de esta caracterización genérica de la agricultura campesina como agricultura de tipo familiar, en que las decisiones de producción están estrechamente ligadas a las decisiones de consumo, se dan -en el interior mismo del sector campesino- diferencias significativas, en lo que respecta a su potencial de lograr tanto la seguridad alimentaria de las propias familias como de contribuir al incremento de la disponibilidad agregada nacional de alimentos básicos o de productos de exportación.

La "lógica interna de manejo" o si se quiere los criterios que gobiernan en éstas unidades las decisiones de qué, cómo, cuánto y para qué producir tienen diferencias significativas con las que son propias de la agricultura empresarial con importantes implicaciones para el diseño de la política alimentaria, como se destaca más adelante, al abordar este último aspecto<sup>19</sup> (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
Contrastes de lógica de manejo en dos tipos de unidades productivas

Atributos	Agricultura campesina	Agricultura empresarial
Objetivo de la producción	Reproducción de los productores y de la unidad de producción	Maximizar la tasa de ganancia y la acumulación de capital
Origen de la fuerza de trabajo	Fundamentalmente familiar y, en ocasiones, intercambio recíproco con otras unidades; excepcionalmente asalariada en cantidades marginales	Asalariada
Tecnología	Alta intensidad de mano de obra, baja densidad de "capital" y de insumos comprados por jornada de trabajo	Mayor densidad de capital por activo y mayor proporción de insumos comprados en el valor del producto final
Destino del producto y origen de los insumos	Autoconsumo y mercado	Mercantil
Criterio de intensificación de trabajo	Máximo producto total, aún a costa del descenso del producto medio. Límite: producto marginal cero	Productividad marginal > que el salario
Riesgo e incertidumbre	Evasión no probabilística: "algoritmo de sobrevivencia"	Internalización probabilística buscando tasas de ganancia proporcionales al riesgo

FUENTE: Schejtman, 1980

<sup>19</sup> El fundamento teórico y la ilustración empírica de lo señalado puede verse en Schejtman, 1980.

Al carácter bimodal de la estructura a que se hiciera referencia, se agrega el hecho, no lo suficientemente recogido en el diseño de la política, del alto grado de heterogeneidad que caracteriza al propio sector campesino en el sentido de que en sus estrategias de superación de la pobreza el uso de su fuerza de trabajo en la agricultura ocupa sólo una parte de su tiempo, el resto está dedicado a diversas formas de empleo rural no agrícolas que suelen superar el 40% de sus ingresos totales.

### La agroindustria alimentaria

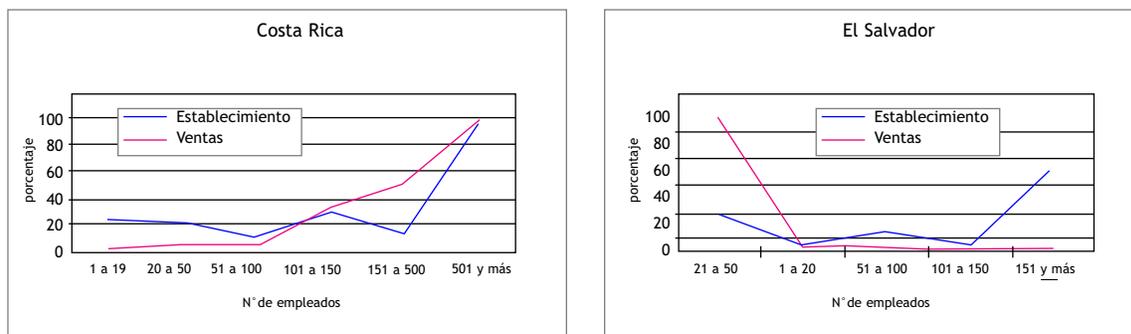
La agroindustria y el agrocomercio son los principales orientadores del sistema alimentario, no sólo por las funciones que cumplen como tales sino porque tienen influencias significativas en el resto del sistema alimentario: hacia atrás sobre la producción agrícola y hacia adelante sobre los consumidores.

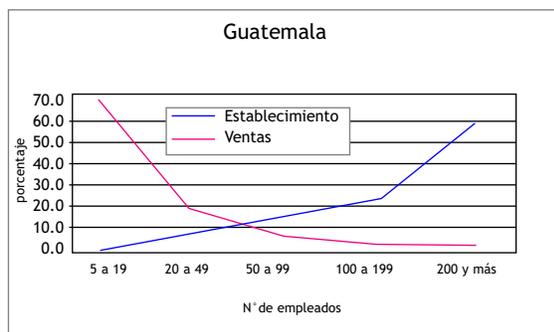
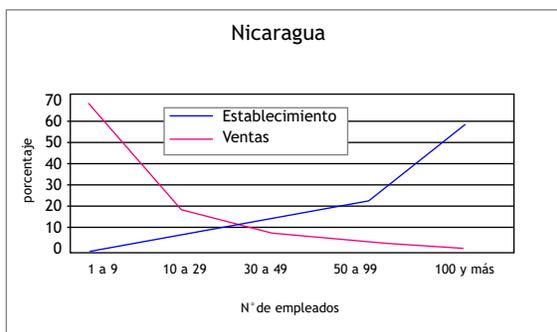
Con respecto a otras ramas industriales, la industria agroalimentaria exhibe ciertas diferencias, tanto en la estructura de los mercados en que opera como compradora de insumos y vendedora de productos, como en la dinámica del cambio tecnológico y en los determinantes de la competitividad, diferencias que están determinadas por la casi única dependencia de la de insumos agrícolas y de las implicaciones que tiene vender alimentos.

En Centroamérica la industria agroalimentaria (IAA) constituye el sector con mayor peso relativo dentro de la manufactura, correspondiendo a las ramas de alimentos bebidas y tabaco, una cifra estable alrededor del 46% del sector agroindustrial, aunque su participación en las exportaciones ha ido declinando.

Su dinamismo ha tendido a superar sistemáticamente al de la agricultura, incluso en períodos recesivos, lo que es coherente con la tendencia de la demanda de productos agroindustriales a crecer más rápidamente que la de los productos agrícolas sin elaborar, a medida que aumenta el ingreso per cápita. Cabe suponer que su participación en el total manufacturero seguirá manteniendo su peso relativo si consideramos que la proporción de productos agroindustriales en el consumo agroalimentario no supera el 30% en la mayoría de los países, mientras en los países industrializados de occidente éste alcanza niveles del 80% y de más del 90%.

Gráfico 17  
Estructura del sector industrial





FUENTE: Arroyo y Nebelung, 2002.

### Estructura del sector comercial

Aún antes de la emergencia y expansión de los supermercados, el sector de comercialización de alimentos ocupaba un espacio crítico en el sistema alimentario pues por su ubicuidad, por su incidencia en el precio que enfrenta el consumidor y por constituir el punto final de la cadena de oferta y el inicial del flujo de información hacia la producción, contribuye al ajuste entre la producción, y el consumo. Con la creciente influencia de los supermercados, de punto de información, el sector ha pasado a ser crecientemente el punto de comando o núcleo de control de la evolución de los sistemas alimentarios. (Gráfico 17)

La distribución socioespacial de la población es la que determina la estructura de los sistemas de comercialización de alimentos. En efecto, dicha estructura constituye una adecuación funcional a las condiciones socioeconómicas y a la localización espacial de la población que atiende, factores que, en conjunto, determinan la escala de operaciones, las modalidades de relación con los consumidores, las formas de competencia con otras unidades, en fin, la propia lógica interna de manejo o si se quiere, los criterios que gobiernan las calidades, tipos, precios, variedades, formas de presentación, etc. de los alimentos ofrecidos así como de los servicios complementarios que acompañan dichas ventas.

El radio de acción de los comercios guarda proporción con su cobertura, en términos de número de familias, y define su tipo, es decir, no sólo la escala sino el resto de los atributos que van con ella, así como las formas de competencia. En general, la tendencia es que a mayor distancia, mayor tamaño, mayor cobertura, menor precio y mayor surtido.

En la esfera del comercio alimentario, un sector moderno, conformado por cadenas de supermercados e hipermercados organizados a imagen y semejanza de sus homólogos de países industrializados, con técnicas de venta y un surtido que en nada los diferencia de los que un consumidor encontraría en dichos países, coexiste con un vasto conjunto de microunidades organizadas en torno al trabajo familiar y que, al igual que la microindustria alimentaria y la elaboración y venta de comidas en las calles, son la expresión urbana de las formas campesinas o artesanales de organización productiva a las que se hiciera referencia anteriormente.

**El comercio mayorista.** Carecemos de información regional sobre este sector tradicional de distribución que constituye el puente entre el comercio minorista y la producción<sup>20</sup>.

Se advierten en este caso tres tipos de configuraciones nítidas y muy diferenciadas. La una, vinculada fundamentalmente a las cadenas de básicos modernos, corresponde a formas avanzadas de integración entre la fase de producción, de transformación agroindustrial y de intermediación propiamente tal y en la cual, la concentración o centralización de capitales en la forma de conglomerados empieza a darse con creciente frecuencia en los distintos países, sobre todo en los que tienen un mayor desarrollo relativo. La segunda es la que corresponde a las cadenas que culminan en los supermercados y en las que las fases mayorista y minorista han quedado refundidas tanto para los perecederos como para los abarrotes.

Contrastando con ese tipo de configuraciones se encuentra aquélla de la que forma parte la totalidad de la pequeña agricultura tradicional así como aquélla parte de la agricultura moderna "aislada" o, más precisamente, que no aparece integrada a las complejas configuraciones descritas más arriba con "unidad de mando". Aquí, una vasta red jerarquizada en función de la magnitud de productos acopiados y que va estrechándose en número de participantes hasta alcanzar los puntos urbanos de distribución es la que ejerce la función de intermediación y la que se constituye, por esta vía, en el núcleo de control de las condiciones en que se da la producción primaria.

En las estructuras mayoristas más tradicionales, hay una tendencia a la especialización que, en el caso de los hortofrutícolas, raras veces supera los cuatro productos, generalmente interrelacionados; en los abarrotes en 10 a 15 artículos (granos, harinas, aceites) comprados en grandes volúmenes que se encargan de fraccionar.

Las grandes centrales de abasto desde las que operan los mayoristas se caracterizan por el alto grado de concentración en cada rubro, pues un número muy reducido de éstos domina una proporción significativa del mercado; así, por ejemplo, en el estudio de Rello y Sodi sobre el abasto de la ciudad de México, se determinó que de los 1.600 comerciantes de frutas y verduras, 99 grandes bodegueros recibieron el 63% de los hortofrutícolas estratégicos que llegaron a la Central, tratándose de mayoristas especializados en uno o no más de tres productos<sup>21</sup>.

Los instrumentos de que se valen los grandes mayoristas para abastecerse se basan: a) la propiedad o el arrendamiento de terraza y el ejercicio de una agricultura moderna y capitalizada; b) el control de la producción de pequeños productores mediante convenios orales que implican la asistencia técnica y suministro de insumos; c) convenios con agricultores medianos y grandes compartiendo riesgos y ganancias; d) control de los pequeños mediante financiamiento y compras en verde que garantiza acopio y compras a precios menores; y e) la concentración de las instalaciones de empacado y procesamiento primario necesarios para colocar el producto en el mercado, etcétera.

*20 A falta de información se han incorporado antecedentes que corresponden a México en el supuesto de que a nivel de categorías genéricas las diferencias no sean tan grandes.*

*21 Ver más adelante el caso de Hortifruti.*

Como puede advertirse, en el desarrollo del comercio al detalle se configuró, al inicio, una especie de división del trabajo organizada en torno a la distribución espacial de la estratificación socioeconómica de las ciudades: mientras las formas más modernas cubrían preferentemente el espectro de ingresos medios a altos, el del pequeño comercio tradicional atendía las compras regulares de los sectores más pobres. Sin embargo, una proporción significativa y creciente de las familias de bajos ingresos recurre a los supermercados a medida que éstos van ampliando su radio de cobertura.

Una de las aparentes paradojas del funcionamiento del comercio detallista es el hecho recurrente, de importancia para la política alimentaria, de que los consumidores pobres de áreas marginales pagan precios mayores por productos de inferior calidad que los consumidores con acceso a los establecimientos más modernos por lo que cabe preguntarse, desde el ángulo de los consumidores, qué razones explican la persistencia del microcomercio que vayan más allá de constatar que, desde el punto de vista del comerciante, ésta constituye una forma de empleo cuando las otras opciones o no existen o son inferiores al autoempleo.

Aunque una explicación inmediata se encuentra en la cercanía del local al domicilio, hay razones adicionales que son particularmente válidas para el comercio localizado en las poblaciones urbanas marginales: a) suelen establecerse, entre comprador y vendedor relaciones particularistas, que contrastan con el carácter genérico o universalista de las relaciones en el comercio moderno; b) se practican formas de fraccionamiento que se adecuan a la capacidad de compra y los pagos a la irregularidad de los ingresos del comprador, incluso, el servicio de refrigeración implícito en las compras diarias fraccionadas de perecederos (ver Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
Adecuación del comercio minorista al consumidor de barrio de bajos ingresos

	Detallista con local	Vendedor ambulante	Ferias / mercados móviles	Detallistas de central de compras	Auto-servicio o superette	Super-mercados y similares
Distancia del domicilio	F	F	V	V	D	D
Trato personalizado	F	F	V	V	D	D
Precio	D	D	D	V	V	F
Crédito informal	F	F	D	D	D	D
Horario de atención	F	D	D	V	D	D
Productos económicos de menor calidad y/o de marcas poco difundidas	F	F	F	V	D	D
Sub. fraccionamiento. Cantidades inferiores a los envases convencionales	F	F	D	D	D	D
Servicio de frío. Sustituye la falta de refrigeración en el hogar	F	D	D	V	D	D

F = Favorable    D = Desfavorable    V = Variable

Una tendencia frecuente es la de ver en las "ineficiencias" del pequeño comercio, una fuente de encarecimiento de los precios a los consumidores, sin advertir que dado el marco competitivo en el que funcionan, de no mediar la contrapartida de servicios peculiares que ofrecen y que las estructuras más formales no están en condiciones de dar, estos ya habrían desaparecido (ver RLAC MERC-2).

**Los supermercados**<sup>22</sup>. Este tipo de comercio se desarrolló a imagen y semejanza de sus homólogos de los EE.UU. con grandes superficies que van desde los 300 m<sup>2</sup> hasta más de los 1.300 m<sup>2</sup> (hipermercados o centros comerciales) ventas por autoservicio, incorporación de moderna tecnología y alta densidad de inversión en infraestructura por unidad de empleo.

El desarrollo de las cadenas de supermercados y de hipermercados ha tendido a cambiar de manera creciente y drástica, los circuitos de comercialización alimentaria en la región: "...a diferencia de los pequeños comercios, las grandes firmas de distribución compran directamente a los productores, sin acudir a los mayoristas ni a otros circuitos de comercialización complejos y caros. Por otra parte, los elevados volúmenes de venta, aunados a las rápidas tasas de rotación de los productos, les permite amortizar más rápidamente los costos fijos". (R. Green, 1991 et.al. pp.292-295; 298-299).

De una condición marginal, los supermercados se han convertido en una fuerza importante en el mercado alimentario; una década atrás su participación total en dicho mercado en Guatemala pasó del 15% en 1994 al 34% en el 2001, al 50% en Costa Rica y al 37% en El Salvador.

Tan notable es el crecimiento de los supermercados que sus compras locales de frutas y verduras tienden a aproximarse en importancia a las exportaciones no tradicionales de la región; que eran del orden de los 600 millones de dólares (excluida las bananeras) mientras las ventas de los supermercados que son del orden de los 180 millones y crecen aceleradamente; más aún, si excluimos a Costa Rica que es la que más pesa en las exportaciones las ventas de los supermercados son prácticamente casi la mitad del valor de las exportaciones.

Existen a mediados del 2003, 600 supermercados en los cinco países de la región lo que equivale a 17 supermercados por millón de personas que es todavía un nivel de la mitad de Argentina. El promedio ponderado de la participación de los supermercados en la distribución de alimentos es del 55% en Sudamérica contra el 36% en América Central pero que sólo cinco años atrás era del 28%. Debe notarse que el caso de Guatemala donde las tasas actuales del 34% fue del 25% en 1997 y del 15% en 1994.

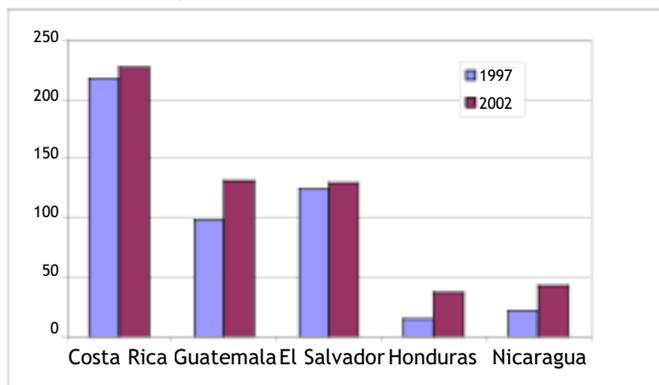
Los supermercados se han ido expandiendo a lo largo de la última década desde constituir un mercado nicho focalizado en los consumidores más ricos de las capitales han ido penetrando ciudades intermedias e incluso pequeños pueblos de 10.000 a 25.000 habitantes; más aún, el crecimiento más rápido de la principal cadena de América Central se ha dado en los formatos que están focalizados hacia los segmentos de menores ingresos. Un tercer aspecto es el alto nivel de concentración que caracteriza a las cadenas y que hace que la cadena mayor en cada país tenga entre el 54% y el 58% de participación en la distribución de alimentos. Estos niveles de concentración implican por ejemplo, que uno de cada cuatro quetzales gastados por los guatemaltecos en alimentos lo son en CAHRCO; y en Costa Rica uno de cada tres. Estas cifras son suficientemente elocuentes como para mostrar el efecto que el desarrollo de los supermercados tendrá en los sistemas agroalimentario de los países centroamericanos en el futuro inmediato. (Gráfico 18)

<sup>22</sup> Salvo indicación en contrario esta parte esta basada en Berdegué et al, 2003.

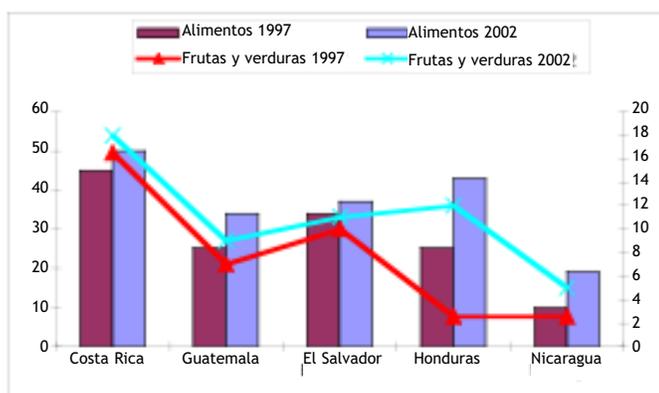
Gráfico 18

Número y cobertura de los supermercados 1997 2002

Número de Supermercados



Coberturas en alimentos y frutas y verduras



FUENTE: Basado en Berdegué et al, 2003.

Hasta una década atrás el principal determinante de la evolución del sector de frutas y verduras era el sector exportador que fijaba los estándares haciendo que dicho sector estuviera claramente dividido entre el dedicado a la exportación sometido a las reglas o estándares públicos de EE.UU. y Europa y el dedicado al mercado interno de tipo tradicional.

Sin embargo, en la última década se ha producido un cambio importante en la distribución de alimentos y por extensión en los mercados de frutas y verduras de América Central en el sentido de que crecientemente, los supermercados locales han pasado a ser los que están definiendo los estándares de calidad.

Es efectivo que la participación de los supermercados en la distribución de frutas y verduras es muy inferior a la que tienen en el conjunto del sector alimentario (de 10% contra el 36%). A pesar del inicio lento en frutas y verduras si suponemos que las tendencias en la región son las mismas experimentadas por el resto de los países de América Latina es muy probable que la proporción de compras de frutas y verduras por parte de los supermercados supere incluso las exportaciones como de hecho ocurre en América Latina donde las compras a

---

productores locales son 2,5 veces las exportaciones al resto del mundo. Pero no se reducen a esto los efectos de la presencia los supermercados pues existe un impacto indirecto que consiste en la imposición de una fuerte presión competitiva sobre los mercados tradicionales que los obliga a mejorar sus propios estándares si pretenden conservar la clientela sobre todo la de mejores ingresos.

Un aspecto de la mayor importancia consiste en la transición de los supermercados de haber constituido un nicho menor en la distribución de frutas y verduras a convertirse crecientemente en los definidores de los estándares como consecuencia del proceso progresivo de centralización y de los cambios experimentados en su sistema de abastecimiento.

Aunque hasta el momento no existe o es muy débil la demanda efectiva de consumidores por mayor calidad en frutas y verduras que vaya más allá de los aspectos cosméticos y de sabor, los estándares de calidad están empezando a jugar un papel creciente en la oferta de las cadenas con el objetivo de incrementar su participación en el mercado ampliando las diferencias de calidad y reduciendo las diferencias de precios con los mercados tradicionales. Para alcanzar este objetivo, varias cadenas han abandonado a los viejos sistemas de abastecimiento basadas en mayoristas tradicionales hacia el uso de cuatro fórmulas de aprovisionamiento: a) recurso a agentes especializados; b) abastecimiento centralizado a través de centros de distribución pasivos o activos (iii) consistencia asegurada a través de proveedores preferidos y; c) calidad e inocuidad vía mecanismos impuestos a los proveedores.

La cadena La Fragua en Guatemala ha ido del 32% de centralización en el año 2001 al 78% en el 2003; y CSU de Costa Rica está prácticamente centralizada en 100%. La Fragua ha decidido dar un paso más adelante y establecer en julio del 2003 un sello formal de calidad o inocuidad el sello Paiz que se entrega a productores que están de acuerdo en vender estos productos con dichos sello sólo a La Fragua y que han pasado un test o certificado de un tercero que es el que otorga el Programa Integrado de Protección Agrícola y Ambiental PIPAA un cuerpo de certificación público-privado que surgió en respuesta a las crisis que impidieron la entrega de exportaciones a los EE.UU.

Otra estrategia es la de la cadena de supermercados CSE (parte de la cadena regional CARHCO) que controla el 80% del sector de supermercados en Costa Rica que, a través de su filial Hortifruti ha ido estableciendo un sistema que consiste en la implementación de un programa de asistencia técnica a sus proveedores. Sólo hasta hace 7 años atrás se limitaba a comprar en el mercado mayorista tradicional para redistribuirlos a través de las tiendas de CSE, pero en los últimos 2 ó 3 años, Hortifruti prácticamente abandonó el aprovisionamiento a través de los canales tradicionales, pero fue más lejos que consistió en la creación de una red de aproximadamente 200 proveedores preferentes que incluyen a productores directos, logrando en la obtención del sello azul por parte del gobierno de Costa Rica por el uso de bajo nivel de pesticidas.



# D. La Política Alimentaria

## 1. Introducción

### Objetivos de la política alimentaria

Se ha señalado que el objetivo de la política alimentaria es el de contribuir<sup>23</sup> a superar la inseguridad alimentaria de la población; es decir, contribuir a que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana. El logro de este objetivo supone, por una parte la necesidad de satisfacer determinadas condiciones de disponibilidad agregada de alimentos, y por otra, de asegurar el acceso a quienes no pueden expresar sus necesidades alimentarias como demandas de mercado

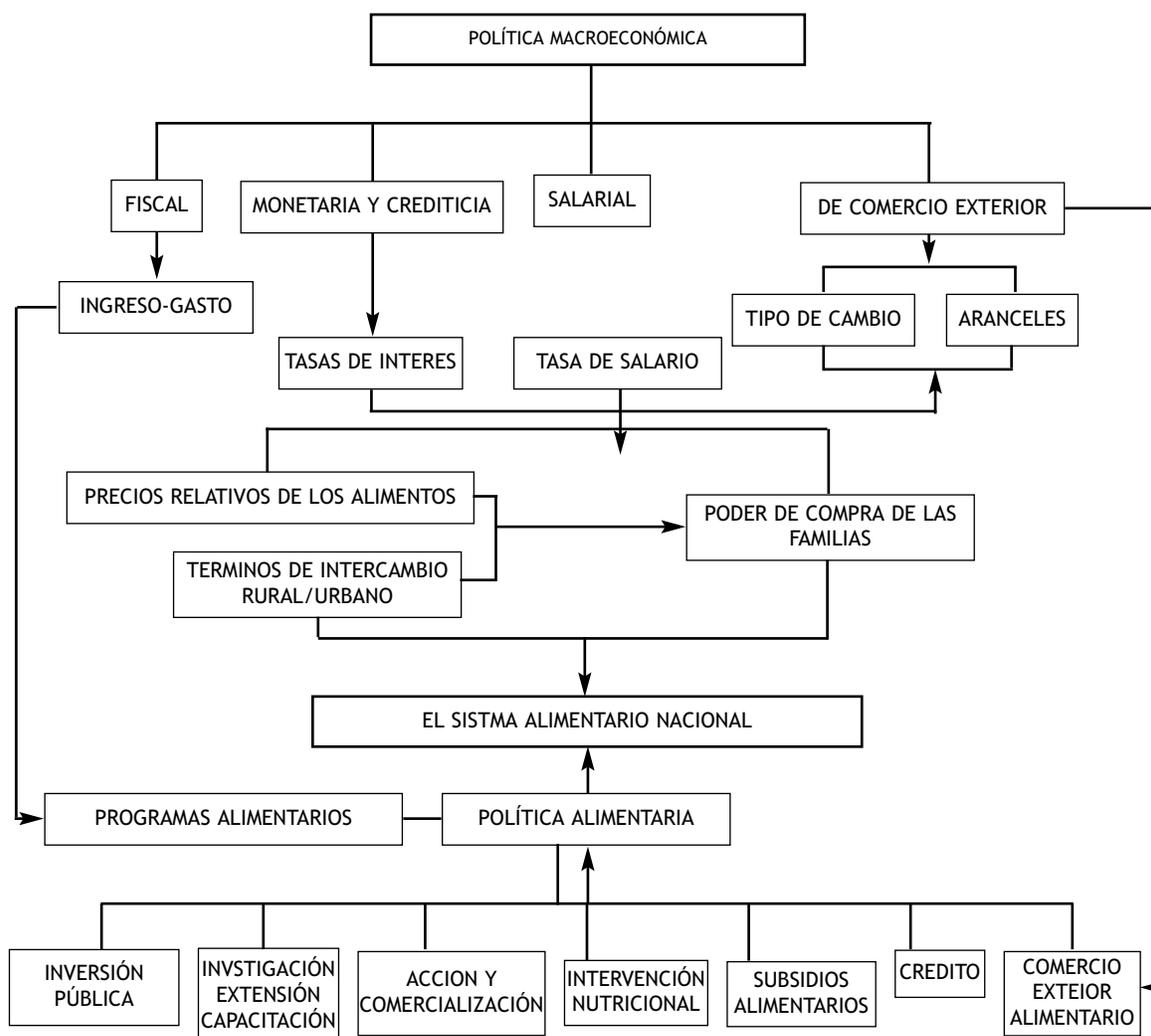
Por el lado de la disponibilidad agregada de alimentos, dicho objetivo plantea la necesidad de asegurar una oferta suficiente no sólo para satisfacer su demanda efectiva sino también la de quienes no pueden expresar sus necesidades alimentarias como demandas de mercado; una oferta estable, es decir, con mecanismos que compensen la inestabilidad de la producción agropecuaria; ambientalmente sustentable para no erosionar el potencial productivo; inocua para evitar los efectos sobre la nutrición de las enfermedades transmitidas por los alimentos y razonablemente autónoma para evitar constituir un peso innecesario sobre la capacidad de importar recursos claves para el crecimiento de las economías.

El marco de aplicación de las políticas destinadas a satisfacer los objetivos en materia de disponibilidad agregada lo constituye la estructura productiva del sistema alimentario e incluye al conjunto de relaciones socioeconómicas y técnico-productivas involucradas en la determinación del tipo, calidad, cantidad, localización de los alimentos disponibles para su consumo; esto implica abandonar la visión estrechamente sectorial, que tendía a identificar este aspecto de la política alimentaria con la de estímulo a la producción agrícola y pasar a reconocer el carácter sistémico de los determinantes de los aspectos arriba mencionados. En este contexto, la propia problemática de la agricultura y su posible contribución a la seguridad alimentaria, pasan a verse desde una perspectiva más amplia.

Más aún, constituye a estas alturas un lugar común, destacar, que en la mayoría de los casos, no le cabe a la política alimentaria sino complementar o corregir los efectos de las principales variables macroeconómicas sobre la disponibilidad y el acceso alimentario. En efecto, la política fiscal, la política monetaria y crediticia, la política salarial y la política de comercio exterior y, en particular, los principales "precios macroeconómicos" (tasa de interés, tasa de salarios y tipo de cambio) inciden de modo tan significativo en los precios relativos de los alimentos, en los términos de intercambio rural-urbano y en el poder de compra de los consumidores, haciendo que buena parte de la política alimentaria debe dedicarse a corregir (y no siempre con éxito) los efectos indeseados de las políticas indicadas. Aunque no cabe aquí detallar los efectos de las políticas macroeconómicas adoptadas, en el Gráfico 19 se esquematizan los vínculos entre los principales "precios macroeconómicos" y los componentes del sistema alimentario.

23 Se habla de contribuir y no de superar pues como se señala enseguida, dicha superación depende de factores que escapan a lo que pueda hacerse desde el ámbito exclusivo de la política alimentaria e involucra, de hecho al propio estilo de desarrollo nacional..

Gráfico 19  
Vínculos entre la política macroeconómica y la política alimentaria



En su consideración debe tenerse presente que el recuadro "Sistema Alimentario Nacional" corresponde a la estructura descrita anteriormente (Gráfico 15) en el que se explicitaba la heterogeneidad que exhiben en el país, cada una de las categorías de agentes de las distintas esferas de actividad de dicho sistema y que obligan a evitar generalizaciones relativas al impacto de determinadas políticas, sobre categorías genéricas como la de "los productores" o "consumidores", sin especificar a que estrato o tipo se refieren.

---

Las reformas estructurales y las políticas de apertura han ido reduciendo la capacidad de la política pública de incidir en los patrones de oferta alimentaria, pues para bien o para mal, buena parte del instrumental del pasado, como los subsidios, los tipos de cambio diferenciados, las franquicias, los poderes de compra de las empresas estatales, las fijaciones de precios a productos básicos, etc., han prácticamente desaparecido y las políticas sectoriales han quedado subordinadas al logro de los equilibrio macroeconómicos.

Por contraste los agentes privados de los últimos eslabones de las cadenas de producción-distribución de alimentos han pasado a jugar un papel de importancia creciente en la determinación del que se produce e incluso, del cómo y del por quién se producen los alimentos que llegan a la mesa de la mayoría de los consumidores. En efecto, como se señalara anteriormente, los supermercados se han convertido en factores determinantes de los patrones de consumo alimentario de la Región pues en menos de 10 años han pasado a cubrir de desde el 10% al 20% de la distribución en los '90 al 50% al 60% en el 2000 "un cambio que en los EE.UU. tomó más de 50 años"<sup>24</sup>. A su peso en la distribución se une su capacidad de establecer normas y estándares que inciden no sólo en el cómo se produce sino en alguna medida en el quiénes, limitando la capacidad de los pequeños productores de participar como proveedores.

En este contexto, la política pública debe partir por aceptar dicha tendencia, aprovechando sus efectos modernizadores pero impulsando fórmulas que eviten la exclusión de los pequeños productores, regulando algunas prácticas contractuales derivadas del carácter monopsonico de las cadenas de supermercados así como las fusiones y adquisiciones que reducen la competencia.

Por el lado del acceso universal postulado como objetivo, la política alimentaria, por sí sola, sólo puede contribuir a morigerar los efectos de factores estructurales y de otras políticas que escapan al ámbito de su acción y a las cuales está normalmente subordinada.

En efecto, si se admite que, en último término, los resultados de la acción pública en materia alimentaria se medirán por el grado en que el hambre y la desnutrición hayan sido superados, sin erosionar el potencial productivo de los recursos que hereden las próximas generaciones, es importante tener presente cuánto, de dicho objetivo, depende de las políticas alimentarias y nutricionales y cuánto del estilo de desarrollo o de las condiciones estructurales de cada economía (ver Gráfico 20).

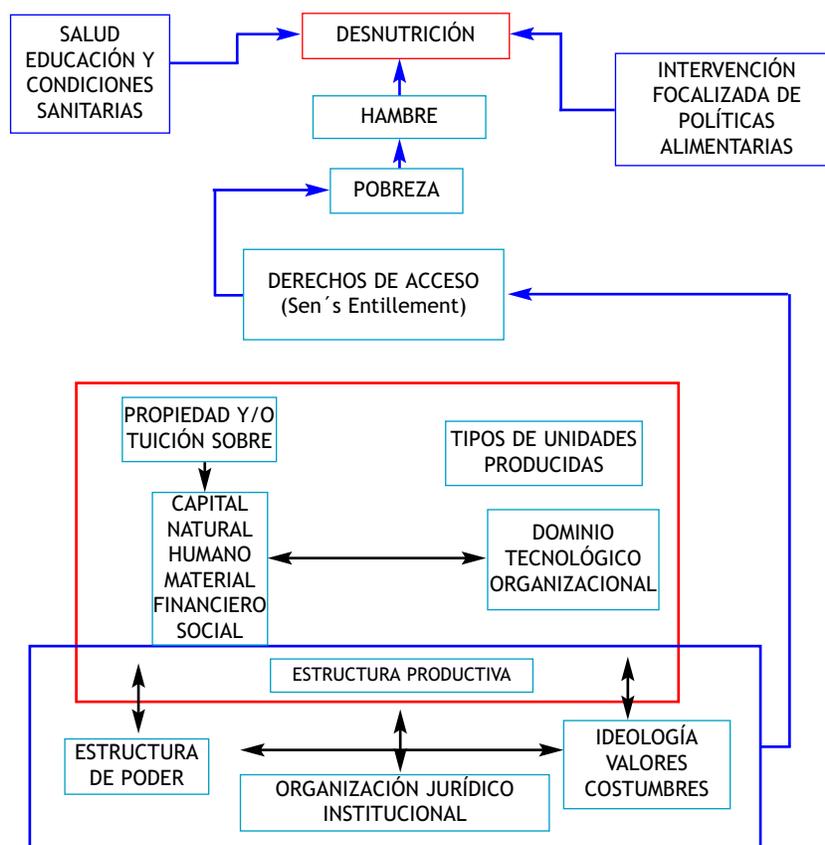
Cabe tener presente, sin embargo, que si bien la pobreza y la indigencia son las principales causas del hambre y la desnutrición, hay otros factores que conducen a que, a iguales niveles de ingreso y de ingesta energético-proteica las deficiencias nutricionales, sean atribuibles a las altas tasas de morbilidad, a las deficiencias en micronutrientes y a las condiciones y prácticas sanitarias. Por otra parte, un bajo nivel de ingesta energética puede no traducirse en desnutrición dados los mecanismos de adaptación conductual a dichos niveles de ingesta alimentaria (James y Schofield, 1990, págs. 91-96).

En efecto, la desnutrición aparece como resultado inmediato del hambre y/o de insuficiencias en materia de salud, educación y equipamiento del hogar (en particular, agua potable, servicios sanitarios, etc.) y de la forma en que los alimentos disponibles se distribuyan al interior de la familia. El hambre por su parte, aparece como consecuencia de la falta de derechos de acceso y éstos, de la pobreza.

---

24 Berdegué et al. 2003

Gráfico 20  
Determinantes estructurales de la pobreza el hambre y la desnutrición



FUENTE: Versión modificada de Schejtman, 1994.

Sin perjuicio del carácter estructural de los determinantes de la pobreza y del hambre, las intervenciones nutricionales focalizadas u otras que incrementan, vía transferencias los derechos de acceso alimentario pueden reducir el hambre o la desnutrición pero tendrían que mantenerse de un modo indefinido para evitar su recurrencia. Si persisten los problemas estructurales que les dieron origen deben las intervenciones nutricionales y las transferencias emplearse como parte de estrategias orientadas a incrementar las capacidades y las oportunidades de autosustentación de las familias pobres, lo que implica que estas intervenciones, más allá de emergencias coyunturales, deban insertarse en estrategias de cambio con horizontes de mediano y largo plazo.

Esta introducción general al problema de diseño de la política alimentaria tenía el doble propósito de establecer, por una parte, los alcances y limitaciones de dicha política para asegurar por sí sola el acceso universal a los mínimos nutricionales y por otra, a delimitar dentro del marco de la política económica o de las estrategias de desarrollo el papel que le cabe a la política alimentaria en materia de disponibilidad agregada y acceso universal.

A la luz de lo señalado en esta introducción, corresponde, en lo que sigue, examinar los principales aspectos de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional implementadas por cuatro de los países de la región que exhiben los problemas más serios tanto en materia de disponibilidad como en materia de acceso.



## 2. La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua

La preocupación por los problemas de seguridad alimentaria ha estado presente en Centroamérica desde hace varias décadas, pero sobre todo a partir de la Conferencia Internacional de Nutrición (Roma 1992) y la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996) es que dicha preocupación ha pasado a encausarse en formulaciones de políticas y estrategias de alcance nacional que recogen las definiciones y conceptos surgidos de las conferencias mencionadas como lo revelan los términos de la Declaración de la XIV Cumbre de Presidentes celebrada en Guatemala en 1993 en que se señala: “Acogemos la Iniciativa Regional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en los países de Centroamérica impulsada por los Ministros de Salud y los instruimos para que le den seguimiento, con el apoyo técnico y científico del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá-INCAP y de la Organización Panamericana de la Salud-OPS/OMS, con el apoyo de la Secretaría General del SICA”.

El concepto desarrollado en la iniciativa define que: “La Seguridad Alimentaria y Nutricional es un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo” y pasa a constituir el marco de orientación política de la iniciativa de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en Centroamérica.

Disponemos de dos evaluaciones recientes de los avances en materia de política de SAN en los cuatro países de la región que exhiben los más altos grados de vulnerabilidad en esta materia que son las que de manera muy esquemática se han integrado para cada uno de estos países<sup>25</sup>.

El Salvador y Nicaragua tienen en vigencia políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y en Guatemala existe una propuesta que se encuentra en proceso de aprobación. Todos los países han formulado planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional por medio de Comisiones, Comités Técnicos o Secretarías Multisectoriales, las cuales son presididas o adscritas a diferentes: en El Salvador el Gobierno ha conformado una Comisión de Alimentación y Nutrición y ha iniciado la preparación de un plan de trabajo para la conducción técnica de la política que será coordinada por el Ministerio de Salud. En Honduras la coordinación corresponde a la Secretaría de Planificación; en Guatemala al Gabinete Social y tanto la política, el plan y la legislación están en proceso de formulación y aprobación; en Nicaragua la coordinación ha recaído en la Secretaría de Acción Social.

Entre los componentes de SAN que han alcanzado un razonable nivel de desarrollo en los países considerados están: la fortificación de alimentos, la producción de alimentos de alto valor nutritivo y la homologación regional para el control de calidad e inocuidad de alimentos, y se ha avanzado en la promoción de estilos de vida saludable para la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles. De igual manera, la evaluación y ajustes a los programas de alimentación a determinados grupos: preescolares y escolares, la actualización de los censos de talla, la promoción de la lactancia materna, la implementación de escuelas saludables, guías alimentarias, constituyen el tipo de acciones y de avances en la implementación de la SAN.

## El Salvador

De lo señalado al examinar la evolución de la seguridad alimentaria en El Salvador se constató que el país disponía de una oferta agregada suficiente para cubrir no sólo la demanda efectiva sino incluso políticas de redistribución que dieran acceso a la población sin recursos; tampoco exhibía niveles de inestabilidad en la oferta que exigieran acciones urgentes en esta materia. Sin embargo, el logro de esta condición de razonable suficiencia y estabilidad se hace a costa de niveles altos y crecientes de importación de alimentos que como se señalara representan más del 50% de la ingesta alimentaria y cifras superiores al 25% de los ingresos por exportación. Por otra parte las importaciones de arroz y de maíz han crecido a ritmos muy acelerados en el último tiempo llegando niveles del 60% y el 50% respectivamente. En lo que se refiere a problemas de acceso el país exhibía en el sector rural niveles cercanos al 35% de indigencia y del 12% de subnutrición.

En el cuadro siguiente (Cuadro 7) se han incorporado de manera esquemática las diversas acciones que inciden en la SAN incluyendo tanto las estrategias generales de desarrollo como las formulaciones de política de SAN, las de apoyo nutricional, desarrollo rural y desarrollo local. Como podrá apreciarse el grueso de las acciones estrictamente alimentarias pertenecen más a la categoría de intervenciones nutricionales que a estrategias que abarquen acciones sobre la estructura del sistema alimentario, sin perjuicio de que en julio de 2003, como parte del Plan de Gobierno se presentara la “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, en que se encontrarían supuestamente consideradas las “estrategias y acciones a realizar en los diferentes componentes de la SAN, como son: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos”<sup>26</sup>.

Un examen de las medidas consideradas en dicha política muestra claramente que el énfasis sigue puesto en intervenciones de tipo nutricional, que si bien inciden en algunos de los problemas de acceso tienen poco impacto sobre la estructura y orientación del sistema alimentario. En efecto: El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Ministerio de Agricultura (MAG) aprobaron el plan, el que contiene los siguientes proyectos: a) actualización de la situación alimentaria-nutricional; b) transferencia de tecnología agrícola; c) marco legal de protección alimentaria; d) acceso a agua segura y salud ambiental; e) plan nacional de lactancia materna; f) fortificación de alimentos/suplementación; g) fortificación de harina de trigo con hierro y ácido fólico; h) fortificación de azúcar con vitamina A; i) ácido fólico, fortificación de harinas; j) guías alimentarias y k) encuestas de hogares.

<sup>26</sup> INCAP. (2003).

<sup>27</sup> Basado en Misión de la Unión Europea 2003. En negrita se destacan elementos que servirán para la reformulación de estrategia para los cuatro países que se formula en el acápite final de esta parte.

**Cuadro 7**  
**Políticas de intervención en El Salvador<sup>27</sup>**

<p>PLAN DE DESARROLLO</p> <p>PLAN DE RECUPERACION</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Gobierno “ La Nueva Alianza” 1999-2004 con cuatro pilares: empleo vía agricultura MIPYMES, exportación; desarrollo local, descentralización, participación; seguridad ciudadana; visión de futuro sostenible.? Acciones territoriales del Plan de la Nación 5 grandes regiones: para cada una conectividad; desarrollo productivo sostenible; asentamientos urbanos; desarrollo local.</li> <li>• Reacción a los terremotos: En general, medidas de reconstrucción y rehabilitaciones básicas pero se plantea integración de las economías locales.</li> </ul>
<p>POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINSAL 2002 Formula “Propuesta de política de SAN “ con participación intersectorial pero no se oficializa. Incluye todos los elementos de concepto de SA y propone sistema de vigilancia. Propone reactivar el CONAN (de 1981) con 10 representantes de secretarías y su SECONAN como secretaria y coordinadora con el sector privado y las ONGs.</li> <li>• Red de 1.711 promotores de salud siguen desarrollo de menores de 5 años el SIBAIS con 28 unidades de seguimiento digitalizado.</li> </ul>
<p>PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Gobierno “ La Nueva Alianza” 1999-2004 con cuatro pilares: empleo vía agricultura MIPYMES, exportación; desarrollo local, descentralización, participación; seguridad ciudadana; visión de futuro sostenible.? Acciones territoriales del Plan de la Nación 5 grandes regiones: para cada una conectividad; desarrollo productivo sostenible; asentamientos urbanos; desarrollo local.</li> <li>• Reacción a los terremotos: En general, medidas de reconstrucción y rehabilitaciones básicas pero se plantea integración de las economías locales.</li> </ul>
<p>POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL</p> <p>PLAN DE ACCIÓN NL. CONTRA LA SEQUIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Comité para el Desarrollo Rural en 1998 publica lineamientos en el marco del Plan de la Nación pero no prosperan.</li> <li>• MAG produce documento sobre situación del SAN; impulsa 36.000 silos para poscosecha, Proyectos PROCHALATE (33 municipios en Chalatenango) PRODAP (microempresas y medio ambiente) PRODENOR (26 municipios en Morazán, 7 en La Unión) CENTA tecnología a 63 mil productores de ladera y rehabilitación 100 mil fincas post Match.</li> <li>• El ISTA 450 mil Has, a 950 mil beneficiarios pasa a concentrarse en             <ul style="list-style-type: none"> <li>• MMARN evaluación de impacto plan forestal.</li> </ul> </li> </ul>
<p>POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay ley de descentralización, los municipios reciben el 6% que subiría al 10%.</li> <li>• Estrategia Nacional de Desarrollo Local EN DL énfasis en economía, medio ambiente y prevención de desastres no contempla SAN.</li> </ul>
<p>POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuenta con Comité de Emergencia Nacional COEN actúa postemergencia como viejo sistema de defensa civil.</li> <li>• MMARN El Servicio Nacional de Estudios Territoriales SNET con mapas sobre las amenazas y de vulnerabilidad a nivel departamental.</li> <li>• En el campo de gestión territorial Plan de Ordenamiento y gestión territorial 36 Unidades microrregionales como marco para desarrollo territorial.</li> </ul>

## Guatemala

Se señaló anteriormente que Guatemala muestra una situación extremadamente crítica en materia de disponibilidad agregada que no se ha traducido en escasez manifiesta en la medida en que una parte importante de su población no ha podido ejercer como demanda sus necesidades alimentarias básicas; por otra parte el país exhibe también niveles comparativamente más altos de inestabilidad de la oferta que otros países de la región con probabilidades de que cada 3 a 4 años el suministro esté el 5% por debajo de la tendencia. Los niveles de producción alimentaria se han prácticamente estancado en las últimas décadas no así los niveles de importación que han tendido a subir llegando los últimos años a que entre el 40% y el 50% de la energía alimentaria corresponda a importaciones. Sin perjuicio de lo anterior el país tiene un alto grado de autosuficiencia en frijol y una dependencia relativamente baja pero creciente de maíz; sólo en el arroz sus niveles de dependencia son altos y crecientes igual que el resto de los países de la región. En materia de subnutrición Guatemala exhibe una tendencia al incremento del porcentaje de personas en dicha condición lo que no ocurre con el resto de los países de la región.

La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, plantea el desarrollo integral de cuatro componentes: disponibilidad de alimentos: se refiere a acciones orientadas al logro y mantenimiento de un abastecimiento estable y suficiente de alimentos básicos adecuados en calidad y cantidad, que permita cubrir las necesidades nutricionales de la población en forma sostenible; acceso económico a los alimentos: incorpora acciones orientadas a lograr que la población tenga la capacidad económica para acceder a una alimentación sana y nutricionalmente adecuada; consumo de alimentos: integra procesos educativos que brinden a la población conocimientos, información y orientación sobre aspectos de alimentación, nutrición y salud que permita a la persona, familia y comunidad tomar decisiones adecuadas sobre el uso de los recursos alimentarios disponibles en beneficio de su salud; utilización biológica de los alimentos: la salud de la persona es un aspecto importante para que el cuerpo tenga la capacidad para aprovechar y adecuar óptimamente los nutrientes que recibe de los alimentos ingeridos. Por lo tanto se requieren acciones que prevengan las enfermedades que limitan la utilización biológica de los alimentos.

Las políticas de SAN, así como las intervenciones en materia de salud y nutrición junto a otras políticas o planes que inciden en la seguridad alimentaria se presentan de manera esquemática en el Cuadro 8, como podrá apreciarse hay pocos elementos que den contenido a la manifestación de intenciones contenida en la formulación descrita mas arriba.

Los proyectos existentes, según el balance hecho por el INCAP en septiembre de 2003 serían: desayunos escolares; hogares infantiles; fortificación de azúcar con vitamina A; fortificación de la sal con yodo; fortificación de harinas con hierro, ácido fólico y vitaminas del complejo B; evaluación del perfil de salud bucal; tenor de flúor en fuentes de abastecimientos de agua, formulación del programa de fluoruración de la sal ; inicio del segundo censo nacional de talla en escolares; seguimiento del estudio longitudinal de oriente sobre el efecto generacional de intervenciones nutricionales; prevención de enfermedades crónicas.

*28 Basado en Misión de la Unión Europea 2003. En negrita se destacan elementos que servirán para la reformulación de estrategia para los cuatro países que se formula en el acápite final de esta parte.*

**Cuadro 8**  
**Políticas e intervenciones en Guatemala<sup>28</sup>**

POLÍTICAS Y PLANES DE DESARROLLO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Gobierno 2000-2004 para financiarlo 131 organizaciones firman “acuerdo fiscal”. Aumento del IVA al 12% con un cuarto para SAN.</li> </ul>
ESTRATEGIA REDUCCIÓN DE LA POBREZA (ERP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ERP para el período 2002-2005 (traslape menor con la NL.); sesgo rural; énfasis en gestión pública; impulsa descentralización y participación. El 6% inversión en educación y salud especialmente en SAN ERP focalizada sobre 120 municipios de los 332 del país. Hay referencias a distribución de tierras como parte de la ERP.</li> </ul>
POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional de SAN 2001 sólo lineamientos generales y organigramas no hay acciones ni financiamiento. Toma el municipio como unidad básica de acciones SAN Intersectorial. Se plantea un Consejo Nacional del SAN (CONSAN) 5 ministerios, 7 organismos internacionales más un grupo de consulta.</li> <li>• 2001 Formulación de Ley general de SAN crea el CONSAN pero hasta mayo 2003 no era aprobada.</li> <li>• CONSAN derogada en 2003 por Vice Ministerio de Alimentación en el MAGA. Mesa de SAN con 22 instituciones y una sola reunión.</li> </ul>
POLÍTICAS DE SALUD/NUTRICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MSPAS tiene departamento de nutrición y alimentos realiza: vigilancia del estado nutricional en niños menores de 2 años (dio alerta en 2001); prevención y control deficiencias en micronutrientes; fortificación de alimentos; lactancia materna y alimentación infantil; educación alimentaria con manuales.</li> <li>• Emergencia del 2001: se hizo censo de talla y se atendió a afectados de 102 municipios en los centros de recuperación nutricional.</li> </ul>
PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MINEDUC desayuno con incaparina.</li> <li>• CONSAN mientras existió rescata almuerzo escolar en 35 municipios.</li> <li>• PMA cubre 37 municipios y apoyo en la emergencia. Planea hasta 2004 llegar 250 mil beneficiarios en una serie de proyectos: preescolares y lactantes con MINEDUC y Primera Dama; con MINEDUC en 19 municipios a escolares; con FONAPAZ reincursión de migrantes; reforestación con FIS-DL; alimentos en 88 de 102 municipios prioritarios, en 60 apoyando los CRN con MINSAL y centros de distribución comunitaria.</li> <li>• USAID CARE CRS SHARE Y Save the Children.</li> <li>• MAGA bono escolar de 1 a 2 Q por niño en 41 municipios financiado con recursos nacionales.</li> </ul>
POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de política en marco de mesas intersectoriales con enfoque rural ampliado no sólo agrícola. Diagnóstico enfatiza vulnerabilidad alimentaria; critica el centralismo en el manejo de múltiples fondos, ICTA débil, extensión inexistente, FONTIERRAS poco funcional.</li> <li>• Diagnóstico de la sociedad civil señala hambruna por crisis del café y propuesta más radical con redistribución de tierras cafetaleras CENOC postula reforma integral y soberanía alimentaria.</li> <li>• Proyecto PESA de FAO.</li> </ul>
POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización avanzada con importantes transferencias de fondos a los municipios.</li> <li>• Desarrollo de mancomunidades.</li> <li>• INFOM y asociación de municipalidades ANAM.</li> </ul>
POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONRED coordinadora nacional de prevención de desastres y un centro de operaciones de emergencia bien equipado.</li> <li>• INSIVUMEH para información de base.</li> <li>• MAGA con unidad de planificación geográfica y gestión de riesgos la más performante.</li> </ul>

## Honduras

Honduras muestra una situación bastante crítica en la mayoría de los indicadores de seguridad alimentaria en efecto, su niveles de disponibilidad requerirían de incrementos de cierta significación para una política que asegure el acceso a los alimentos de la población subnutrida y, sus niveles de producción alimentaria no son sólo insuficientes sino que han mostrado una clara tendencia a disminuir en las últimas décadas y a ser compensados con importaciones crecientes para cubrir la demanda efectiva sobre todo en arroz y trigo; lo anterior se ha traducido en una presencia creciente y significativa de calorías importadas en la ingesta alimentaria con niveles que se acercan al 30% del SEA y se ha visto obligada a emplear en los últimos años entre el 30% y el 40% de sus ingresos por exportaciones sólo para cubrir los déficits alimentarios.

Las orientaciones en materia de nutrición, se contemplan en el Plan de Acción Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, formulado por el Grupo Técnico Interinstitucional, integrado por las Secretarías de Salud Pública, Recursos Naturales y Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN), coordinado por éste último y contando con el apoyo técnico de la OPS/INCAP.

Durante 1996 se realizó una revisión y ajuste del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras para el período 1995-2000, inclusive los objetivos y metas de las áreas programáticas. Sin embargo, según el balance realizado en septiembre, la falta de recursos humanos calificados no han permitido viabilizar el plan. Están pendientes de aprobación los siguientes proyectos: gestión para la creación de CONASA; seguridad alimentaria y nutricional a nivel del hogar; microempresa, y desarrollo municipal; plan de promoción de la lactancia materna; control y tratamiento de deficiencias (yodo, hierro, vitamina A, energía y proteínas); fluoruración de la sal; información, educación y comunicación en SAN; vigilancia y monitoreo en proceso.

Al igual que los casos anteriores el grueso de las acciones concretas corresponden a distintas formas de intervención nutricional que aún reconociendo que son componentes importantes de una estrategia alimentaria, por sí solas no alcanzan a constituirse en una política nacional de SAN. (Cuadro 9)

*29 Basado en Misión de la Unión Europea 2003. En negrita se destacan elementos que servirán para la reformulación de estrategia para los cuatro países que se formula en el acápite final de esta parte.*

**Cuadro 9**  
**Políticas e intervenciones en Honduras<sup>29</sup>**

PLAN DE GOBIERNO 2202-2006 PLAN MAESTRO DE RECONSTRUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Plan engloba a la ERP que induce la organización del aparato público e incluye descentralización y plan de PRODEL y reordenamiento territorial PRONOT.</li> <li>• PMRT 1999 post Mitch.</li> </ul>
ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ENDS (2001) basada en microcuenca como unidad se formula casi como otro plan de desarrollo.</li> </ul>
ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2001)ERP horizonte 2.015 hipótesis de crecimiento improbable (el 5%) Se crea consejo consultivo para la reducción de la pobreza. Asesora del Gabinete Social; se crea un fondo ad hoc.y una secretaría o Grupo Técnico Institucional GTI a nivel de la presidencia. Actualización en 2003 bajo la presión de la suspensión apoyo FMI.</li> <li>• 80 municipios rurales y 7 urbanos priorizados con indicadores del PMA de un total de 298.</li> </ul>
POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay política explícita de SA pero existen todos los elementos.</li> <li>• Gobierno no está interesado en una política de SAN, sin embargo, los ministerios actúan con elementos de política de SAN designada presidencial prepara política SAN con apoyo de la FAO PESA.</li> <li>• SECSAL recibe apoyo para un SISVAN.</li> </ul>
POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SAG Mesa Agrícola y Política de Estado 20 cultivos claves.</li> <li>• Ley de desarrollo rural con carácter intersectorial.</li> <li>• Mesa Agrícola con preparación de una política para la agricultura 2003-2021.</li> <li>• PRONADERS desarrolla 18 proyectos muchos orientados a pequeños productores 95 mil familias. Proceso de titulación de tierras con BM y UE</li> </ul>
POLÍTICAS DE SALUD/NUTRICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios saludables y convenios con mancomunidades escuelas saludables.</li> <li>• Se propone crear un SISVAN.</li> <li>• Encuestas de nutrición del PMA con tratamiento de la información mejor que en otros países de la región.</li> </ul>
PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Red de seguridad social con PRAF (BID): bono de compensación escolar.</li> <li>• Gran interés por promover la merienda escolar por parte del Presidente que podría llegar a 1 millón de niños, (PMA 300 mil).</li> <li>• PMA con MINSAL apoyo a mujeres y niños de menos de 2 años, escolares, alimento por trabajo en 33 municipios y 18 mil beneficiarios; con MINEDUC 225 mil escolares; con CODEHFOR 50 mil beneficiados.</li> </ul>
POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COPECO en vía de modernización después de Match.</li> <li>• Creación del COMUS intersectorial para prevenir sequía con apoyo del PMA para la SAN de la población afectada.</li> </ul>
POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudades intermedias, dos corredores Sur y Norte.</li> <li>• PRODEL en preparación La Sec de gobernación ha iniciado experiencias de DEL a partir del PRODEL.</li> <li>• Ordenamiento territorial en preparación.</li> <li>• Asociación de Municipios de Honduras muy activa.</li> </ul>

## Nicaragua

Como se destacará al examinar la evolución de la seguridad alimentaria de Nicaragua este país exhibía los niveles más precarios en materia de disponibilidad agregada de alimentos, en efecto los niveles de oferta para satisfacer la demanda efectiva y los requerimientos de la población subnutrida mostraba una brecha persistente a lo largo de todo el período considerado; los niveles de inestabilidad de la oferta, si bien no eran críticos mostraban también una tendencia a incrementarse. Los niveles de dependencia calórica se han mantenido constantes alrededor de 35% mientras el porcentaje de los ingresos derivados de la exportación, empleados en importaciones de alimentos, que tendieron a decrecer en la primera mitad de los '90, mostraron en la segunda mitad tendencias al crecimiento hasta superar niveles del 40%; sin embargo, a diferencia de otros países, las importaciones de granos básicos tendieron a estabilizarse en el caso del arroz en torno al 30% y a declinar en el caso del frijol y el maíz.

El gobierno, a través de un mandato del Gabinete Social, creó en marzo de 1994, la Comisión Nacional para la Nutrición, de carácter interinstitucional, interdisciplinaria e intersectorial, designándole las siguientes funciones: Elaborar el "Plan Quinquenal de Acción para la Nutrición", a fin de dar cumplimiento a los compromisos contraídos en la Conferencia Internacional de Nutrición (CIN), destinados a reducir los niveles de desnutrición y adoptar medidas de prevención.

Para la ejecución de la Política se ha creado una primera instancia gubernamental que es la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN), y en un segundo nivel, un Comité Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (Cuadro 10)

---

*30 Basado en Misión de la Unión Europea 2003. En negrita se destacan elementos que servirán para la reformulación de estrategia para los cuatro países que se formula en el acápite final de esta parte*

**Cuadro 10**  
**Políticas e intervenciones en Nicaragua<sup>30</sup>**

<p><b>ESTRATEGIA REFORZADA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO y REDUCCIÓN de la POBREZA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ERCERP con insuficiente participación final en vista de la HIPC asume metas del milenio. Énfasis en elementos del SAN nutrición más que sistema .                  Discusión en dos consejos el de planificación económica y social CONPES y el de desarrollo sostenible CONADES.</li> </ul>
<p><b>ESTRATEGIA NACIONAL DE CRECIMIENTO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• END en preparación, sobre concepto de 7 conglomerados de negocios y distritos energía, turismo, carnes, lácteos, pesca y acuicultura, agroindustria, textiles y vestuario, forestal y madera. Sesgo a regiones con más potencial.</li> </ul>
<p><b>POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SAS (Sec de Acción Social Política NI. De SAN definida en 2000 de manera participativa, y plan de acción).</li> <li>• Organización con COTESAN intersectorial y con participación SC.</li> <li>• Designación de responsabilidades por sector Ley presentada en la Asamblea Nacional.</li> </ul>
<p><b>POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL</b></p>	<p>MAG-FOR responsable de disponibilidad y acceso de alimentos                  Creó un Departamento de SA.                  Reelaboró una política de SAN desarrollando disponibilidad y acceso Encargado del SISSAN.                  Diferentes proyectos de reducción de la pobreza con BID, ( BID_PAI 11 municipios); PNUD (municipios verdes); PMA (alimentos por trabajo en 39 municipios) Proyecto PESA de FAO.</p>
<p><b>POLÍTICAS DE SALUD/NUTRICIÓN</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilancia estado nutricional con muy poca cobertura; prevención deficiencia de micronutrientes y fortificación de alimentos.</li> <li>• Lactancia materna y alimentación infantil; educación alimentaria y nutricional; Comité Codees alimentarius.</li> <li>• Comisiones de SAN locales en San Juan del Sur y otros con INCAP.</li> </ul>
<p><b>PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comedores infantiles 25 mil niños en 64 municipios; nutrición escolar 200 mil niños; plan piloto de bono alimentario para escolares.</li> <li>• PMA el más importante de la región: 452 mil beneficiarios: con MINSA 42 mil beneficiarios mujeres gestantes y lactantes y niños menores de 2 años; con MINEDUC y Mi Familia alimentación escolar 95 mil regulares y 300 mil complementarios; con MAG-FOR alimentos por trabajo 80 mil beneficiarios.</li> </ul>
<p><b>POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del SNPMAD en 2000 con todas las instituciones del ejecutivo INETER, Cruz Roja, Ues será reforzado con proyecto del BM.</li> </ul>
<p><b>POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización lenta y con poca transferencia de recursos a los municipios, pero se está organizando.</li> <li>• INIFOM para fortalecimiento municipal; AMUNIC la asociación como órgano integrados, FISE para inversión.</li> <li>• Experiencias interesantes en San Juan del Sur con SAN como eje integrador se crea asociación de comarcas municipales ASOSUR en 28 comunidades.</li> </ul>

---

Existe un proyecto de ley pendiente de dictamen en las Comisiones de Producción, Distribución y Consumo y Comisión Económica, Finanzas y Presupuesto de la Asamblea Nacional que considera entre otras líneas de acción las siguientes: plan nacional de micronutrientes; plan nacional de lactancia materna; seguridad alimentaria y nutricional en procesos de desarrollo local; proyecto de nutrición dirigida; proyecto comunitario de atención integral a la mujer y la niñez; programa integral de nutrición escolar; comedores infantiles a preescolares comunitarios; combate a la pobreza; huertos familiares.

### Balance de la experiencia reciente

De lo señalado hasta aquí quedan en evidencia varios aspectos relativos a los avances en materia de las políticas de SAN: todos los países han asumido como objetivo estratégico asegurar que todas las personas, gocen de acceso a los alimentos que necesitan - en calidad y cantidad -, y a otros bienes y servicios (salud, saneamiento, educación) que les asegure su bienestar nutricional y les permita alcanzar su desarrollo, sin que ello signifique un deterioro del ecosistema (INACAP); se han formulado lineamientos estratégicos generales que plantean la necesidad de asegurar una oferta suficiente, estable, ambientalmente sostenible; han hecho avances importantes en diversas formas de intervención nutricional como la fortificación de alimentos y la entrega de raciones a diversos grupos vulnerables; se están iniciando políticas de transferencia que integren alimentación, salud y educación.

Todo lo anterior, independientemente de su relevancia en materia de mejorar el acceso a una mejor nutrición por parte de las familias y personas vulnerables, para constituirse en una estrategia de SAN, en los términos de las declaraciones de intención de muchas de las formulaciones de política de los países, requieren de un diseño integral del que las intervenciones mencionadas formen parte, pero que vaya más allá de ellas y apunte hacia la creación de capacidades de autosustentación de las familias que sufren de inseguridad alimentaria estructural.

Con la contribución de la Unión Europea se han avanzado diagnósticos que permiten plantear una estrategia renovada y con las contribuciones del PMA en materia de dar sustento espacial a las evaluaciones de vulnerabilidad alimentaria se ha avanzado en la dirección de poder dar dimensión territorial a los niveles de diseño y aplicación de la estrategia de SAN en los términos que se esbozan a continuación.

### Hacia una estrategia integral del SAN

Dada la diversidad de factores que inciden en los determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional parece razonable considerar tres niveles o ámbitos de intervención: el nivel macro, el meso y el nivel micro, cada uno con medidas y reglas que le son propias. Las intervenciones en el nivel macro están vinculadas por una parte con las propias variables macroeconómicas y por otra con aspectos de regulación y de estímulo al comportamiento de los principales agentes privados del sistema alimentario. El nivel meso tiene que ver con medidas a nivel de territorios o regiones en los términos que se precisa más adelante y el nivel micro se refiere fundamentalmente a aquellas intervenciones que actúan de manera directa sobre familias o personas. Aunque es evidente que existen interrelaciones importantes entre cada uno de los niveles, no es menos cierto que es posible concebir un cierto grado de autonomía dada las diferencias de organismos públicos o instituciones involucrados en uno u otro nivel.

## Políticas de SAN a nivel macro

Respecto a este nivel nos limitaremos a unos breves alcances sobre las medidas o líneas de acción posibles; se trata, en general de medidas que apuntan a la reorientación de la asignación de recursos destinados a mejorar la disponibilidad y el acceso alimentario y se expresan en: el peso relativo y la estructura del gasto social en el presupuesto; en las orientaciones de la inversión en infraestructura; en los estímulos fiscales o transferencias orientadas a la reorganización de las estructuras de producción y distribución de alimentos; al estímulo a la al estímulo a la difusión del progreso técnico en las distintas esferas de actividad que conforman el sistema alimentario; a la redefinición del patrón de inserción internacional en aquellos aspectos que inciden en la oferta y demanda alimentaria. (bandas de precios, protección frente al dumping, criterios para regular los efectos distorsionadores de la ayuda alimentaria, etc.); al establecimiento de normas y estándares que regulan calidad e inocuidad de los alimentos.

Es necesario hacer una consideración especial respecto a los supermercados pues por lo señalado en el acápite relativo a su papel en la estructura del sistema alimentario y reiterado más arriba se hace evidente la necesidad de una política destinada, por una parte a contrarrestar las tendencias a la exclusión de los pequeños productores y por otra a regular ciertos patrones de comportamiento que afectan a su incidencia al conjunto del sistema alimentario.

En lo que atañe a los pequeños productores dichas tendencias a la exclusión se derivan de las prácticas de aprovisionamiento, formas de coordinación y estrategias de reducción de los costos de transacción que caracterizan a los supermercados en el ámbito de las frutas y hortalizas frescas en las que los pequeños productores tendrían potencialidades competitivas<sup>31</sup>.

Aunque parte de las políticas relativas a este problema tienen que ver con las medidas de tipo meso que se discuten más adelante, hay otras de orden más general que corresponden a este nivel<sup>32</sup> como son: la inversión pública o asociada a privados en el desarrollo de laboratorios que reduzcan el costo de los servicios destinados a evaluar y calificar la inocuidad de los productos, no sólo para la exportación sino para el mercado doméstico pues dichos costos tienen un peso significativo para los pequeños productores; reducción de las barreras al movimiento de productos entre países de la región que "aumente las posibilidades de una regionalización de los sistemas de abastecimiento"; el desarrollo de sistemas de transferencia tecnológica muy diferentes a los que caracterizaron esta actividad en el pasado, orientados más bien a asegurar que los estándares de los procesos de producción correspondan a los establecidos por los supermercados o por las reglas públicas a las que éstos últimos pudieran estar sometidos; el impulso a programas como el Programa Integral de Protección Agrícola y Ambiental PIPAA, que es una entidad público-privada entre el Ministerio de Agricultura de Guatemala y AGEXPRONT.

## La política Meso: Desarrollo territorial rural de la SAN

Una mirada retrospectiva a los diversos intentos de iniciar y definir políticas de seguridad alimentaria, con anterioridad incluso a la Conferencia de Nutrición y a la Cumbre Alimentaria mostrará una cierta distancia entre la formulación de intenciones de las estrategias y las acciones concretas en las que se tradujeron las políticas implementadas. En alguna medida la contradicción entre una definición muy amplia y omnicompreensiva de las estrategias de SAN asignadas a determinados ministerios o secretarías y la formulación paralela de políticas de desarrollo rural y de políticas de desarrollo local, asignadas a otros ministerios o secretarías, terminaban por

<sup>32</sup> Basado en Reardon y Berdegú, 2003.

<sup>33</sup> El informe citado de la Unión Europea señala textualmente: "... consideramos que el SAN no es algo radicalmente distinto del desarrollo rural, sino que el concepto, en cada una de sus épocas, ha coincidido con ciertos modelos acerca del desarrollo rural y no con otros. Por tal razón es importante el tomar en cuenta el enfoque del SAN actual por su potencial integrador al más alto nivel (lógico y político) dentro de las estrategias nacionales de desarrollo de los países de la región y de las políticas regionales integradoras como es actualmente la política de integración social".

debilitar la capacidad operativa en cada uno de estos ámbitos en circunstancias que, como lo revelan varios de los documentos y en particular las evaluaciones recientes de la Unión Europea, la existencia de objetivos e instrumentos comunes a dichas estrategias o políticas parecen sugerir la necesidad y probablemente también la posibilidad de una formulación integral<sup>33</sup>: “el SAN constituye un eje integrador de desarrollo local y de los diferentes actores como lo ha mostrado la experiencia del INCAP a nivel municipal” (Unión Europea, 2003).

El citado documento de la UE señala que, la acumulación de recientes desastres de un nuevo tipo, como el Mitch en las tierras del interior y de la vertiente pacífica, la frecuencia de El Niño y el cambio climático o la sequía recurrente así como los que golpean sin ser previsibles como los terremotos, han creado una incipiente cultura de prevención que ha dado lugar a que se hayan multiplicado los análisis cartográficos sin integrarse unos a otros, el reto en esta materia no es el de generar nuevas fuentes sino de más análisis espaciales de los fenómenos de seguridad alimentaria y nutricional.

En los cuadros en que se sintetizaron las intervenciones en el SAN de los cuatro países, se destacaron algunos elementos (marcados con negrita en los cuadros) que puede servir de puntos de apoyo para ir configurando algunas acciones piloto que sirvan de verdaderos laboratorios de aprendizaje en la reformulación de las estrategias de SAN. En materia de desarrollo local en el caso de El Salvador, se plantea la integración de las economías locales y se reconocen 36 unidades microrregionales como marco para el “Desarrollo Territorial”. En el caso de Guatemala, junto con destacar los sesgos rurales en su planes de desarrollo se plantea tomar al municipio como unidad básica de las acciones de SAN, se está en un proceso relativamente avanzado de descentralización con incrementos en las transferencias de fondos a los municipios y el INFOM impulsa asociaciones de municipalidades. En Honduras se ha formulado un programa de Desarrollo Local y de Ordenamiento Territorial, cuenta con una asociación de municipios muy activa, han prosperado algunos convenios con mancomunidades y se plantea un cierto desarrollo en torno a ciudades intermedias en los corredores del Sur y del Norte. En Nicaragua se mencionan siete conglomerados de negocios, se percibe al SAN como eje integrador y se cuenta con una asociación de comarcas municipales ASOSUR en 28 comunidades.

Es a partir de todos estos elementos que es posible plantear la formulación de una estrategia meso de SAN que posiblemente en sus primeras etapas de implementación deberá tener más bien un diseño de implementación experimental de modo de conformar espacios de aprendizaje organizacional e institucional que permitan la posterior implementación a escala mayor de la estrategia.

Definida en términos sintéticos lo que se plantea es una estrategia de Desarrollo Territorial Rural de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (DTR-SAN) que toma como punto de partida o, si se quiere, se estructura en torno a las estrategias de desarrollo local, pues éstas por las propias características de los países tendrían un carácter eminentemente rural sobre todo si adoptamos un concepto de rural que va más allá de los criterios utilizados por los censos de población.

En efecto, si tomamos un cierto umbral de densidad demográfica como criterio relevante para delimitar lo urbano de lo rural, abandonando por lo tanto el llamar urbanas a las capitales municipales por sólo ser tales, a pesar de que ni su nivel de infraestructura ni su peso poblacional permiten esperar de ellas un papel dinamizador de su entorno, quedará en evidencia que hay una clara sobreestimación del grado de urbanización de los países de la región<sup>34</sup>. Con este criterio, es probable que la población propiamente urbana de los países considerados no supere el 30% en los más urbanizados de los cuatro.

*31 Se trata de productos intensivos en mano de obra y la supervisión que no tienen economías de escala manifiestas a nivel de la finca pero que pierden competitividad por los altos costos de transacción que supone la coordinación con ellos a título individual. 34 Un estudio realizado por von Meyer y Muheim (1997) para el Servicio de Desarrollo Territorial de la OECD, estableció que para el promedio de los países considerados, el 40% de la población era “predominantemente urbana” y el 28% “predominantemente rural”; incluso para EE.UU. eran del 36% y el 30% respectivamente a pesar de que menos del 4% de la población está vinculada a la agricultura. El mismo ejercicio fue realizado por Veiga (2000) para Brasil llevando la población urbana del 80% como dicen los censos a alrededor del 60%.*

El Desarrollo Territorial Rural (DTR) ha sido definido como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza . Se trata por lo tanto de un proceso que descansa sobre dos pilares o componentes que deben abordarse de manera simultánea: la transformación productiva y el cambio institucional.

La transformación productiva de un determinado espacio supone la incorporación de innovaciones en procesos, en productos o en formas de gestión a los recursos y capacidades presentes en dicho espacio que permitan insertarse de manera dinámica a los mercados.

El cambio institucional supone transformaciones en las organizaciones e instituciones rurales que inciden en dicho espacio con el propósito de asegurar que los resultados de la transformación productiva beneficien a las familias en situación de pobreza<sup>35</sup>.

El DTR-SAN toma a la seguridad alimentaria y nutricional como el eje integrador tanto de la transformación productiva como de los cambios en la arquitectura institucional de un determinado espacio. Dicho espacio se constituye en territorio cuando los agentes del proceso de transformación lo reconocen como necesario para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos al interior, y entre todos con el “mundo externo”, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender. “Puesto de otra forma, el territorio en cada proceso de desarrollo rural es una construcción social”.

El elemento de identidad que convoca en este caso a los agentes públicos y privados es el logro de un territorio libre de inseguridad alimentaria, función objetivo que permite diferenciar grados de vulnerabilidad<sup>36</sup> territorial y sumarse a otros criterios como el grado desarrollo del proceso de transformación productiva y el grado de desarrollo de una institucionalidad que contribuye a evitar la exclusión, para establecer una tipología de territorios como base al diseño de políticas diferenciadas<sup>37</sup>.

Por cierto toda clasificación tipológica tiene un carácter puramente instrumental y está condicionada tanto a la cantidad y calidad de información disponible como a la capacidad de diseño e implementación de los responsables de poner en práctica las políticas diferenciadas. A título de ejemplo y a partir de las categorías mencionadas es posible pensar en cuatro tipos gruesos de territorio y dentro de cada tipo a aquéllos afectados por mayor o menor grado de vulnerabilidad (ver Gráfico 21).

Sobre el riesgo y vulnerabilidad la Unión Europea señala en el documento citado: “que la geografía y la frecuencia de las amenazas que pesan tanto sobre la disponibilidad como sobre el acceso indican que hay territorios más expuestos a estas amenazas que otros, como el corredor seco y que éstos ya coinciden en cierta medida con el estado de situación de inseguridad alimentaria. Ello parece indicar que la recurrencia de los factores adversos en el pasado ha cristalizado en la situación actual. A la vez la situación de inseguridad alimentaria se vuelve una vulnerabilidad es decir una carencia de capacidad de enfrentar la amenaza cuando ocurra se trata por tanto su círculo vicioso que es necesario romper”.

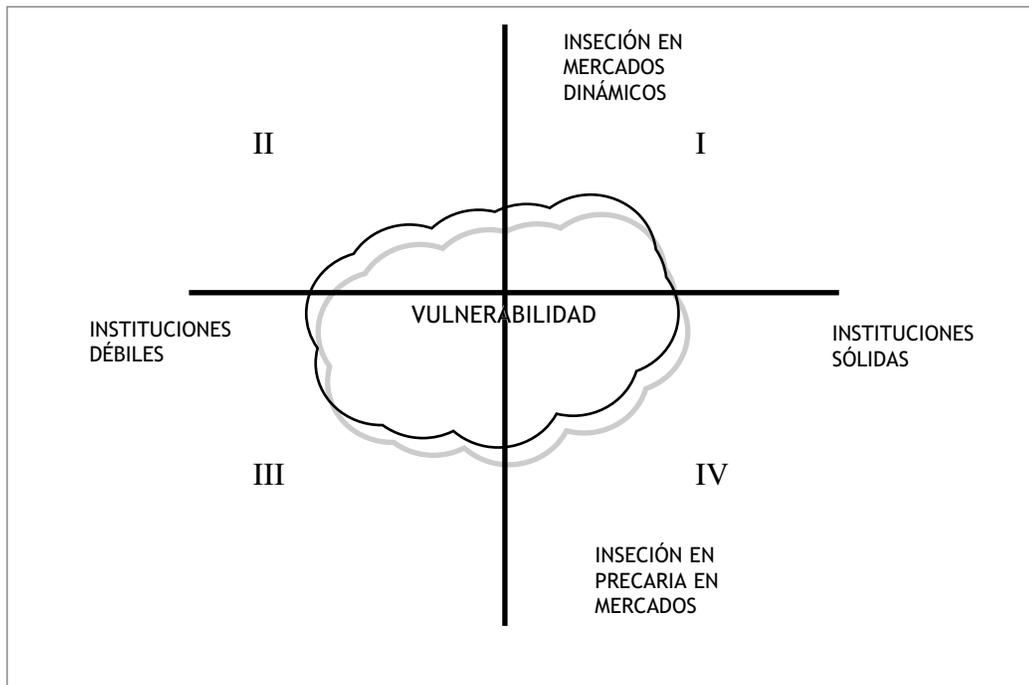
En una caracterización como la sugerida un conjunto de territorios (tipo I) que tienen solidez institucional y se caracterizan por un proceso dinámico de transformación productiva; aunque algunos de ellos puedan ser vulnerables a fenómenos climáticos y de otra naturaleza, tendrán capacidad bastante autónoma de enfrentar dichos fenómenos y capacidad endógena de ir superando la inseguridad alimentaria de los hogares afectados por ésta, producto de su dinamismo y de sus instituciones.

35 Schejtman, Berdegú, (2003). El desarrollo de esta sección corresponde a una síntesis de elementos del capítulo 3 del documento citado salvo en lo que dice relación con las referencias al SAN.

36 Los esfuerzos del PMA por elaborar indicadores de vulnerabilidad son, sin duda un aporte en este sentido.

37 Un caso interesante en esta línea es el proyecto de desarrollo integral de municipios fronterizos, que espera mejorar la calidad de vida de la población, contribuir al establecimiento de bases robustas para el desarrollo sostenible de unidades territoriales transfronterizas centroamericanas con alta vulnerabilidad social.

Gráfico 21  
Tipos de configuraciones territoriales



Por contraste los territorios de tipo III, con instituciones débiles o en franco estado de desestructuración societal, con escasas opciones de empleo remunerativo local para sus escasos recursos y altamente vulnerables corresponden probablemente a espacios en que las opciones son o de tipo puramente asistencial o de capacitación para migrar hacia espacios con mayores oportunidades. Muy probablemente las opciones de DTR-SAN son potencialmente más prometedoras en los territorios de tipo II y IV fortaleciendo la arquitectura institucional en el primer caso para evitar que el dinamismo económico sea excluyente o fortaleciendo los procesos de transformación productiva apoyados en la presencia de organizaciones e instituciones bien articuladas.

Esta sobre simplificación de la gama compleja de situaciones que la realidad ofrece tiene sólo el propósito de destacar que la superación sustentable de la inseguridad alimentaria requiere superar estrategias que estén reducidas exclusiva o básicamente a intervenciones de tipo nutricional, o a transferencias coyunturales de recursos y avanzar hacia esquemas que crean capacidad de autosustentación en los procesos de mejoramiento de los niveles de vida y de trabajo de la población.

En el documento en que está basada esta sección se desarrollaron un conjunto de criterios orientadores para el desarrollo territorial que con modificaciones marginales son adaptables al DTR-SAN.

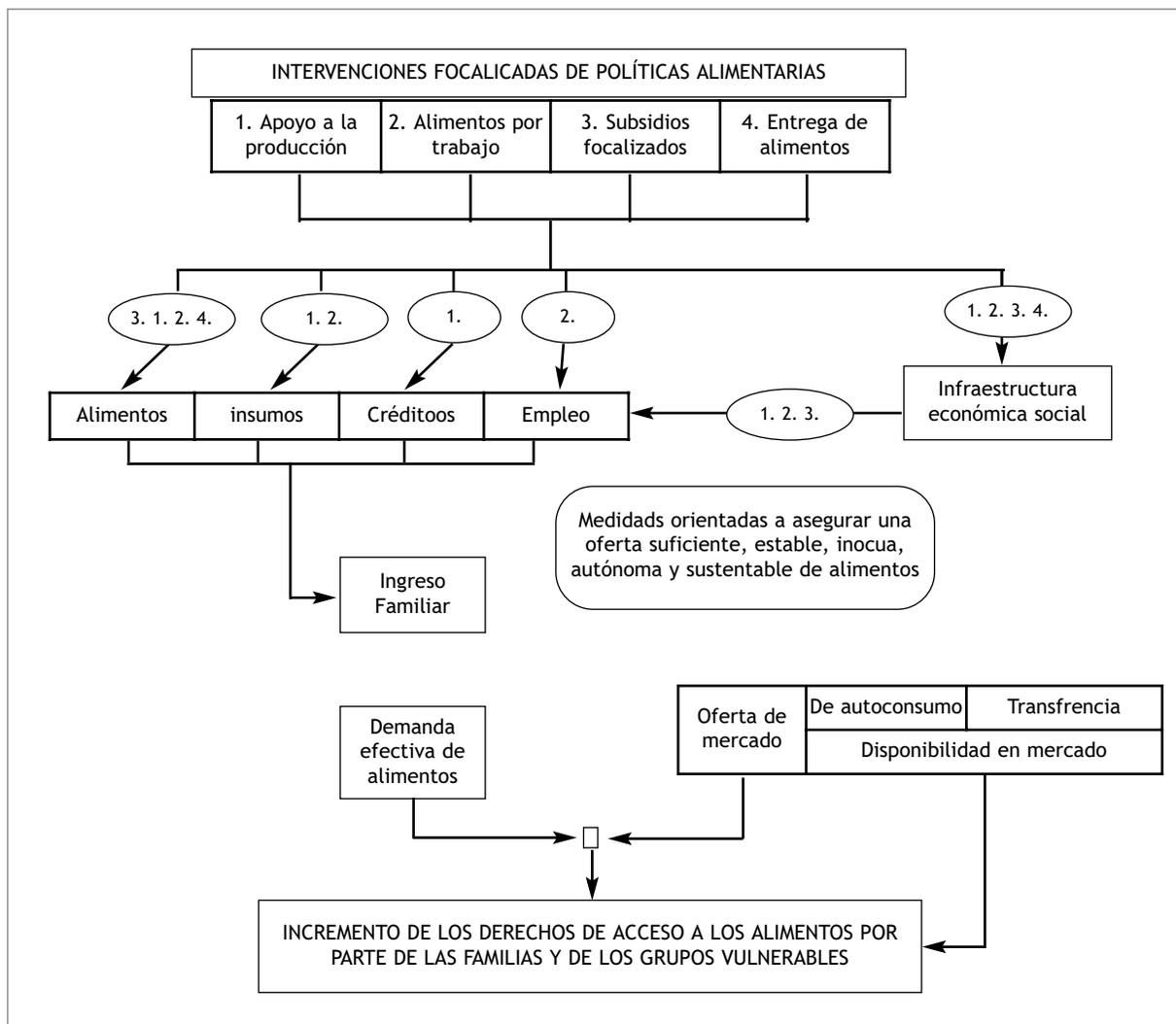
- La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea, teniendo a la reducción de la inseguridad alimentaria como norte.
- Los programas deben operar con un concepto ampliado de lo rural superando la identidad rural agrícola e incorporando al territorio rural los núcleos urbanos intermedios.
- Para los programas, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente que tiene en su centro la superación de la inseguridad alimentaria.
- Los programas deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios y diseñar estrategias diferenciadas en función de ello.
- Los programas deben convocar a la diversidad de agentes del territorio. La superación de la indigencia y de la desnutrición pasan por involucrar a no pobres en alianzas y redes para generar procesos de transformación productiva que los pobres por si solos no lograrían.
- Los programas deben considerar las combinaciones de las cuatro posibles rutas de salida de la pobreza: la agrícola, la rural no agrícola, la migración y las diversas combinaciones de las tres anteriores o pluriactividad.
- Los programas requieren una compleja arquitectura institucional, es decir, de una combinación de organizaciones e instituciones formales e informales que den lugar a redes y alianzas entre agentes privados y entre éstos los públicos que permitan construir identidad, consensos e inclusión.
- Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo pues la superación estable y autosustentada de la pobreza y de la seguridad alimentaria requieren de plazos medianos a largos de maduración.

### La política SAN a nivel micro

Éste es posiblemente el ámbito en que se han hecho los mayores avances y donde se tiene una rica experiencia de muchas décadas, en particular la desarrollada e impulsadas por INACAP, por lo tanto, lo que cabe en relación a ella es hacer una rigurosa sistematización que permita un balance de lecciones aprendidas destinadas a alimentar las políticas micro de la SAN.

Varias de las actividades de este ámbito han sido incorporadas en la descripción esquemática que se hizo de las políticas alimentarias de los 4 países que se analiza y que aparecen presentadas en forma esquemática en el Gráfico 22 que ahorra mayores comentarios salvo mencionar que cuando se integran espacialmente todas las intervenciones estamos en una estrategia meso del tipo DTR-SAN a la que le faltan los cambios institucionales.

Gráfico 22  
La políticas micro de seguridad alimentaria y nutricional



FUENTE: Versión modificada de FAO 1996

A las iniciativas indicadas tanto la descripción de las políticas de los países considerados como las que genéricamente describe el gráfico cabe agregar que aquéllas están en vías de implementación y que tienen un potencial importante de incidir en la formación de capital humano a mediano plazo la constituye la propuesta DESPERTAR que integra de modo interrelacionado acciones en alimentación, salud y educación, a imagen y semejanza de la experiencia mexicana con PROGRESA-OPORTUNIDADES.



Arroyo, J.; Nebelung, M. (2002).

La micro y pequeña empresa en América Central GTZ/PROMOCAP PROMICRO/OIT. Guatemala, mayo 2002.

Barrance, A.J. (1997)

Recursos genéticos forestales en Centroamérica: El desafío de la conservación red forestal para el desarrollo rural. Documento 21f, verano 1997 ODI, Portland House, Stag Place, Londres SW1E 5DP, Reino Unido.

<http://www.odifpeg.org.uk/espanol/publications/rdfn/21/rdfn-21f-iv-espanol.pdf>

CEPAL. (2003).

Panorama de la inserción internacional de América Latina y El Caribe 2001-2002.

<http://www.eclac.cl/Comercio/paninsal/Paninsal20012002/NAV/P100.htm>

CEPAL. (2002).

Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y El Caribe LC/MEX/L.537, agosto de 2002.

CEPAL. (2003).

Panorama social de América Latina 2002-2003.LC/G.2209-P/E, agosto 2003.

Dirven, M. (2001).

Apertura económica y (des)encadenamientos productivos. Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

CAC. (2002).

Seguridad alimentaria en Centroamérica del manejo de crisis en el corto plazo, al manejo de riesgos y reducción de la vulnerabilidad en el largo plazo. Nota estratégica junio, 2002. Documento presentado por el Consejo Agropecuario Centroamericano a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación Roma: junio 2002.

FAO. (1983a).

Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación. "Informe del Director General sobre la seguridad alimentaria mundial: reconsideración de los conceptos y métodos". CFS: 83/4, diciembre.

FAO. RLAC. (1983b).

"Experiencia latinoamericana en cadenas voluntarias y cadenas cooperativas de comerciantes minoristas de alimentos". Oficina Regional para América Latina y el Caribe, RLAC/MERC-5. Santiago de Chile.

FAO. RLAC. (1990a).

"Informe final del Taller Internacional sobre Venta Callejera de Alimentos". Organizado por Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Dirección de Política Alimentaria y Nutrición de Centroamérica y Panamá. Ciudad de Guatemala, Guatemala: NUT-45: (INCAP).

FAO. (1988).

Potencialidades del desarrollo agrícola y rural de América Latina y el Caribe LARC/88 Roma.

---

FAO. IPGRI. (2001).

El papel de la mujer en la conservación de los recursos genéticos del maíz. Guatemala. Instituto Internacional para los Recursos Fitogenéticos  
Roma: FAO.

Groote, J.P.; Ruben, R. (1997).

Sustainable Agriculture for Central America. London: Mac Millan Press.

INCAP. OPS. (2002).

Seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica. Documento de trabajo. Guatemala: noviembre 2002.

INCAP. (2003). Grado de avance de la iniciativa de seguridad alimentaria y nutricional en los países miembros del INCAP. Revisado y actualizado en septiembre 2003.

Meyer, H. von; Muheim, P. (1997).

Employment is a territorial issue. En: The OECD OBSERVER N° 203 december 1996, january 1997.

Misión de la Unión Europea. (2003).

Formulación de una estrategia de intervención en seguridad alimentaria y nutricional. Presentada al Seminario Regional. Managua: 6 al 8 mayo 2003.

James, W.P.T.; Schofield, E.C. (1990).

Human energy requirements. A manual for planners and nutritionists. Publicado por Oxford University Press de acuerdo con FAO. Nueva York.

Kaimowitz, D. (1996).

Livestock and deforestation Central América in the 1980s and 1990s: A Policy Perspective Center for International Forestry Research [http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf\\_files/spubs/sp-lstock-n.pdf](http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/spubs/sp-lstock-n.pdf)

Koulychizky, S. (1985).

"Analyse et stratégie de filière, une approche nouvelle en agroalimentaire". En: L'analyse de filière. Paris : ADEFI, pp.131-42.

PNUD. (1990). Desarrollo sin pobreza: II Conferencia sobre la pobreza en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Quito: 20-23 noviembre 1990.

Berdegú, J.; Balsevich, F.; Flores, L.; Reardon, T. (2003).

The rise of supermarkets in Central America: Implications for private standards for quality and safety of fresh fruits and vegetables final report for the USAID-RAISE/SPS project on private standards of supermarkets in Central America. July 2003 (facilitado por el autor).

---

Rello, F.; Sodi, D. (1989).

Abasto y distribución de alimentos en las grandes metrópolis. México: Editorial Nueva Imagen.

Schejtman, A. (1980).

"Economía campesina: Lógica interna, articulación y persistencia". En: Revista de la CEPAL, N° 11, Santiago de Chile.

Schejtman, A. (1994).

Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina. FAO Santiago de Chile.

Schejtman, A.; Berdegú, J. (2003). Desarrollo territorial rural Rimisp.

<http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870>

Sen, A.K. (1982).

Poverty and famine: An essay on entitlement and deprivation. Oxford University Press.

Steinhart, J.S.; Steinhart, C.E. (1974).

"Energy use in the American Food System". En: Revista Science, Vol. 185, N° 4134.

Veiga, J.E. (2000).

Desenvolvimento territorial do Brasil: Do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. Universidad de Sao Paulo Departamento de Economía.