

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN CENTRO AMÉRICA

Alexander Schejtman

Resumen

Analizar la seguridad alimentaria supone examinar los problemas que enfrenta su logro en dos niveles: la relación con la oferta agregada de alimentos y el relacionado con los problemas de acceso alimentario por parte de las familias de bajos ingresos. En relación a la oferta agregada se analizan las principales manifestaciones de inseguridad considerando los niveles de suficiencia, 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 con el fin de delimitar el tipo y la magnitud de las tareas de la política alimentaria. Definidas estas, se procede al análisis de la estructura y funcionamiento del Sistema Alimentario. Es en dicho marco que se examina la política alimentaria y nutricional de cuatro países centroamericanos partiendo de los alcances y limitaciones de las políticas nutricionales, en cuanto tales, para superar los problemas de subnutrición, para proceder, después, al examen del tipo de políticas particulares adoptadas por cada uno de ellos y formular algunos elementos de una estrategia alternativa.

Palabras clave: Sistema Alimentario, seguridad alimentaria, oferta agregada de alimentos, acceso alimentario, familias de bajos ingresos, política alimentaria.

Abstract

To analyze food security presupposes examining the problems faced at two levels when trying to achieve it: the relationships with aggregate food offer and the problem with access to food by low-income families. In relation to aggregate offer, the main signs of insecurity are analyzed taking into consideration the levels of sufficiency, stability, autonomy and environmental sustainability. As for access problems, the implications of poverty and indigence on hunger and malnutrition are analyzed in order to define the type and magnitude of the tasks in food policy. Then, the structure and functioning of the Food System is analyzed. Within that frame, food and nutritional policies in four Central American countries are examined, starting with the scope and limits of nutritional policies as such, to overcome the problems of undernourishment, to then examine the type of specific policies adopted by each country and finally formulate some elements for an alternative strategy.

Key words: Food System, food security, food policy, aggregate food offer, access to food, low-income families.

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. 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 (SA)

Por Sistema Alimentario se entenderá al conjunto de relaciones **socioeconómicas y técnicoproductivas** 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, este 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 viceversa. 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 un alto grado de heterogeneidad como las que caracterizan a los sistemas alimentarios de Centroamérica pues permite:

- i. considerar, de modo explícito, las motivaciones de los agentes involucrados;
- ii. detectar el grado de coherencia o de contradicción de las políticas destinadas a incidir en su comportamiento;
- iii. 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; y
- iv. 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 SA de mayor relevancia para el diseño de la política alimentaria estarían: i) la heterogeneidad de las unidades productivas y de distribución que lo conforman; ii) la asimetría de las relaciones entre agentes y, en muchos casos; iii) la insuficiente articulación entre la producción primaria y el sector de transformación.

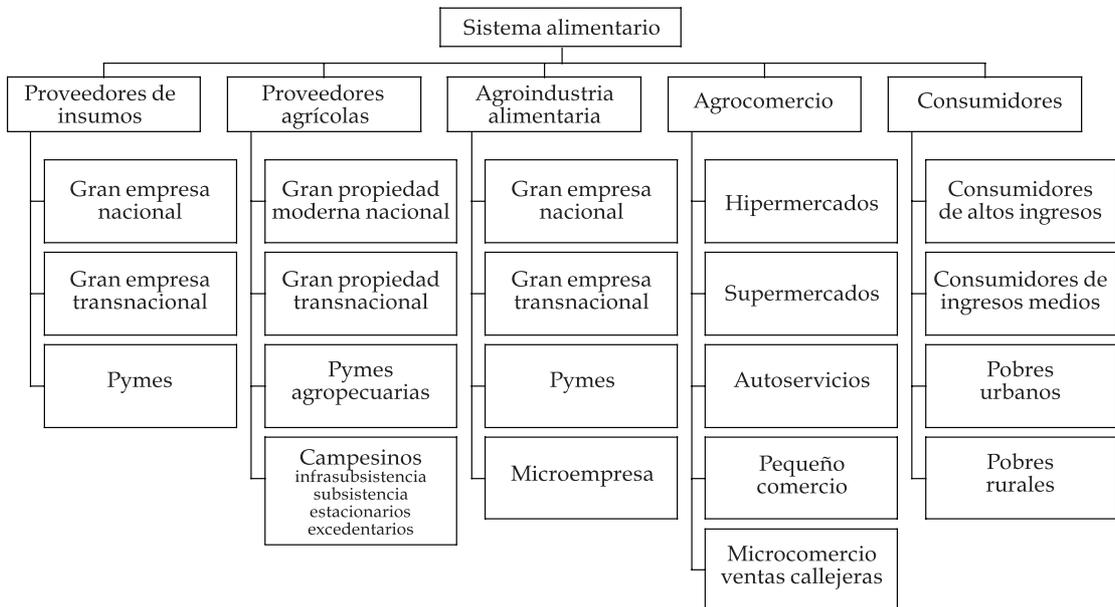
La heterogeneidad. El SA es el más heterogéneo de los sectores de la economía en cada una de las esferas de actividad que lo constituye, pues en él coexisten unidades campesinas con empresas agrícolas altamente capitalizadas; microindustrias con grandes monopolios y oligopolios de la agroindustria nacional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

En términos genéricos, es posible distinguir, en primer lugar, dos grandes categorías en lo que a tipo de agentes se refiere: i) 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 ii) 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 diferenciadas¹ 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 1

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 este 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”.²

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; esta 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

El análisis a nivel de cadenas como marco para la política debería permitir: (i) 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 que permita buscar “juegos de suma positiva” entre los distintos agentes; (ii) aumentar la transparencia de las relaciones y el acceso a información de los agentes más débiles de la cadena; (iii) 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, etc. (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 (Dirven 2001, que incluye trabajos sobre Chile, Colombia, Uruguay Argentina y México), de manzanas en Brasil, vino en Chile, aceite en Argentina y palmito y aceite de palma en Ecuador³. 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,⁴ que confirman la escasa articulación a que se hiciera referencia⁵.

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.

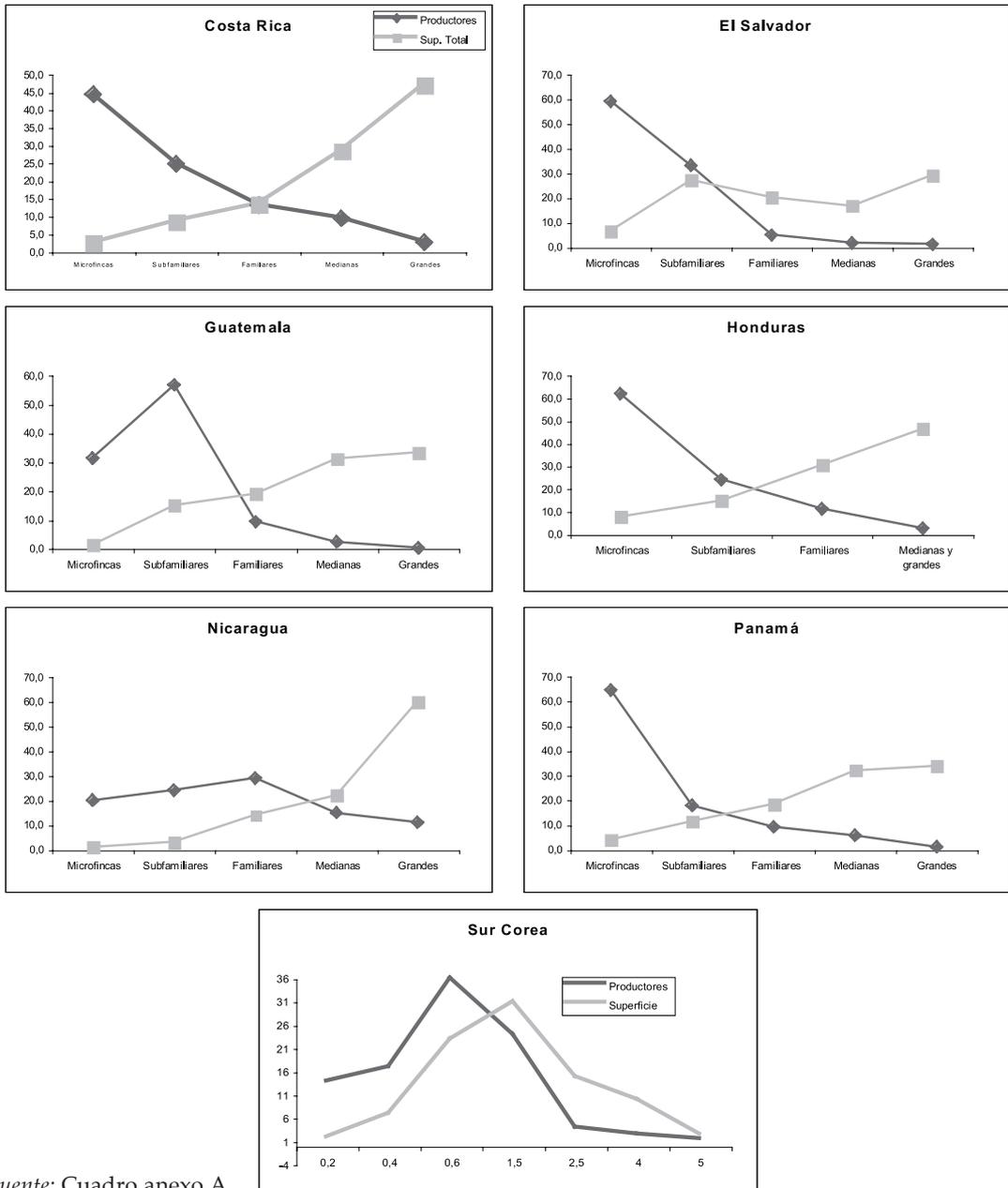
5.1. El sector primario: principales tipos de entidades productivas

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 2).

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 2

ESTRUCTURAS AGRARIAS COMPARADAS



Fuente: Cuadro anexo 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 frijol 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, los siguientes:

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, etc.

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 aquellas 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 los 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 conllevan importantes implicaciones para el diseño de la política alimentaria, como se destaca más adelante, al abordar este último aspecto⁶ (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1

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.

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 por ciento de sus ingresos totales.

5.2. 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 de alrededor del 46 por ciento 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 por ciento en la mayoría de los países, mientras en los países industrializados de occidente éste alcanza niveles del 80 y de más del 90 por ciento.

Gráfico 3

ESTRUCTURA DEL SECTOR INDUSTRIAL

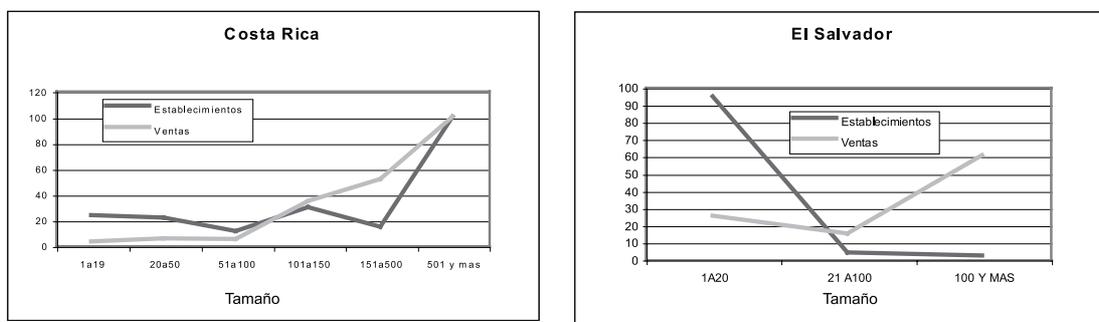
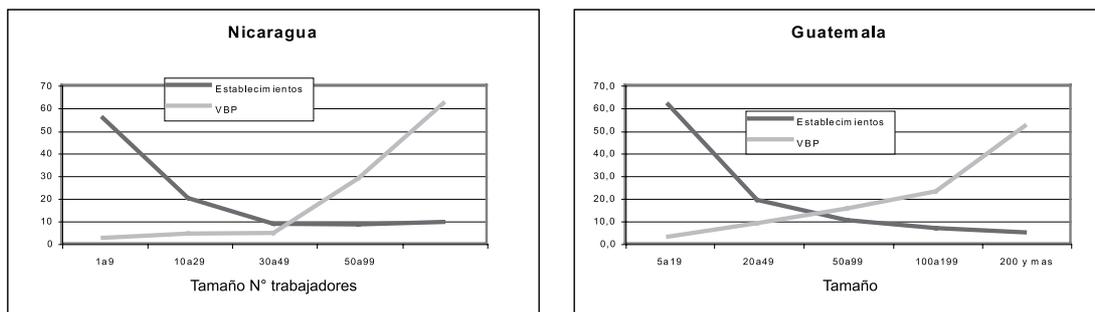


Gráfico 3 (cont.)

ESTRUCTURA DEL SECTOR INDUSTRIAL



Fuente: Arroyo y Nebelung, 2002

5.3. 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.

La distribución socio-espacial 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 producción⁷.

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 aquella de la que forma parte la totalidad de la pequeña agricultura tradicional así como aquella 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 estos domina una proporción significativa del mercado; así, por ejemplo, en el estudio de Rello y Sodi (1989) 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 por ciento de los hortofrutícolas estratégicos que llegaron a la Central, tratándose de mayoristas especializados en uno o no más de tres productos.⁸

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

El pequeño comercio

En las áreas urbanas es posible distinguir tres tipos genéricos de pequeño comercio tradicional: la tienda independiente (pulpería), el locatario de un mercado público y el puesto de venta en los mercados móviles o “ferias libres” (feriante). Su rasgo común es el carácter básicamente familiar de la unidad, la alta intensidad de trabajo, el bajo nivel de educación formal, lo reducido de la superficie y de la infraestructura y su dependencia de proveedores mayoristas o medio-mayoristas.

Se diferencian por el tipo de producto, por la amplitud del radio de cobertura y, como consecuencia, del número de familias que en ellos se atienden y los valores de sus ventas. Estimaciones hechas para México, que creemos son generalizables a muchos de los países de la región, indican que: los mercados móviles, por su propia naturaleza, tienen un radio mayor, de alrededor de 400 mts. por punto diario de instalación; el locatario de mercado público un radio de 600 mts. y la pulpería de 300 mts. En el rubro hortícola, las ventas de los primeros suelen triplicar a la de los segundos pero son relativamente parecidas en abarrotes y carnes (Rello y Sodi, 1989, pag. 150).

Entre estos dos elementos polares: los supermercados y el microcomercio tradicional existe una capa de comerciantes medianos, cuyo tamaño varía de un país a otro, algunos como resabios de formas en desaparición, otros dedicados a determinados rubros; otros, de desarrollo reciente, a imagen y semejanza de las “convenience stores” de Estados Unidos, para compras complementarias en horarios amplios y, finalmente, otros como formas emergentes de un comercio de especialidades para consumidores de altos ingresos. La presencia de estos estratos no altera, sin embargo, el alto grado de concentración / polarización de la esfera comercial.

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 estos 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: i) suelen establecerse, entre comprador y vendedor relaciones particularistas, que contrastan con el carácter genérico o universalista de las relaciones en el comercio moderno; ii) 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 2).

Cuadro 2

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 supermercados⁹

Este tipo de comercio se desarrolló a imagen y semejanza de sus homólogos de los Estados Unidos con grandes superficies que van desde los 300 m² hasta más de los 1300 m²

(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 et al., 1991, 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 de 15 por ciento en 1994 a 34 por ciento en el 2001, al 50 por ciento en Costa Rica y al 37 por ciento 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 (excluidas las bananas), 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.

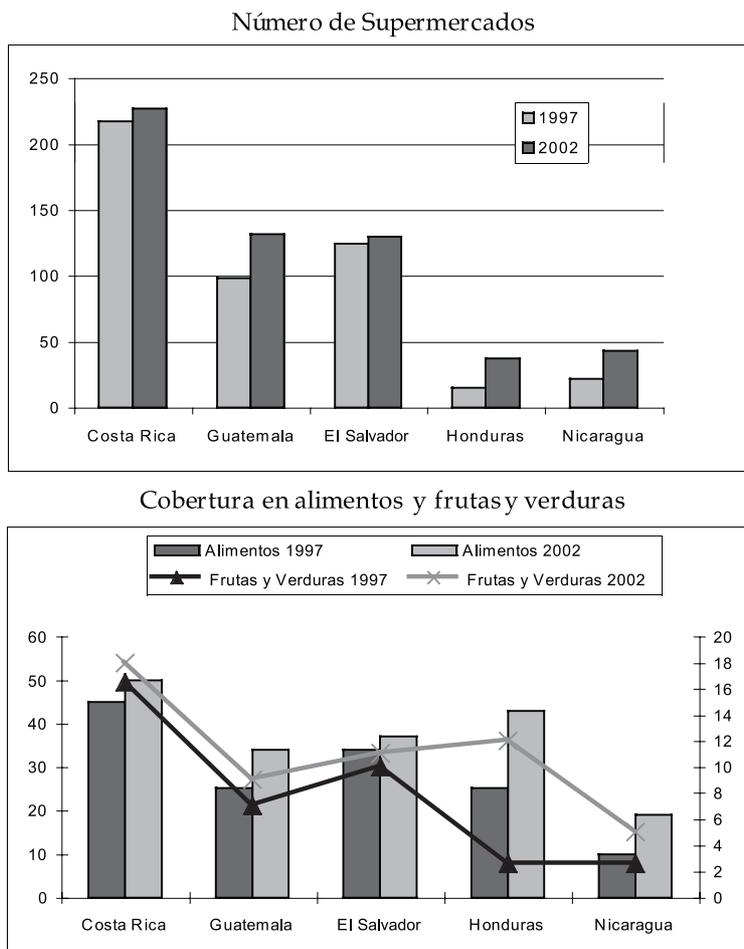
Existen, a mediados del 2003, 600 supermercados en los cinco países de la Región lo que equivale a 17 supermercados por millón de personas que es todavía un nivel de la mitad de Argentina. El promedio ponderado de la participación de los supermercados en la distribución de alimentos es de 55 por ciento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

Los supermercados se han ido expandiendo a lo largo de la última década de constituir un mercado nicho focalizado en los consumidores más ricos de las capitales han ido penetrando ciudades intermedias e incluso pequeños pueblos de 10 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 un 54 y un 58 por ciento 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 4

NÚMERO Y COBERTURA DE LOS SUPERMERCADOS 1997 2002



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 Estados Unidos 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 por ciento contra un 36 por ciento). 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 de 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 los viejos sistemas de abastecimiento basados en mayoristas tradicionales hacia el uso de cuatro fórmulas de aprovisionamiento: (i) recurso a agentes especializados (ii) abastecimiento centralizado a través de centros de distribución pasivos o activos (iii) consistencia asegurada a través de proveedores preferidos y (iv) calidad e inocuidad vía mecanismos impuestos a los proveedores.

La cadena La Fragua en Guatemala ha ido de un 32 por ciento de centralización en el año 2001 a un 78 por ciento en el 2003; y CSU de Costa Rica está prácticamente centralizada en 100 por ciento. La Fragua decidió 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 Estados Unidos

Otra estrategia es la de la cadena de supermercados CSE (parte de la cadena regional CARHCO) que controla el 80 por ciento 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 siete años atrás se limitaba a comprar en el mercado mayorista tradicional para redistribuirlos a través de las tiendas de CSE pero, en los últimos dos o tres años, Hortifruti prácticamente abandonó el aprovisionamiento a través de los canales tradicionales y fue más lejos, esto consistió en la creación de una red de aproximadamente 200 proveedores preferentes que incluyen a productores directos, con lo que logró el sello azul por parte del gobierno de Costa Rica por el uso de bajo nivel de pesticidas.

LA POLÍTICA ALIMENTARIA

6. Introducción

Objetivos de la política alimentaria

Se ha señalado que el objetivo de la política alimentaria es el de contribuir¹⁰ 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.

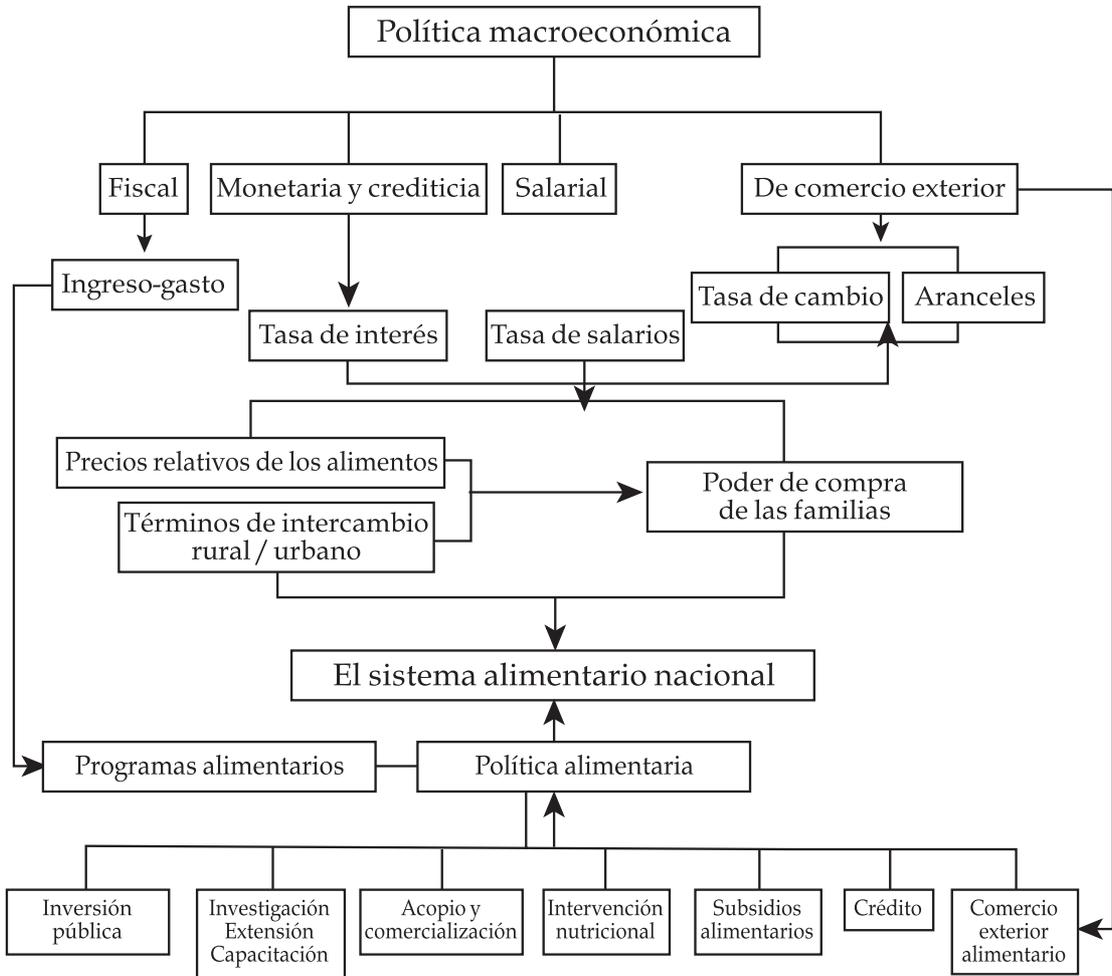
Por el lado de la disponibilidad agregada de alimentos, dicho objetivo plantea la necesidad de: asegurar una oferta suficiente, no sólo para satisfacer su demanda efectiva, sino también la de quienes no pueden expresar sus necesidades alimentarias como demandas de mercado; una oferta estable, es decir con mecanismos que compensen la inestabilidad de la producción agropecuaria; una oferta 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 técnicoproductivas 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, que hacen 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

Gráfico 5

VÍNCULOS ENTRE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA Y LA POLÍTICA ALIMENTARIA



de las políticas macroeconómicas adoptadas, en el Gráfico 5 se esquematizan los vínculos entre los principales “precios macroeconómicos” y los componentes del sistema alimentario.

En su consideración debe tenerse presente que el recuadro “Sistema Alimentario Nacional” corresponde a la estructura descrita anteriormente (Gráfico 1) 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 qué 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 equilibrios 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 qué 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, cómo 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 de un 10 a un 20 por ciento de la distribución en los 90, a un 50 o 60 por ciento en el 2000, “un cambio que en los EEUU tomó más de 50 años”¹¹. 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 de 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 monopólico 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.

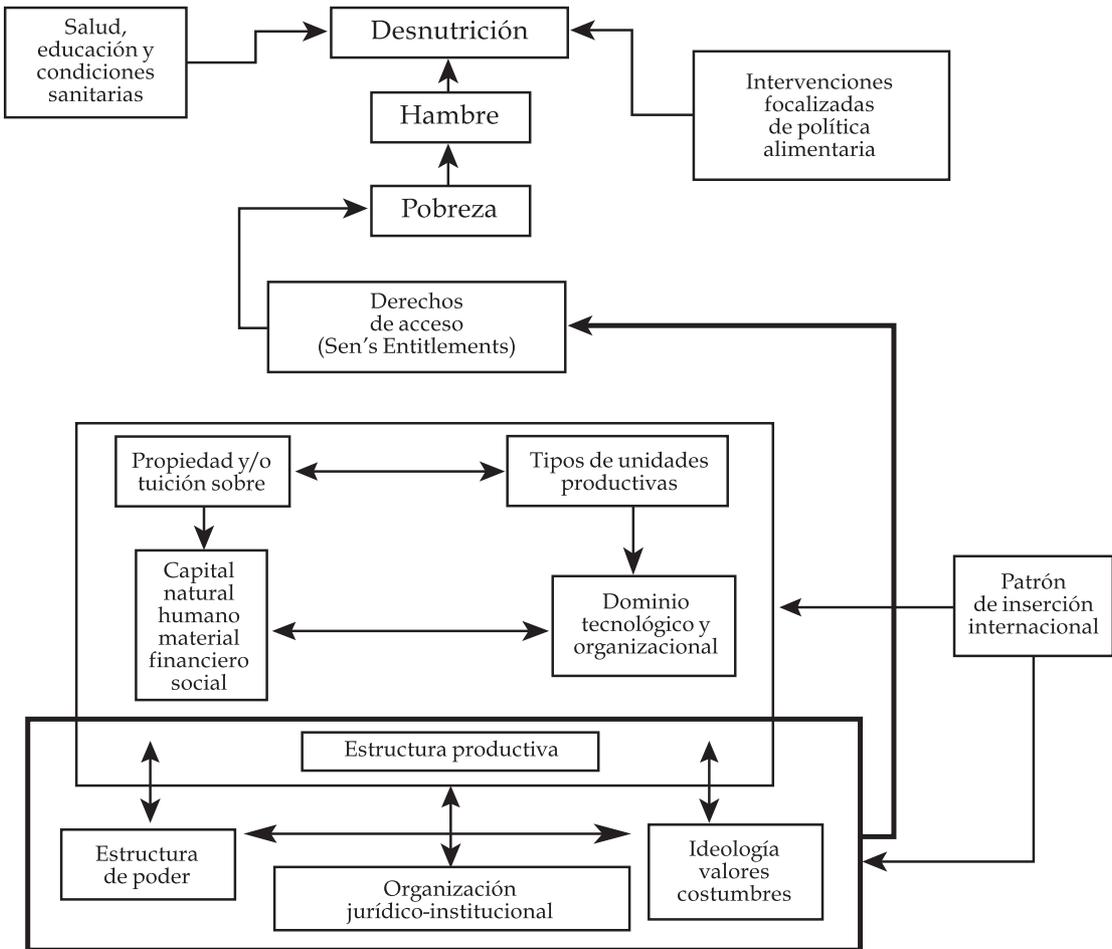
En efecto, si se admite que, en último término, los resultados de la acción pública en materia alimentaria se medirán por el grado en que el hambre y la desnutrición hayan sido superados, sin erosionar el potencial productivo de los recursos que hereden las próximas generaciones, es importante tener 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 6)

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, pp. 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, estos, de la pobreza.

Gráfico 6

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, las intervenciones nutricionales y las transferencias deben emplearse como parte de estrategias orientadas a incrementar las capacidades y las oportunidades de auto sustentación 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, 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.

7. 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 países¹².

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 entes: 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 los siguientes: 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.

7.1. 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 por ciento de la ingesta alimentaria y cifras superiores al 25 por ciento 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 50 por ciento, respectivamente. En lo que se refiere a problemas de acceso, el país exhibía en el sector rural niveles cercanos al 35 por ciento de indigencia y del 12 por ciento de subnutrición.

En el cuadro siguiente 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”¹³.

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 proyectos siguientes: (i) Actualización de la situación alimentaria-nutricional; (ii) Transferencia de tecnología agrícola; (iii) Marco legal de protección alimentaria; (iv) Acceso a agua segura y salud ambiental; (v) Plan nacional de lactancia materna; (vi)

Fortificación de alimentos/suplementación; (vii) Fortificación de harina de trigo con hierro y ácido fólico; (viii) Fortificación de azúcar con vitamina A; (ix) Ácido fólico, fortificación de harinas; (x) Guías alimentarias y (xi) Encuestas de hogares.

Cuadro 3

POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN EN EL SALVADOR¹⁴

PLAN DE DESARROLLO PLAN DE RECUPERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Gobierno “La Nueva Alianza”, 1999-2004, con cuatro pilares: (i) empleo vía agricultura MIPYMES, exportación; (ii) desarrollo local, descentralización, participación; (iii) seguridad ciudadana; (iv) visión de futuro sostenible. <u>Acciones territoriales del Plan de la Nación</u>, 5 grandes regiones: para cada una (i) conectividad; (ii) desarrollo productivo sostenible, (iii) asentamientos urbanos (iv) desarrollo local. Reacción a los terremotos: En general, medidas de reconstrucción y rehabilitaciones básicas, pero se plantea integración de las economías locales.
POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	<ul style="list-style-type: none"> 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 secretaría y coordinadora con el sector privado y las ONGs. Red de 1711 promotores de salud siguen desarrollo de menores de 5 años el SIBAIS con 28 unidades de seguimiento digitalizado.
PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO	<ul style="list-style-type: none"> MINSAL, Atención nutricional a preescolares y madres lactantes y gestantes. MINEDUC, “Escuelas Saludables” que entrega un refrigerio escolar y en “Nutriendo con Amor” de la primera Dama y los afectados por la crisis del café (Auechapan). PMA Nivel escolar, 200 mil niños, en 4 departamentos, más crisis del café, más acciones piloto en centros preescolares. USAID, Nivel escolar 4 departamentos.
POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL PLAN DE ACCIÓN NL. CONTRA LA SEQUÍA	<ul style="list-style-type: none"> El Comité para el Desarrollo Rural, en 1998 publica lineamientos en el marco del Plan de la Nación, pero no prosperan. MAG. Produce texto sobre situación del SAN; impulsa 36000 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 Mitch. El ISTA 450 mil Has, a 950 mil beneficiarios, pasa a concentrarse en capacitación. MMARN, Evaluación de impacto plan forestal.
POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> No hay ley de descentralización, los municipios reciben 6% que subiría al 10%. Estrategia Nacional de Desarrollo Local ENDL, énfasis en economía, medio ambiente y prevención de desastres no contempla SAN.
POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> Cuenta con Comité de Emergencia Nacional COEN, actúa post emergencia como viejo sistema de defensa civil. MMARN. El Servicio Nacional de Estudios Territoriales SNET, con mapas sobre las amenazas y de vulnerabilidad a nivel departamental. En el campo de gestión territorial, Plan de Ordenamiento y gestión territorial; 36 Unidades microrregionales como marco para desarrollo territorial.

7.2. 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 tres o cuatro años el suministro esté un 5% por debajo de la tendencia. Los niveles de producción alimentaria prácticamente se han estancado en las últimas décadas, no así los niveles de importación que han tendido a subir, llegando los últimos años a que entre un 40 y un 50 por ciento 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: (i) 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; (ii) 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; (iii) 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; (iv) 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 siguiente; como podrá apreciarse hay pocos elementos que den contenido a la manifestación de intenciones contenida en la formulación descrita más arriba.

Los proyectos existentes, según el balance hecho por el INCAP en septiembre de 2003, serían: (i) Desayunos Escolares; (ii) Hogares Infantiles; (iii) Fortificación de Azúcar con Vitamina A; (iv) Fortificación de la Sal con Yodo; (v) Fortificación de Harinas con Hierro, Ácido Fólico y Vitaminas del Complejo B; (vi) Evaluación del Perfil de Salud Bucal; (vii) Tenor de Flúor en Fuentes de Abastecimientos de Agua, Formulación del Programa de Fluoruración de la Sal; (viii) Inicio del Segundo Censo Nacional de Talla en Escolares; (ix) Seguimiento del Estudio Longitudinal de Oriente sobre el Efecto Generacional de Intervenciones Nutricionales; (x) Prevención de Enfermedades Crónicas.

Cuadro 4

POLÍTICAS E INTERVENCIONES EN GUATEMALA¹⁵

POLÍTICAS Y PLANES DE DESARROLLO	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Gobierno 2000-2004, para financiarlo 131 organizaciones firman “acuerdo fiscal”. Aumento del IVA a 12%, con un cuarto para SAN.
ESTRATEGIA REDUCCIÓN DE LA POBREZA (ERP)	<ul style="list-style-type: none"> • ERP para el período 2002-2005 (traslape menor con la NI.); (i) sesgo rural; (ii) énfasis en gestión pública; (iii) impulsa descentralización y (iv) participación. 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.
POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • 2001 Formulación de Ley General de SAN, crea el CONSAN pero hasta Mayo 2003 no era aprobada. • CONSAN derogada en 2003 por Vice-Ministerio de Alimentación en el MAGA. Mesa de SAN con 22 instituciones y una sola reunión.
POLÍTICAS DE SALUD/ NUTRICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • MSPAS tiene departamento de Nutrición y alimentos realiza: (i) vigilancia del estado nutricional en niños menores de 2 años dio alerta en 2001; (ii) prevención y control deficiencias en micronutrientes; (iii) fortificación de alimentos; (iv) lactancia materna y alimentación infantil; (v) educación alimentaria con manuales. • Emergencia del 2001: se hizo censo de talla y se atendió a afectados de 102 municipios en los Centros de recuperación nutricional
PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO	<ul style="list-style-type: none"> • MINEDUC Desayuno con incaparina. • CONSAN mientras existió rescata almuerzo escolar en 35 municipios. • PMA cubre 37 municipios y apoyo en la emergencia. Planea hasta 2004 llegar 250 mil beneficiarios en una serie de proyectos: (i) preescolares y lactantes con MINEDUC y Primera Dama; (ii) con MINEDUC en 19 municipios a escolares; (iii) con FONAPAZ, re inserción de migrantes; (iv) reforestación con FIS-DL; (v) alimentos en 88 de 102 municipios prioritarios, en 60 apoyando los CRN con MINSAL y centros de distribución comunitaria. • USAID CARE CRS SHARE y Save the Children. • MAGA Bono escolar de 1 a 2 Q por niño, en 41 municipios, financiado con recursos nacionales.

Cuadro 4 (cont.)

POLÍTICAS E INTERVENCIONES EN GUATEMALA

POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • 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. • Proyecto PESA de FAO.
POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización avanzada con importantes transferencias de fondos a los municipios. • Desarrollo de mancomunidades. • INFOM y asociación de municipalidades ANAM.
POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> • CONRED Coordinadora nacional de prevención de desastres y un Centro de operaciones de emergencia bien equipado. • INSIVUMEH para información de base. • MAGA con Unidad de planificación geográfica y gestión de riesgos la más performante.

7.3. 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 por ciento del SEA y se ha visto obligada a emplear en los últimos años entre un 30 y un 40 por ciento 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 este último y que cuenta 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 ha permitido viabilizar el Plan. Están pendientes de aprobación siguientes proyectos: (i) gestión para la creación de CONASA; (ii) Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel del hogar; (iii) micro-empresa y desarrollo municipal; (iv) Plan de promoción de la lactancia materna; (v) Control y tratamiento de deficiencias (yodo, hierro, vitamina A, energía y proteínas); (vi) Fluoruración de la sal; (vii) Información, educación y comunicación en SAN; (ix) 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 5

POLITICAS E INTERVENCIONES EN HONDURAS¹⁶

PLAN DE GOBIERNO 2202-2006 PLAN MAESTRO DE RECONSTRUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan engloba a la ERP que induce la organización del aparato público e incluye descentralización y plan de PRODEL y reordenamiento territorial PRONOT. • PMRT 1999 post Mitch.
ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE	<ul style="list-style-type: none"> • ENDS (2001) basada en microcuenca como unidad, se formula casi como otro plan de desarrollo.
ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA	<ul style="list-style-type: none"> • (2001) ERP horizonte 2015 hipótesis de crecimiento improbable (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. • 80 municipios rurales y 7 urbanos priorizados con indicadores del PMA de un total de 298.
POLITICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	<ul style="list-style-type: none"> • No hay política explícita de SA, pero existen todos los elementos. • 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. • SECSAL recibe apoyo para un SISVAN.

Cuadro 5 (cont.)

POLÍTICAS E INTERVENCIONES EN HONDURAS

POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL	<ul style="list-style-type: none"> • SAG Mesa Agrícola y Política de Estado, 20 cultivos claves. • Ley de desarrollo rural con carácter intersectorial. • Mesa Agrícola con preparación de una política para la agricultura 2003-2021. • PRONADERS desarrolla 18 proyectos, muchos orientados a pequeños productores, 95 mil familias. Proceso de titulación de tierras con BM y UE.
POLÍTICAS DE SALUD/ NUTRICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Municipios saludables y convenios con mancomunidades Escuelas saludables. • Se propone crear un SISVAN. • Encuestas de nutrición del PMA con tratamiento de la información mejor que en otros países de región.
PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO	<ul style="list-style-type: none"> • Red de seguridad social con PRAF (BID): bono de compensación escolar. • Gran interés por promover la merienda escolar por parte del Presidente, que podría llegar a 1 millón de niños, (PMA 300 mil) • 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 beneficiarios.
POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> • COPECO en vía de modernización después de Mitch. • Creación del COMUS Intersectorial para prevenir sequía con apoyo del PMA para la SAN de la población afectada.
POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudades intermedias, dos corredores Sur y Norte. • PRODEL en preparación. La Sec. de Gobernación ha iniciado experiencias de DEL a partir del PRODEL. • Ordenamiento territorial en preparación. • Asociación de Municipios de Honduras muy activa.

7.4. Nicaragua

Como se destacará al examinar la evolución de la seguridad alimentaria de Nicaragua, este país exhibía los niveles más precarios en materia 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 en alrededor de 35 por ciento, mientras el porcentaje de los ingresos derivados de 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 por ciento; sin embargo, a diferencia de otros países, las importaciones de granos básicos tendieron a estabilizarse en el caso del arroz en torno al 30 por ciento 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 la siguiente función: 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 6

POLÍTICAS E INTERVENCIONES EN NICARAGUA¹⁷

ESTRATEGIA REFORZADA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO y REDUCCIÓN de la POBREZA	ERCERP con insuficiente participación final en vista de que 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
ESTRATEGIA NACIONAL DE CRECIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • 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 mas potencial
POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	<ul style="list-style-type: none"> • SAS (Sec. de Acción Social Política) NI. De SAN definida en 2000 de manera participativa, y plan de acción • Organización con COTESAN intersectorial y con participación SC • Designación de responsabilidades por sector Ley presentada en la Asamblea Nacional
POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL	<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>

Cuadro 6 (cont.)

POLITICAS E INTERVENCIONES EN NICARAGUA¹

POLÍTICAS DE SALUD/NUTRICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia estado nutricional con muy poca cobertura; prevención deficiencia de micronutrientes y fortificación de alimentos. Lactancia materna y alimentación infantil; educación alimentaria y nutricional; Comité Codex Alimentarius • Comisiones de SAN locales en San Juan del Sur y otros con INCAP
PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO	<ul style="list-style-type: none"> • Comedores infantiles 25 mil niños en 64 municipios; nutrición escolar 200 mil niños; plan piloto de bono alimentario para escolares. • PMA el más importante de la región: 452 mil beneficiarios: (i) con MINSA 42 mil beneficiarios mujeres gestantes y lactantes y niños menores de 2 años; (ii) con MINEDUC y Mi Familia, alimentación escolar 95 mil regulares y 300 mil complementarios; (iii) con MAG-FOR alimentos por trabajo 80 mil beneficiarios.
POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del SNPMAD en 2000 con todas las instituciones del ejecutivo, INETER, Cruz Roja, Ues será reforzado con proyecto del BM.
POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización lenta y con poca transferencia de recursos a los municipios, pero se está organizando. • INIFOM para fortalecimiento municipal; AMUNIC, la asociación como órgano integrados, FISE para inversión. • Experiencias interesantes en San Juan del Sur con SAN como eje integrador; se crea asociación de comarcas municipales ASOSUR en 28 comunidades.

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: (i) Plan Nacional de Micronutrientes; (ii) Plan Nacional de Lactancia Materna; (iii) Seguridad Alimentaria y Nutricional en Procesos de Desarrollo Local; (iv) Proyecto de Nutrición Dirigida; (v) Proyecto Comunitario de Atención Integral a la Mujer y la Niñez; (vi) Programa Integral de Nutrición Escolar; (vii) Comedores Infantiles a Preescolares Comunitarios; (viii) Combate a la Pobreza; (ix) Huertos Familiares.

7.5. 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: (i) 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 aseguren su bienestar nutricional y les permitan alcanzar su desarrollo, sin que ello signifique un deterioro del ecosistema (INACAP); (ii) se han formulado lineamientos estratégicos generales que plantean la necesidad de asegurar una

oferta suficiente, estable, ambientalmente sostenible; (iii) han hecho avances importantes en diversas formas de intervención nutricional como la fortificación de alimentos y la entrega de raciones a diversos grupos vulnerables; (iv) 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, requiere 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.

8. 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 existen interrelaciones importantes entre cada uno de los niveles, no es menos cierto que es posible concebir un cierto grado de autonomía, dadas las diferencias de organismos públicos o instituciones involucrados en uno otro nivel.

8.1. 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: (i) el peso relativo y la estructura del gasto social en el presupuesto; (ii) en las orientaciones de la inversión en infraestructura; (iii) en los estímulos fiscales o transferencias orientadas a la reorganización de las estructuras de producción y distribución de alimentos; (iv) al estímulo a la difusión del progreso técnico en las distintas esferas de actividad que conforman el sistema alimentario; (v) 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.) y (vi) 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 en 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 competitivas¹⁸.

Aunque parte de las políticas relativas a este problema tiene que ver con las medidas de tipo meso que se discuten más adelante, hay otras de orden más general que corresponden a este nivel¹⁹ 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 asegurar que los estándares de los procesos de producción correspondan a los establecidos por los supermercados o por las reglas públicas a las que estos 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

8.2. 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 omnicomprensiva 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 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 integral²⁰: “el SAN constituye un eje integrador de desarrollo local y de los diferentes actores como lo mostrado la experiencia del INCAP a nivel municipal” (Unión Europea, 2003).

El citado documento de la UE señala que la acumulación reciente de 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 previsible, como los terremotos, ha creado una incipiente cultura de prevención que ha dado lugar a que se hayan multiplicado los análisis cartográficos sin integrarse unos a otros; así 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 que pueden 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 micro regionales 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 estas, por las propias características de los países, tendrían un carácter eminentemente rural, sobretodo 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 solo 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 región²¹. 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.

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**²². 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 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.

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".

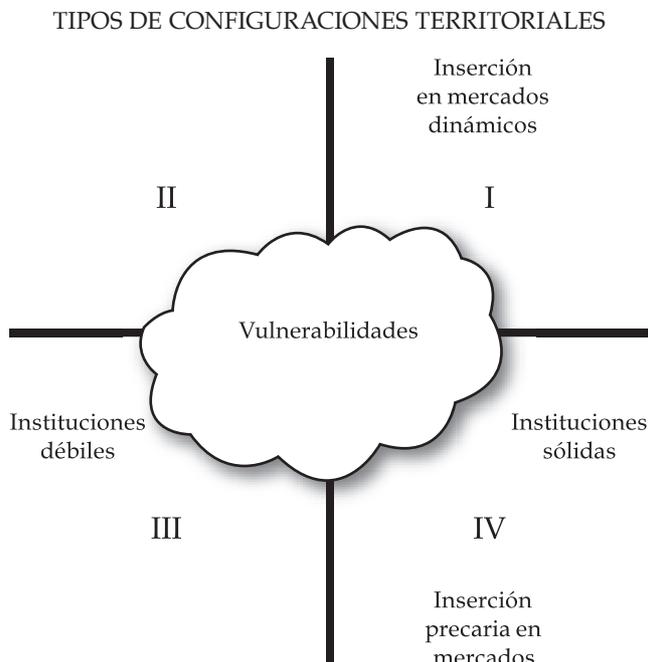
El elemento de identidad que convoca en este caso a los agentes públicos y privados es el logro de un **territorio libre de inseguridad alimentaria**, función objetivo que permite diferenciar grados de vulnerabilidad²³ territorial y sumarse a otros criterios como el grado desarrollo del proceso de transformación productiva y el grado de desarrollo de una institucionalidad que contribuye a evitar la exclusión, para establecer una tipología de territorios como base para el diseño de políticas diferenciadas.²⁴

Por cierto toda clasificación tipológica tiene un carácter puramente instrumental y está condicionada tanto por la cantidad y calidad de información disponible como por 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 aquellos afectados por mayor o menor grado de vulnerabilidad (ver Gráfico 7).

Sobre el riesgo y vulnerabilidad, la Unión Europea en el documento citado señala: "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 de un 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 esta producto de su dinamismo y de sus instituciones.

Gráfico 7



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 sobresimplificación 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, son los siguientes.

- 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 sí 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 estos y 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 auto sustentada de la pobreza y de la seguridad alimentaria requieren de plazos medianos a largos de maduración.

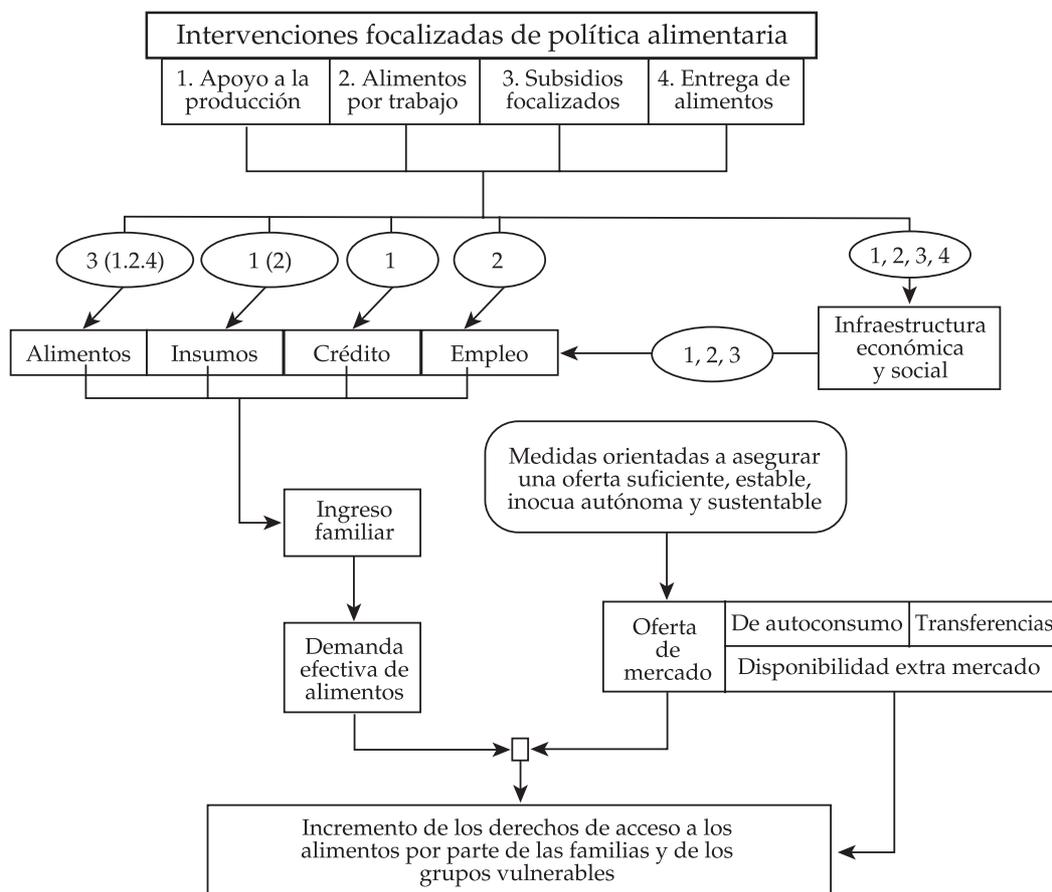
8.3. La política SAN a nivel micro

Este 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 impulsada 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 analizan y que aparecen presentadas en forma esquemática en el gráfico—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 8

LAS POLÍTICAS MICRO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL



Fuente: Versión modificada de FAO, 1996

A las iniciativas indicadas, tanto a la descripción de las políticas de los países considerados como a las que genéricamente describe el gráfico, cabe agregar aquellas que están en vías de implementación y que tienen un potencial importante de incidir en la formación de capital humano a mediano plazo, tal es la que 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.

Notas

1. <http://www.rimisp.org/seccion.php?seccion=57>.
2. Ver más adelante el capítulo sobre supermercados.
3. 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.
4. Ver al respecto, en Dirven (2001), el contraste entre el cluster lácteo de Holanda y el de Chile.
5. 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/>
6. El fundamento teórico y la ilustración empírica de lo señalado puede verse en Schejtman 1980.
7. 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.
8. Ver más adelante el caso de Hortifruti.
9. Salvo indicación en contrario esta parte está basada en Berdegué *et al.* (2003).
10. 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.
11. Berdegué *et al.* 2003.
12. Con pequeñas modificaciones y de manera casi textual se incorporan en lo que sigue los balances hechos, en mayo del 2003, por la Misión de la Unión Europea de la formulación de una estrategia de intervención en seguridad alimentaria presentada al seminario regional del 6 al 8 de mayo, en Managua; e INCAP, 2003, Grado de avance de la iniciativa de seguridad alimentaria y nutricional en los países miembros del INCAP, revisado y actualizado en septiembre de 2003.
13. INCAP, 2003.
14. 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.
15. 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.
16. 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.
17. 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.
18. Se trata de productos intensivos en mano de obra y 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.

19. Basado en Reardon y Berdegué, 2003.
20. 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".
21. 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, un 40% de la población era "predominantemente urbana" y un 28% "predominantemente rural"; incluso para Estados Unidos eran de 36% y 30%, respectivamente, a pesar de que menos del 4% de la población esta vinculada a la agricultura. El mismo ejercicio fue realizado por Veiga (2000) para Brasil llevando la población urbana de 80%, como dicen los censos, a alrededor del 60%.
22. Schejtman y Berdegué (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.
23. Los esfuerzos del PMA por elaborar indicadores de vulnerabilidad son, sin duda, un aporte en este sentido.
24. 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.

Bibliografía

- Arroyo, J. y 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 1997ODI, Portland House, Stag Place, Londres SW1E 5DP, Reino Unido. <http://www.odifpeg.org.uk/espanol/publications/rdfn/21/rdfn-21f-iv-espanol.pdf>
- Berdegué, 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)
- CEPAL 2003. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y El Caribe 2001-2002.* <http://www.eclac.cl/Comercio/paninsl/Paninsal20012002/NAV/P100.htm>

- CEPAL 2002 *Indicadores Sociales Básicos de la Subregión Norte de América Latina y El Caribe* LC/MEX/L.537 5 de 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*. CEPAL. Santiago de Chile.
- 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 a por el Consejo Agropecuario Centroamericano a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación Roma 10-13 de 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 (INCAP), Ciudad de Guatemala, Guatemala. NUT-45.
- 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* FAO Instituto Internacional para los Recursos Fitogenéticos Roma.
- Groote, J.P. y Ruben, R. 1997. *Sustainable Agriculture for Central America*; Mac Millan Press, London.
- 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 de 2003*.

Meyer, H. y Muheim, P. *Employment is a Territorial Issue*. En The OECD OBSERVER No. 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 6 al 8 de Mayo del 2003 en Managua.

James, W.P.T. y Schofield, E.C., 1990. *Human Energy Requirements. A Manual for Planners and Nutritionists*. (Publicado por Oxford University Press de acuerdo con FAO), Nueva York, Estados Unidos.

Kaimowitz, D. 1996 *Livestock and Deforestation Central America in the 1980s and 1990s: A Policy Perspective Center for International Forestry Research*, http://www.cifor.cgiar.org/publications/pfd_files/spubs/sp-lstock-n.pdf

Koulychizky, S., 1985. "Analyse et stratégie de filière, une approche nouvelle en agroalimentaire" en *L'analyse de filière*, ADEFI, Paris, pp.131-142.

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.

Rello, F. Y Sodi D., 1989. *Abasto y distribución de alimentos en las grandes metrópolis*, Editorial Nueva Imagen, México.

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.s* <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. y Steinhart C.E., 1974. "Energy use in the American Food System" en *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.