



Munich Personal RePEc Archive

**To Food and Nutritional Security in
Mesoamerica. Situation of the Food and
Nutritional Insecurity and some notes
about Policies to their Elimination.**

Mora-Alfaro, Jorge and Fernández-Alvarado, Luis Fernando

FAO, CORECA, CAC

2005

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/7422/>

MPRA Paper No. 7422, posted 03 Mar 2008 14:35 UTC

Hacia la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Mesoamérica

Estado de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional y
notas sobre políticas para su superación

Documento de trabajo



FAO – CORECA – CAC
2005

Este documento fue elaborado por los consultores Jorge Mora Alfaro y Luis Fernando Fernández Alvarado, como parte del proyecto “Seguridad Alimentaria en Mesoamérica: preparación de un marco orientador de políticas y proyectos de inversión”, TCP/RLA/2908 (F); FAO/CAC/CORECA.

Para su preparación se efectuaron entrevistas a funcionarios institucionales, académicos y miembros de organismos no gubernamentales de Centroamérica y México, y se revisaron documentos, políticas, legislación, proyectos y resultados de estudios sobre el tema en los países participantes en el proyecto.

San José, Costa Rica, noviembre 2004

Índice

Introducción.....	4
Sección 1: Seguridad v/s Inseguridad Alimentaria y Nutricional	6
1.1: La Subnutrición.....	7
1.2: La Pobreza.....	9
Sección 2: La Inseguridad Alimentaria y Nutricional en Mesoamérica; datos y riesgos..	14
2.1: Sobre disponibilidad de alimentos.....	14
2.2: Sobre acceso a los alimentos.....	21
2.3: Sobre consumo.....	25
2.4: Sobre aprovechamiento biológico.....	29
2.5: Sobre factores coyunturales para la Inseguridad Alimentaria y Nutricional.....	31
2.6: La urgencia: Políticas para la Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	32
Sección 3: Experiencias y nuevas condiciones para la Seguridad Alimentaria y Nutricional; lecciones y perspectivas.....	34
3.1: Los programas de salud y nutrición.....	34
3.2: Los programas de lucha contra la pobreza.....	34
3.3: Las iniciativas de desarrollo rural.....	35
3.4: Las lecciones y perspectivas.....	36
3.5: Limitaciones de la focalización y la compensación.....	37
3.6: Cambios en los sistemas alimentarios y efectos para la Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	38
3.7: Tendencias relacionales en las cadenas alimentarias.....	41
Sección 4: Elementos para el diseño y gestión de políticas para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Mesoamérica.....	43
4.1: El escenario basal.....	43
4.2: Sistema institucional para Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	44
4.3: Condiciones básicas de las políticas para la Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	48
4.4: Una política de Estado: acción integrada de sectores y participación de toda la sociedad.....	50
4.5: El enfoque territorial del desarrollo.....	51

Sección 5:	Temas claves para el diseño de una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional	55
5.1:	La articulación entre acciones de largo y corto plazo.....	56
5.2:	El aseguramiento de la disponibilidad de alimentos.....	56
5.3:	El fortalecimiento de la agricultura familiar.....	59
5.4:	El desarrollo de mercados locales y alianzas estratégicas.....	63
5.5:	El desarrollo de los territorios indígenas.....	65
5.6:	El apoyo a la agricultura urbana y periurbana.....	67
5.7:	La participación del sector privado en la lucha contra el hambre.....	68
5.8:	La promoción de la inocuidad de los alimentos.....	71
5.9:	La disminución de los impactos de la desnutrición crónica.....	72
5.10:	La definición de programas y proyectos para realizar la política.....	73
5.11:	El diseño y aplicación de sistemas de monitoreo y evaluación del impacto de programas y proyectos.....	74
5.12:	El enfoque territorial y de la gestión local de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	75
BIBLIOGRAFÍA.....		77

Índice de Cuadros y Gráficos

Cuadro 1:	Centroamérica y México; indicadores de alimentación, nutrición y salud.....	8
Cuadro 2:	Centroamérica y México; magnitud de la pobreza y la indigencia (1990-2000).....	10
Cuadro 3:	Centroamérica y México; Población en estado de pobreza e indigencia (en % de la población total de cada país).....	10
Cuadro 4:	Centroamérica y México; Población indígena.....	11
Cuadro 5:	Centroamérica y México; Evolución de las exportaciones de productos agropecuarios (crecimiento promedio anual).....	14
Cuadro 6:	Centroamérica y México; crecimiento de las importaciones de productos (crecimiento promedio anual).....	15
Cuadro 7:	Centroamérica y México; Estructura porcentual de la producción agropecuaria y crecimiento promedio anual (1990-2000).....	16
Cuadro 8:	Centroamérica y México; Estructura porcentual de la superficie cultivada (1980-1990-2000).....	18
Cuadro 9:	Centroamérica y México; Disponibilidad de alimentos y magnitud de la subnutrición (1996-1998) – (en kcal por persona por día).....	21
Cuadro 10:	Centroamérica y México; Participación de la población en el ingreso nacional.....	22
Cuadro 11:	Centroamérica y México; Indicadores de acceso económico.....	22
Cuadro 12:	Centroamérica y México; Tasas de desempleo abierto.....	23
Cuadro 13:	Centroamérica y México; Población analfabeta de 15 y más años de edad, según género, en porcentajes.....	26
Cuadro 14:	Centroamérica y México; Población urbana analfabeta, por grupos de edad, para el año 2000, según género, en porcentajes.....	26
Cuadro 15:	Centroamérica y México; Población de 15 a 24 años de edad, según años de instrucción, por zonas urbana y rurales, 1980-2000; en porcentajes.....	27
Cuadro 16:	Centroamérica y México; Indicadores sobre Gasto Público en Educación (1990-1991; 1994-1995; 1998-1999).....	28
Cuadro 17:	Centroamérica y México; Indicadores seleccionados de salud.....	29
Cuadro 18:	Centroamérica y México; Indicadores sobre Gasto Público en Salud (1990-1991; 1994-1995; 1998-1999).....	30
Cuadro 19:	Proyección sobre el cumplimiento de las metas de reducción del hambre.....	33
Cuadro 20:	Centroamérica y México; Producción, importaciones, exportaciones y consumo aparente de granos básicos, 1990-2002.....	58
Cuadro 21:	Centroamérica y México; Dependencia, producción y consumo por habitante para el año 2002.....	59

Gráfico 1:	Centroamérica y México; Distribución de la superficie, por tamaño de explotaciones.....	19
Gráfico 2:	Centroamérica; Fuerza laboral agropecuaria-Fuerza laboral total, 1993-1998.....	24
Gráfico 3:	Centroamérica; Coeficiente de Gini, 1998.....	24
Gráfico 4:	Istmo centroamericano: superficie cosechada de los principales cultivos, 1990-2002.....	57

Introducción

En 1996, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación estableció la meta de reducir el hambre en un 50% para el año 2015. Sin embargo, una evaluación en el 2000 consideró que los esfuerzos efectuados en tal sentido por los países eran insuficientes, y se pudo constatar que en algunos de ellos la pobreza y la inseguridad alimentaria se había incrementado. Los datos disponibles muestran que tal es la situación de la mayoría de los países de Mesoamérica.

Los efectos, la importancia y la urgencia de actuar a favor de la superación de las condiciones de subnutrición y pobreza, generando condiciones para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), constituyen una preocupación social que tiene expresiones generales en la agenda de la comunidad internacional, y manifestaciones particulares en las cumbres presidenciales y en las instancias gubernamentales de la región mesoamericana; a estas últimas se han sumado las agencias de cooperación, las ONGs y la sociedad civil.

¿Por qué tal preocupación, manifestada en diversos eventos internacionales, regionales y nacionales, y traducida en acuerdos y declaraciones con esos mismos ámbitos, todos orientados a generar acciones para la SAN?

Como se verá en el desarrollo de este documento, las condiciones de subalimentación, subnutrición y pobreza que afectan a una considerable proporción de la población de los países centroamericanos y México, configuran un cuadro humano y social con características alarmantes, especialmente en las zonas rurales de los países. Además de los riesgos que tal situación representa para las personas, familias y comunidades afectadas, la situación general plantea severos peligros a la estabilidad social y política de los países, con amenazas a los procesos de crecimiento económico de los países y su inserción en el desarrollo de la economía internacional.

En el informe “Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003” se señala que *“Los países que lograron reducir el hambre se caracterizan por un crecimiento económico más rápido y, concretamente, un crecimiento más rápido del sector agrícola. Muestran también un crecimiento más lento de la población, niveles bajos de infección por VIH, y una clasificación más alta según el índice de desarrollo humano del PNUD”* (FAO, 2003). El mismo estudio plantea lo que considera como tres elementos esenciales para la seguridad alimentaria: *“...un crecimiento económico, un crecimiento del sector agrícola superior al promedio, y redes de seguridad social eficaces para garantizar a quienes no pueden producir ni comprar alimentos adecuados tengan, no obstante, lo suficiente para comer”* (FAO, 2003).

Las secciones 1 y 2 de este documento presentan un resumen sobre la situación de inseguridad alimentaria y nutricional en los países de Mesoamérica, y visualizan las condiciones que la reproducen y sus factores causales. En la sección 3 se realiza un breve análisis acerca de las experiencias desarrolladas en los países para contrarrestar los problemas, y una caracterización de los cambios y nuevas condiciones que se están produciendo en los sistemas alimentarios, lo cual induce consideraciones fundamentales para las proyecciones que buscan la

reducción de las condiciones de la inseguridad alimentaria y nutricional. Finalmente, las secciones 4 y 5 reúnen un conjunto de consideraciones y propuestas para el análisis, la discusión y la definición de políticas para la seguridad alimentaria y nutricional en los países de Centroamérica y México. En esta última sección no se trata de anticipar un marco de políticas para la región, sino, más bien, de ordenar aquellos aspectos de mayor relevancia –ya detectados con los estudios llevados a cabo en estos países–, sobre los cuales debe procurarse un examen detenido y una discusión rigurosa. Y esto, con la participación de los actores institucionales directamente relacionados con el tema de la seguridad alimentaria en cada una de estas naciones, y con la finalidad de crear condiciones que permitan atender la necesidad de definir políticas para la seguridad alimentaria y nutricional en la región.

Para la elaboración de este documento se efectuó una visita a cada uno de los ocho países mesoamericanos (México, Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). En cada visita se sostuvieron entrevistas con autoridades y funcionarios de las instituciones públicas, y con representantes de organizaciones no gubernamentales vinculadas con el tema de la seguridad alimentaria y nutricional. En las visitas, además, se recopiló información actualizada sobre la situación de inseguridad alimentaria y nutricional en la región, y sobre las políticas y las acciones ejecutadas en este campo por organismos públicos y privados. Igualmente, se realizó una amplia recopilación de información documental de estudios, políticas y legislación.

SECCIÓN 1

Seguridad v/s Inseguridad Alimentaria y Nutricional

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) se concibe como la condición real de accesibilidad de toda la población, en todo momento, a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos, que son fundamentales para el crecimiento y/o desarrollo normal de cada persona –en cada fase de su existencia–, a fin de llevar una vida activa y saludable. Se trata de una condición que, en síntesis, se traduce en un resultado o propósito: la nutrición; y dado el carácter primario y vital que esta última representa para la vida, ella constituye un derecho humano.

La Inseguridad Alimentaria y Nutricional (IAN), por el contrario, representa una situación en que los factores y condiciones que deben hacer posible la SAN presentan insuficiencias o carencias que impiden o limitan ese propósito. Tal situación se refiere a la disponibilidad de alimentos, al poder adquisitivo de la población para obtenerlos, a las costumbres y conocimientos de la población para seleccionar, preparar, distribuir y utilizar los alimentos en el hogar, y a los estados de salud que determinan el aprovechamiento biológico de ellos.

La disponibilidad se compone de la producción nacional no exportable más las importaciones de alimentos; los desestímulos a las producciones familiares tienen importantes efectos en ella. Los niveles de ingreso familiar y las políticas de salarios en los países de la región limitan el acceso de la población pobre a los requerimientos nutricionales mínimos, lo cual constituye un desafío para las políticas de seguridad alimentaria. El desempleo y la subutilización de la mano de obra no permiten ingresos adecuados para responder al nivel de precios existente en los espacios en que se localiza la población pobre y marginada; no hay mercados de trabajo desarrollados, y el dinamismo de los sectores productivos no absorbe la oferta de trabajo disponible. Por otra parte, la oferta productiva de las familias que poseen activos no siempre está en condiciones de alcanzar niveles de producción que les generen adecuados excedentes y, en algunos casos, las fuentes alternativas de trabajo son reducidas.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) – 1996, estas relaciones se tradujeron en una definición de seguridad alimentaria cuyo propósito se describió como el de “...*Garantizar que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan.*” Y agregó que, para ello, “...*deben cumplirse tres condiciones básicas: garantizar la suficiencia o disponibilidad de los suministros de alimentos; asegurar la estabilidad de los suministros; y garantizar el acceso de las familias, particularmente las familias pobres, a los alimentos*”. En los documentos técnicos de la misma cumbre también se indica que desde 1992 se incluyó en la definición una dimensión nutricional: “*La necesidad de que todas las personas tengan acceso en todo momento a alimentos inocuos y nutritivos que les permitan mantener una vida sana y activa*”.

En un estudio del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se puntualizan las cuatro condiciones para lograr la seguridad alimentaria y nutricional:

- Suficiencia y estabilidad en el suministro nacional de alimentos;
- Capacidad adquisitiva de la población para obtener los alimentos que necesita, y para acceder a los servicios que requiere para una vida saludable;
- Comportamiento apropiado por parte de la población, para hacer una adecuada selección y consumo de los alimentos¹;
- Adecuado estado general de salud de la población, y condiciones sanitarias y ambientales, que permitan el mejor aprovechamiento de los alimentos que se ingieren (INCAP/OPS, 2000).

El comportamiento de las condiciones anotadas depende de varios factores, los que se pueden clasificar en tres categorías: factores de carácter estructural; factores de carácter coyuntural; y, factores asociados a la situación de mercados.

Entre los principales factores estructurales se encuentran la pobreza y la indigencia, el desempleo, y las limitaciones para el acceso a servicios básicos, como la salud y la educación. Factores coyunturales que inciden en la inseguridad alimentaria son las sequías, los huracanes, las erupciones volcánicas, las inundaciones, los terremotos y los incendios forestales. Y en relación a los mercados, hay factores como la tendencia a la caída de los precios de los productos agrícolas, y la falta de transparencia que suelen exhibir esos mismos mercados.

Se puede concluir que la inseguridad alimentaria y nutricional es un fenómeno complejo y multidimensional, tanto desde el punto de vista de sus manifestaciones, como de los factores que condicionan su surgimiento. No existe un factor único explicativo de su origen y persistencia; así mismo, las consecuencias de su presencia son múltiples. Por estas razones, su análisis requiere un trabajo multidisciplinario, y las iniciativas para superarlo demandan acciones interinstitucionales, con participación activa de la sociedad civil.

Los países centroamericanos y México –todos incluidos en este estudio– presentan características heterogéneas en cuanto a la situación de IAN prevaleciente en ellas: se constatan diversas condiciones económicas y magnitudes diferentes de la IAN, y significativas desigualdades en sus índices de desarrollo humano; y esto, tanto entre los países, así como entre los diversos espacios regionales dentro de cada país, o entre la franja pacífica que la cruza de Norte a Sur y sus territorios montañosos y los espacios ubicados a lo largo de la costa caribeña.

1.1 La Subnutrición

En el bienio 1997-99, el porcentaje de la población subnutrida en Centroamérica alcanzó el 19%, mientras que el promedio en América Latina, en el mismo período, era de 11%, y el de todos los países en desarrollo era de 17%; en términos absolutos, la suma de la población subnutrida de Guatemala, Belice,

¹ Para la obtención de esta condición, se consideran la educación, capacitación y/u orientación para un adecuado comportamiento.

Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá alcanza, en el período, una cifra cercana a los siete y medio millones de personas (Cuadro 1). México, por su parte, mantuvo un porcentaje de población subnutrida del 5%, con una concentración de la pobreza y la marginalidad social en los estados del Sur y Sur-Este del país (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán); esto representa un número entre 4,3 y cinco millones de personas viviendo en situación de subnutrición (FAO, 2002a). El denominado corredor seco mesoamericano concentra gran parte de la población vulnerable de la región.

Cuadro 1
Centroamérica y México: indicadores de
alimentación, nutrición y salud

	Población subnutrida 1997-1999 %	Número de personas subnutridas 1997-1999 (millones)	Niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal, (moderada y grave) 1995-2000 %	Esperanza de vida al nacer 2000 (años)	Tasa de mortalidad niños menores de cinco años (por cada 1000 nacidos vivos) 2000
Belice	--	--	6*	71**	40**
Costa Rica	5	0.2	5	76	10
El Salvador	12	0.7	12	70	34
Guatemala	22	2.3	24	65	44
Honduras	21	1.3	25	66	32
México	5	5	8	73	25
Nicaragua	29	1.4	12	68	37
Panamá	16	0.4	7	74	20

Fuentes: FAO, 2002b; (*) Según UNICEF, s/f; (**) Según PNUD, 2004 (dato para 2002)

El Cuadro 1 permite apreciar la magnitud de la población subnutrida en la región, y algunos indicadores de sus efectos directos más graves. Hay cinco países cuya proporción de población en subnutrición se encuentra en un rango entre 12 y 29%, una situación que refleja las mayores vulnerabilidades de amplios grupos de población a los riesgos de la subnutrición, especialmente en las áreas rurales. Los riesgos en los niños se manifiestan en las amenazas de deficiencias de crecimiento y desarrollo, padecimientos crónicos de salud, bajo o nulo rendimiento escolar, y muchas veces la muerte temprana. La insuficiencia ponderal en niños menores de cinco años es la situación del 25% de tales niños en Honduras, 24% en Guatemala, 12% en Nicaragua y El Salvador, 8% en México, y 7 y 5% en Panamá y Costa Rica respectivamente. En proyección, esta temprana situación anticipa limitaciones en varios aspectos: en las capacidades productivas de los adultos, en las capacidades de adaptación a nuevos ambientes tecnológicos, en la accesibilidad a diversos ámbitos de empleo, a las posibilidades de obtención de ingresos y de aportar al valor agregado en la economía. Todos estas condiciones imponen limitaciones severas a la vida social, el desarrollo humano, y al proceso económico; afectan la productividad y la competitividad económica en los países centroamericanos, y demandan altos costos para atender los problemas sociales que se generan.

La más grave situación es el riesgo de muerte temprana. Los indicadores de esta situación son de 44 por cada 1000 nacidos vivos en Guatemala, 40 en Belice,

37 en Nicaragua, 34 en El Salvador, 32 en Honduras, 25 en México, 20 en Panamá y 10 en Costa Rica.

Otro indicador crítico que depende de las condiciones de subnutrición de la población de la región es la esperanza de vida al nacer. Comparadas con las expectativas de vida en los países con alto desarrollo (alrededor de 80 años en promedio), los países de esta región evidencian la gravedad del efecto de la subnutrición: menor a 70 años en El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala, entre 73 y 76 en México, Panamá y Costa Rica. En otro ángulo, la probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años de edad es el riesgo del 13% de la población de Honduras, 14.1% de Guatemala, 10.3% de Nicaragua, 9.9% de El Salvador, 6.8% de Panamá y 3.7% de Costa Rica (PNUD, 2004).

En cuanto al consumo de alimentos disponibles y accesibles, las dietas de las poblaciones vulnerables suelen componerse de productos con alto contenido de grasas saturadas y carbohidratos, generando altos riesgos de contraer enfermedades como diabetes mellitus y arterioesclerosis; esto obedece, usualmente, a razones culturales, las cuales muchas veces son reforzadas por algunos programas de seguridad alimentaria. Y también es frecuente que los productos vegetales que se consumen son precarios en cantidad de micronutrientes esenciales (vitaminas y minerales, como vitamina A, hierro, yodo, zinc, folato, selenio y vitamina C), lo que produce malnutrición por carencia de micronutrientes, o “hambre oculta” (FAO, 2002a:24).

1.2 La Pobreza

Los problemas de subnutrición se encuentran estrechamente interrelacionados con la situación de pobreza e indigencia que sufre un porcentaje muy significativo de la población de Mesoamérica. En Centroamérica, la pobreza abarca al 51% de la población de los países, concentrándose en el área rural donde el 70% se categorizan como pobres o extremadamente pobres; esto significa que una de cada dos personas sobrevive con hambre, y en el sector rural dos de cada tres (PNUD, 2003).

Los datos sobre la magnitud de la pobreza en Centroamérica son alarmantes: la pobreza abarca al 51% de la población regional, concentrándose en el área rural donde el 70% se ubica como pobres o extremadamente pobres; esto significa que, a nivel centroamericano, una de cada dos personas pasa hambre, y en el área rural dos de cada tres. Estos grupos son altamente vulnerables, ya que sobreviven con menos de dos dólares al día, con serias limitaciones para poder cubrir el costo diario de una canasta básica de alimentos. Según de Janvry, Araujo y Sadoulet (2002), en el caso de México, durante el período 1984-1998, el número de pobres rurales aumentó en un 19%, mientras que el número de pobres urbanos se incrementó en 56%; el desplazamiento de la pobreza rural hacia las áreas urbanas tiene mucha importancia en este país.

Las mayores concentraciones de pobreza e IAN se encuentran en las zonas rurales, en las áreas fronterizas de los países, los espacios urbano-marginales, y en las tierras no aptas para la producción agrícola.

Cuadro 2
Centroamérica y México: Magnitud de la pobreza y la indigencia,
1990-2000
(en porcentajes)

País	Año	Población bajo la línea de pobreza			Población bajo la línea de indigencia		
		Total país	Zonas urbanas	Zonas rurales	Total país	Zonas urbanas	Zonas rurales
Costa Rica	1990	26,2	24,8	27,3	9,8	6,4	12,5
	1994	23,1	20,7	25,0	8,0	5,7	9,7
	1997	22,5	19,3	24,8	7,8	5,5	9,6
	1999	20,3	18,1	23,3	7,8	5,4	9,8
El Salvador	1995	54,2	45,8	64,4	21,7	14,9	29,9
	1997	55,5	44,4	69,2	23,3	14,8	33,7
	1999	49,8	38,7	65,1	21,9	13,0	34,3
Guatemala	1998	60,5	46,0	70,0	34,1	17,2	45,2
Honduras	1990	80,5	69,8	88,0	60,6	43,2	72,8
	1994	77,9	74,5	80,5	53,9	46,0	59,8
	1997	79,1	72,6	84,2	54,4	41,5	64,0
	1999	79,7	71,7	86,3	56,8	42,9	68,0
México	1989	47,8	42,1	57,0	18,8	13,1	27,9
	1994	45,1	36,8	56,5	16,8	9,0	27,5
	1996	52,1	45,1	62,5	21,3	13,8	32,4
	1998	46,9	38,9	58,5	18,5	9,7	31,1
	2000	41,1	32,3	54,7	15,2	6,6	28,5
Nicaragua	1994	73,6	66,3	82,7	48,4	36,8	62,8
	1998	64,0	57,0	77,0	46,6	33,9	57,5
Panamá	1991	42,8	39,6	50,6	19,2	16,0	26,7
	1994	36,1	30,8	49,2	15,7	11,4	26,2
	1997	33,2	29,7	41,9	13,0	10,7	18,8
	1999	30,2	25,8	41,5	10,7	8,1	17,2

Fuente: CEPAL, 2002

Cuadro 3
Centroamérica y México: Población en estado
de pobreza e indigencia (extrema pobreza)
(en % de la población total de cada país)

	Población pobre (%)		Población indigente (%)	
	1990	2002	1990	2002
Belice	--	33*	--	13*
Costa Rica	26.2	20.3	9.8	8.2
El Salvador	54.2	48.9	21.7	22.1
Guatemala	--	59.9	--	30.3
Honduras	80.5	77.3	60.6	54.4
México	47.8	39.4	18.8	12.6
Nicaragua	73.6	69.3	48.4	42.3
Panamá	39.6	25.3	16.0	6.9

FUENTE: CEPAL 2003a; (*) OPS, 2002

Los países centroamericanos muestran grandes diferencias en cuanto a los datos de pobreza e indigencia (Cuadro 2). En el caso de México la proporción de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza es del 41,1%, sin embargo los problemas más serios de marginación social se encuentran en los Estados ya mencionados del Sur y Sur-Este del país, en tres de los cuales –Chiapas,

Guerrero y Oaxaca–, el índice de pobreza es superior al 40%, indicador que representa más del doble que el valor promedio nacional que es de 21.8% (México, Presidencia de la República, 2001:46).

En un reciente estudio de Hertford y Echeverri sobre la pobreza en Centroamérica, los autores identificaron los segmentos de la población con mayor probabilidad de encontrarse en situación de pobreza. Tales segmentos presentan algunas de las siguientes características: jefes de hogar femeninos; jefes con mayor o menor edad; población con menos años de educación formal; hogares ubicados lejos de las escuelas; los indígenas; las familias de mayor tamaño y con mayor cantidad de niños; hogares en casas con menor número de habitaciones; hogares sin experiencia migratoria; jefes de hogar que no trabajan dentro del sector agropecuario; sistemas de producción intensivos (ganadería); familias con parcelas agropecuarias pequeñas de cinco hectáreas o menos; hogares sin tierra propia; hogares con la peor calidad de suelos; hogares en localidades remotas; personas sin participaron comunitaria; hogares sin puestos de salud en el vecindario; ausencia de vías; dificultades de acceso al crédito; sin disponibilidad de otros servicios básicos (Hertford y Echeverri, 2003).

En los países de la región en estudio, uno de los grupos que vive en las peores condiciones socioeconómicas y en el cual se concentran gran parte de los problemas de pobreza y hambre son los indígenas, los que en más de un 90% de su población sobreviven en tales condiciones.

Cuadro 4
Centroamérica: Población Indígena

	Población indígena en millones	% de la población Total
Total	6.76	26
Belice	0.03	19
Costa Rica	0.03	1
El Salvador	0.04	7
Guatemala	5.30	66
Honduras	0.70	15
Nicaragua	0.16	5
Panamá	0.14	6

Fuente: PNUD, 1999

En Guatemala, Belice y Honduras, la población indígena representa una significativa proporción de la población total: 66%, 19%, y 15%, respectivamente en el año 1999. En los otros países de la subregión, si bien los porcentajes son menores, los indígenas constituyen significativos grupos de la población: 7% en el Salvador, 6% en Panamá, 5% en Nicaragua, y 1% en Costa Rica. En relación a la población total de Centroamérica, la población indígena alcanza el 26%.

En el caso de México, la mayor parte de la población indígena se concentra en la región Sur y Sur-Este. Según lo indica un informe de la Presidencia de la República de México (México, Presidencia de la República, 2001:24-25), “...Los indígenas viven generalmente en comunidades aisladas y altamente marginadas y son sujetos de discriminación. Un ejemplo de la condición de pobreza en que

viven los grupos étnicos, es que el 33% de la población indígena ocupada no tiene ingresos económicos, y otro 32% recibe menos de un salario mínimo; así, casi dos terceras partes de los hogares indígenas sobreviven con ingresos de menos de un salario mínimo.”

La situación de marginalidad social y de pobreza en la que tratan de subsistir los pueblos indígenas de la subregión, constituye un problema cuyas repercusiones negativas las viven en primer lugar los propios indígenas, pero se extienden a las comunidades, los territorios, los países, y al conjunto del espacio regional conformado por Centroamérica y México. Las particularidades de las condiciones culturales, sociales y económicas de los pueblos indígenas, muestran la necesidad de diseñar políticas públicas e iniciativas institucionales, con participación de las comunidades, que tomen en cuenta tanto las causas de la pobreza y del hambre que sufren estos grupos sociales, así como las condiciones particulares de su desenvolvimiento.

Durante el período 1990-2000 existe una tendencia general a la reducción de la pobreza nacional en todos los países de la subregión, equiparando una tendencia similar a la seguida por la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2002). No obstante, en los espacios rurales de varias de las naciones se presentan situaciones contradictorias en cuanto al comportamiento de la pobreza y la indigencia. En el caso de México, por ejemplo, mientras que se puede constatar una tendencia a la disminución de la pobreza rural, que pasa del 57% en 1989 al 54,7% en 2000, no ocurre lo mismo con la población rural bajo la línea de indigencia, la que en el mismo período se incrementa del 27,9% al 28,5%.

En los casos de Panamá, Nicaragua y Costa Rica –países que entre sí presentan porcentajes muy disímiles de pobreza e indigencia– se observa una tendencia hacia la disminución de ambos fenómenos. En Panamá, la indigencia rural experimenta una sensible disminución del 26,7%, en 1991, al 17,2% en 1999; en esos mismos años, la pobreza rural disminuyó del 50,6% al 41,5%. En Costa Rica, por su lado, la indigencia rural se redujo de 12,5% en 1990 a 9,8% en 1999, mientras que la pobreza rural pasó de 26,2% a 20,3% en el mismo período. En el caso de Nicaragua –país con altos porcentajes de indigencia y pobreza rural– se pasó de un 62,8% de la población rural viviendo bajo la línea de indigencia en 1994 al 57,5% en 1998; y la proporción de la población bajo la línea de pobreza, que en 1994 ascendía al alarmante porcentaje de 82,7 de toda la población rural, se redujo hasta el 77,0% en 1998 (CEPAL, 2002).

En cuanto a El Salvador y Honduras –países que también presentan porcentajes muy elevados de pobreza e indigencia rural–, éstos muestran, en el período, una tendencia al incremento de la proporción de la población en situación de indigencia. En El Salvador, la población rural bajo la línea de indigencia, con respecto al total de la población rural, se elevó desde el 29,9% en 1995 al 34,3% en 1999; por su parte, la población rural bajo la línea de pobreza subió desde el 64,4% al 65,1% en esos mismos años. En Honduras, la población rural por debajo de la línea de indigencia mostró, con respecto al total rural, una reducción del 72,8% en 1990 al 59,8% en 1994, y volvió a crecer hasta el 68% en 1999; de manera similar, la población rural por debajo de la línea de pobreza en los

espacios rurales de este país, pasó del 88% en 1990 al 80,5% en 1994, pero creció de nuevo en 1999 hasta el 86,3%.

Sobre Guatemala no se cuenta con los datos necesarios para determinar la tendencia en la década analizada. Sin embargo, la información correspondiente al año 1998 muestra una grave situación, si se atiende al porcentaje de la población rural que vive por debajo de las líneas de indigencia y la de pobreza en el conjunto rural de ese país. En el primer caso, el porcentaje es de un 45,2% de la población; y en el segundo es de un 70% (CEPAL, 2002).

Toda la información que se ha presentado sobre la aguda situación de la pobreza y la indigencia en la subregión, evidencia con mucha claridad la significativa magnitud del problema en estos países. Igualmente, confirma la fuerte incidencia de la pobreza y la indigencia en el sector rural, y el papel que ellas juegan como una de las principales causas de la IAN en general. No obstante, es importante subrayar que los indicadores de pobreza e indigencia en las zonas urbanas son también muy elevados.

Según los datos disponibles para 2002 , la pobreza era la condición de casi el 50% de las personas ocupadas en el sector agropecuario de Centroamérica (PNUD, 2003). Esta pobreza está provocando la migración de los jóvenes hacia la ciudad o a otros países, en busca de nuevas oportunidades y provocando que la población del sector rural se concentre cada vez más en ancianos, mujeres y niños.

SECCIÓN 2

La Inseguridad Alimentaria y Nutricional en Mesoamérica; datos y riesgos

2.1 Sobre disponibilidad de alimentos en Mesoamérica

La producción del sector agropecuario ha sido y es fundamental para la SAN, tanto por su contribución a asegurar –en los mercados locales– los alimentos para la dieta básica de la población, así como para fortalecer la autosuficiencia familiar, y para proporcionar oportunidades de empleo en aquellas áreas dirigidas a los mercados de exportación y para consumo interno.

Las reformas económicas e institucionales introducidas en la década de los años 80 iniciaron una fuerte orientación hacia el fortalecimiento del sector externo. En el sector agrícola, el acento se pone en el estímulo a las exportaciones tradicionales y no tradicionales (Cuadro 5). En la mayoría de los países, estas prioridades del desarrollo colocan en un segundo plano a la producción local de algunos alimentos, y han propiciado el incremento de las importaciones de granos básicos, como el maíz o los frijoles (Cuadro 6). Si bien las importaciones podrían ser una vía adecuada para garantizar el acceso a los alimentos, el impacto negativo en numerosas familias rurales dedicadas a la producción de alimentos y materias primas para los mercados locales, ha sido severo.

Cuadro 5
Evolución de las exportaciones de productos agropecuarios de
Centroamérica y México (crecimiento promedio anual)

Fuente: CEPAL/IICA, 2001

Países	1980-1990	1990-1995	1995-1999	1990-1999
Países	1980-1990	1990-1995	1995-1999	1990-1999
Belice	1.1	2.6	2.4	2.5
Costa Rica	4.3	8.7	6.5	7.7
El Salvador	6.4	6.7	6.9	6.9
Guatemala	0.4	15.6	-3.0	8.6
Honduras	4.6	5.0	-3.0	-3.6
México	6.1	10.8	2.9	7.2
Nicaragua	4.4	11.6	18.4	6.8
Panamá	2.8	-1.7	-1.5	-1.6
México	6.1	10.8	2.9	7.2
Nicaragua	-1.1	-1.6	-18.4	6.8
Panamá	2.8	-1.7	-1.5	-1.6

Cuadro 6

Evolución de las importaciones de productos agropecuarios de Centroamérica y México (crecimiento promedio anual)

Fuente: CEPAL/IICA, 2001

Países	1980-1990	1990-1995	1995-1999	1990-1999
Belice	4,8	12,0	3,4	8,1
Costa Rica	2,0	6,7	4,9	5,0
El Salvador	4,8	12,0	3,4	8,1
Guatemala	3,0	8,7	17,8	12,7
Honduras	4,6	9,2	16,5	11,9
México	2,8	6,7	17,9	8,5
Nicaragua	2,4	6,4	19,9	11,1
Panamá	2,2	13,2	7,7	6,5
Nicaragua	2,1	6,4	7,9	7,1
Panamá	2,2	13,2	8,5	11,1

La persistencia o incremento de la pobreza y la inseguridad alimentaria en diversos espacios rurales también se asocia con la reducción o el abandono de la producción de alimentos. Esta situación se agrava por la disminución, en el mercado internacional, de los precios de productos como el café y la caña de azúcar, productos que en los últimos años, además de experimentar una reducción en el valor de las exportaciones, ha exhibido una contracción en la cantidad producida. Esto es especialmente relevante cuando afecta los cultivos en que existe una gran cantidad de productores familiares –o pequeños y medianos productores– que absorben importantes cantidades de mano de obra, como la caña y el banano. Si a esto se agrega la precaria situación de los productores de maíz y frijoles, lo que se constata es que hay espacios rurales en que el deterioro de las condiciones económicas y sociales y la inseguridad alimentaria se han acelerado.

Cuadro 7
Centroamérica y México: Estructura porcentual de la producción agropecuaria,
y crecimiento promedio anual (1990-2000)

Producto	Costa Rica			El Salvador			Guatemala			Honduras			México			Nicaragua			Panamá		
	1990	2000	1990 2000	1990	2000	1990 2000	1990	2000	1990 2000	1990	2000	1990 2000	1990	2000	1990 2000	1990	2000	1990 2000	1990	2000	1990 2000
Banano	27.9	26.0	1.9	0.6	0.6	1.1	0.9	1.6	4.9	nd	nd	nd	1.6	1.1	-1.0	4.9	3.1	-1.8	11.3	5.5	-3.3
Café	18.5	15.4	0.8	73.1	68.5	0.1	4.6	7.0	3.8	nd	nd	nd	0.7	0.4	-2.2	4.8	10.6	11.3	3.8	3.3	2.4
Hortalizas	5.3	7.9	6.7	2.9	2.3	-1.6	5.3	5.6	0.2	nd	nd	nd	9.6	10.5	4.1	4.4	1.9	-5.6	7.3	16.3	12.6
Caña de azúcar	6.1	7.1	4.3	2.3	4.0	6.4	7.1	13.1	6.0	nd	nd	nd	4.3	3.9	2.1	11.4	14.4	5.3	3.1	3.2	4.4
Otras frutas	3.5	5.7	7.9	0.7	0.6	-0.2	2.4	3.1	1.9	nd	nd	nd	5.8	5.3	2.2	2.2	1.8	0.9	1.5	2.1	7.4
Arroz	5.3	5.1	2.3	0.6	0.5	-0.2	1.0	0.9	-1.4	nd	nd	nd	0.4	0.3	1.3	5.4	9.6	9.0	10.6	11.5	4.8
Cítricos	0.7	1.4	9.9	0.6	0.3	-7.2	0.4	0.4	-0.6	nd	nd	nd	2.4	2.8	4.8	2.1	1.7	0.7	0.9	1.4	8.1
Raíces y tubérculos	0.8	1.1	5.8	0.3	0.6	9.8	1.2	1.4	1.0	nd	nd	nd	1.5	1.3	2.0	2.8	2.3	0.8	1.4	1.2	2.3
Legumbres	2.0	0.8	-6.8	1.9	2.4	3.1	11.1	10.2	-1.2	nd	nd	nd	5.8	4.6	-1.0	0.6	0.8	4.8	1.0	0.6	-0.9
Maíz	1.5	0.5	-8.0	5.9	6.2	1.3	22.5	20.5	-1.4	nd	nd	nd	16.0	15.0	2.5	13.1	12.3	2.2	5.0	2.4	-3.4
Tabaco	0.4	0.4	2.1	0.1	0.2	4.0	1.3	2.3	5.3	nd	nd	nd	0.2	0.1	2.5	0.3	0.4	4.8	1.0	0.6	-0.9
Algodón	0	0	-8.0	0.4	0.1	-11.9	12.9	0.2	-33.1	nd	nd	nd	1.6	0.8	-3.4	6.3	0.4	-22.8			
Soya				0.0	0.1	1.8	1.3	1.6	1.7	nd	nd	nd	0.8	0.1	-14.9	0.6	0.8	7.3			
Trigo							0.7	0.1	-21.1	nd	nd	nd	3.6	2.3	-1.3						
Cacao										nd	nd	nd				0.0	0.0	-8.8			
Leche fresca	11.2	11.9	3.3	3.9	5.5	4.2	5.9	7.8	2.4	nd	nd	nd	12.4	13.5	4.1	12.8	14.1	3.9	9.4	9.0	3.4
Carne de vacuno	10.0	7.8	0.1	3.1	3.7	2.5	13.7	9.7	-3.8	nd	nd	nd	15.4	14.3	2.4	22.5	14.5	-1.6	28.2	19.9	0.4
Carne de ave	4.6	6.6	6.4	2.5	3.3	3.9	6.6	13.3	6.8	nd	nd	nd	8.9	15.5	9.1	2.4	9.8	18.4	11.1	17.5	8.7
Carne de cerdo	2.2	3.0	2.8	1.2	1.2	0.4	0.9	1.2	2.2	nd	nd	nd	9.0	8.9	3.2	3.7	1.6	-5.4	4.5	5.4	5.9

FUENTE: Mora, 2002

Toda esta situación afecta a importantes grupos de productores familiares dedicados a estas actividades, y/o reduce el empleo en las empresas dedicadas a la producción y procesamiento de tales productos. El fortalecimiento del sector exportador de la economía –incluida la agricultura de exportación–, en el que la mayoría de los países han logrado avances muy significativos, al no acompañarse de políticas e instrumentos de apoyo a la agricultura familiar –la que no se encuentra integrada en estos procesos, pero que sí contribuye a la producción alimentaria local–, no ayuda a remover los obstáculos para la superación de la pobreza y la IAN en los espacios rurales de la subregión.

La situación de algunos grupos de productores es aún peor, si se consideran otros factores relevantes. Al examinar la asignación de recursos financieros por la vía del crédito, lo que se encuentra es una tendencia a su disponibilidad al costo de las tasas de mercado. Esto influyó en la reducción de los recursos invertidos en el agro, afectando de manera especial el acceso al crédito de los agricultores familiares, tradicionalmente dedicados a la producción de alimentos. Esta situación también conduce a la eliminación de los subsidios, y del tradicional sistema de fijar precios-base para la compra de los productos a los agricultores, e incide en el desestímulo a la producción para el mercado interno. El cambio de las reglas del juego, y las dificultades de numerosos agricultores familiares para reconvertir sus explotaciones, por no contar con las condiciones adecuadas para ello, disminuye sus oportunidades de desarrollo y de generación de ingresos.

La agricultura familiar tiene una importancia decisiva para lograr la seguridad alimentaria y el bienestar rural en Centroamérica y México. Entre los principales cambios que se han dado en el medio rural de la subregión, resalta la diversificación de las actividades productivas y la expansión de actividades rurales no agrícolas en los diversos territorios. También se observa el crecimiento acelerado del empleo y los ingresos rurales en lo que refiere a actividades no agrícolas, y, además, una pluralidad de actividades de las familias rurales. Sin embargo, estas modificaciones económicas y sociales no reducen la importancia de la agricultura familiar como generadora de ingresos, y como un medio para la superación de los problemas de pobreza e inseguridad alimentaria que sufren estos países.

Las dificultades que enfrentan los agricultores familiares, como resultado del desestímulo a la producción de alimentos y materias primas destinados a los mercados locales, son una muestra de los factores que inciden en el empobrecimiento de la población rural. En los Cuadros 7 y 8 se puede observar los significativos cambios experimentados en la estructura productiva de estos países. Como lo muestra la información, los cambios más significativos se presentan en la cantidad de superficie dedicada a los cultivos que tradicionalmente realizan los productores familiares. Una situación similar se observa en cuanto al crecimiento promedio anual de la producción de las diferentes actividades agrícolas.

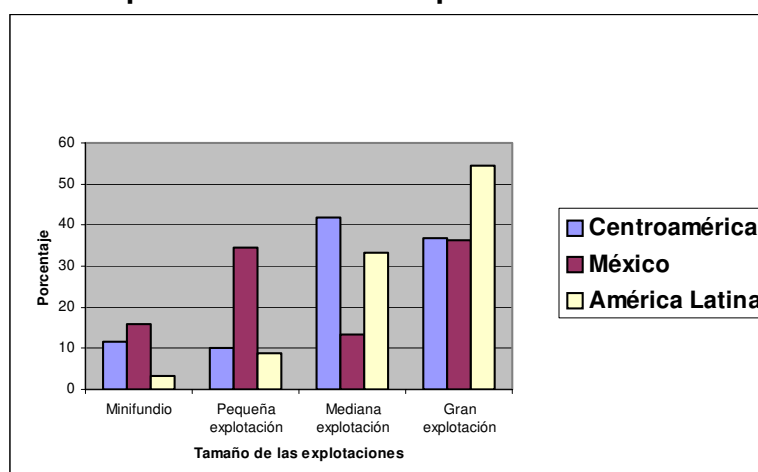
Cuadro 8
Centroamérica y México: Estructura porcentual de la superficie cultivada
1980 – 1990 - 2000

Producto	Belice			Costa Rica			El Salvador			Guatemala			Honduras			México			Nicaragua			Panamá		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000
Café				26.7	30.2	24.1	26.9	28.8	23.5	19.0	19.1	19.9	16.8	20.1	28.8	4.2	4.6	5.4	21.9	12.4	13.0	6.8	9.0	10.7
Hortalizas				1.0	1.1	1.0	0.3	0.4	0.2	0.8	0.9	0.9	0.5	0.7	0.8	1.1	1.1	0.9	0.5	0.5	0.4	0.6	0.7	1.2
Caña de azúcar	51.0	45.7	36.3	14.7	8.1	11.1	4.9	5.3	9.7	5.4	8.8	13.1	12.0	5.7	5.3	4.8	4.5	4.7	8.2	6.9	7.7	18.8	9.6	11.0
Frutas	3.9	6.5	7.9	9.7	12.1	18.2	1.8	2.2	2.0	2.5	2.2	2.8	6.0	3.7	3.1	2.9	3.2	3.4	1.0	0.9	0.7	8.6	9.1	6.9
Arroz	6.9	3.7	6.0	19.6	16.0	18.2	2.4	2.4	2.0	1.0	1.1	1.2	2.8	2.5	0.7	1.1	0.8	0.7	7.2	8.1	11.0	36.3	35.6	45.8
Cítricos	10.9	11.2	16.3	3.0	2.8	9.6	0.7	1.4	1.1	0.7	0.7	0.7	1.1	1.1	1.3				2.4	2.5	2.1	0.0	1.1	1.7
Raíces y tubérculos				2.6	1.8	2.5	0.3	0.4	0.4	1.1	1.0	1.0	0.3	0.4	0.4	0.7	0.6	0.5	0.4	1.1	0.9	2.3	2.5	2.0
Legumbres	5.2	6.8	7.9	7.2	16.7	9.6	7.6	10.4	10.7	5.0	10.2	10.3	9.6	13.0	12.9	13.8	16.4	15.9	12.0	19.9	24.0	3.8	3.9	2.1
Maíz	22.1	26.1	27.2	12.7	10.6	4.3	42.3	46.9	49.9	51.4	49.7	47.9	47.7	51.4	45.1	60.0	57.3	61.5	35.9	40.3	38.4	22.4	28.0	18.3
Tabaco				0.5	0.2	0.3	0.3	0.1	0.1	0.5	0.8	0.6	1.4	1.0	1.3	0.4	0.2	0.2	0.4	0.1	0.2	0.4	0.4	0.3
Algodón				2.4	0.2	0.1	12.3	1.7	0.3	9.6	3.1	0.1	1.8	0.2	0.1	3.1	1.7	1.0	9.9	6.1	0.3			
Soya				0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.1	0.0	1.3	1.4	0.0	0.0	0.2	1.4	2.2	0.5	0.1	1.2	1.4			
Trigo										3.1	1.3	0.1	0.1	0.2	0.2	6.4	7.3	5.3						

FUENTE: Mora, 2002

La producción de alimentos básicos en la región se realiza principalmente por agricultores familiares que dependen, principalmente, del autoconsumo. El 81% de las explotaciones son minifundios y disponen del 11,5% de la tierra cultivable. En México, el 58% de las fincas son minifundios y poseen el 15,9% de las tierras. En el conjunto de América Latina, el 62% de las explotaciones son minifundios y ocupan tan sólo el 3,2% de las tierras. Si se suman minifundios y pequeñas explotaciones, el número de estas fincas en Centroamérica alcanza el 91% del total de fincas, ocupando el 21,6% de las tierras. En el caso de México, la suma representa el 91,2% de las explotaciones y ocupa el 50,5% del área total del país. En América Latina, estas categorías constituyen el 74% del total, con una disponibilidad de tierras del 12,2% de la superficie total. Como lo indican los datos anteriores, el porcentaje de minifundios y pequeñas fincas en Centroamérica y México es muy elevado. En el caso de México, este tipo de explotaciones poseen más de la mitad de la tierra en fincas de ese país (Gráfico 1, Chiriboga, 1996).

Gráfico 1
Centroamérica y México: Distribución de la superficie, por tamaño en las explotaciones



Fuente: Chiriboga, 1996

En la actualidad, el sector alimentario opera en un entorno con nuevas condiciones. Entre ellas, las exigencias de calidad e inocuidad de los alimentos – ambos aspectos relacionados con la salud humana y la sostenibilidad ambiental– adquieren cada vez mayor relevancia, tanto para la producción destinada al mercado exterior, como a la destinada a los mercados locales. Por otra parte, el reto para los productores también implica la condición de impulsar la producción en un marco global de apertura económica. En Centroamérica y México, quienes están involucrados en los sistemas de producción agroalimentarios operan con nuevas reglas. Según éstas, la inocuidad y la protección ambiental plantean requisitos que deben aplicarse desde las actividades de manejo del suelo, hasta la distribución de los productos.

En una publicación de Maluf y Wilkinson (1999) sobre el sistema agroalimentario, los autores plantean que los mecanismos de distribución están generando cambios en los sistemas de organización de los modelos alimentarios. Así, ello significaría que se están modificando las posibilidades de acceso a los

alimentos, y también las formas de relación entre los productores y los territorios. Como bien lo indican los autores, los pequeños productores que ingresan al sistema se ven forzados a asumir los patrones de calidad exigidos por éste. Entre las nuevas condiciones del sistema alimentario se encuentran las que se mencionan a continuación; los autores consideran que éstas deberían ser tomadas en cuenta, con el fin de crear oportunidades a la agricultura familiar, teniendo presente las restricciones del contexto económico y social actual. Algunas de las nuevas características del sistema alimentario son las que siguen.

- Acelerada transformación en el sector de semillas y plaguicidas, y un debilitamiento de las acciones y la capacidad de investigación del sector público; esto amenaza las capacidades de desarrollo de los mercados.
- Los cambios en los derechos de propiedad modifican las condiciones legales en la región; esto está presente en las negociaciones internacionales y representa un desafío para la producción de alimentos en la región.
- Las transformaciones en el sistema alimentario han implicado cambios en los enfoques sobre las relaciones que las pequeñas y medianas explotaciones familiares mantienen con el mercado, y también han generado un interés creciente en los procesos de verticalización de las condiciones de producción; estos procesos están transformando el sistema agroalimentario.
- Hay un desarrollo de mercados tradicionales de la producción familiar, los que exhiben mucha capacidad de conservación, pues resisten el avance de nuevos productos. Los sistemas de distribución mantienen una oferta de productos tradicionales, lo mismo que los sistemas de abastecimiento de los mercados y de acceso a la población.
- El conocimiento de las condiciones actuales de la agricultura familiar es muy importante para hacer valer la calidad como un valor. Con un respaldo adecuado, estos productores pueden entrar en el mercado consumidor.
- Los arreglos productivos locales y las formas de cooperación que se crean entre los productores agrícolas (aglomeración, *clusters*) –en cuyos marcos quedan incluidas sus familias– pueden aprovecharse en todo su potencial.
- Como consecuencia de la desverticalización de las grandes cadenas agroalimentarias, y en su complejidad, las actividades agropecuarias han creado espacios de vinculación horizontales. Esto permite el desarrollo de mecanismos de valorización y crecimiento colectivo, en las mismas cadenas. Además, la tercerización abre espacios a los pequeños productores.
- Para mantenerse en los mercados, a los agricultores se les exige nuevas condiciones de producción, y nuevas formas de presentación y empaque de los productos.*

El análisis de las condiciones actuales del sistema agroalimentario, y de las posibilidades para que diversos grupos de productores familiares se integren en estos procesos, adquiere mucha relevancia en los países de Mesoamérica. El significativo número de explotaciones agrícolas familiares que existe en la región, y su potencial para la producción de alimentos, crea condiciones favorables para

(*) Por mucho tiempo se ha aceptado que aumentar el valor nutritivo de los productos es una forma de introducir valor agregado; el valor agregado es la nueva manera de contar con valores reconocidos en los mercados. Además, se constata que la demanda de productos naturales se encuentra en crecimiento (Maluf y Wilkinson, 1999).

el impulso de iniciativas institucionales dirigidas a lograr su integración en los mercados locales de alimentos y en la producción alimentaria de autoconsumo.

El marco de condiciones que caracterizan los problemas para disponibilidad de alimentos se completa con las pobres condiciones de infraestructura que caracterizan a las zonas vulnerables, las que no facilitan la producción ni la movilización de productos hasta los centros de comercialización (por falta de acceso al agua y obras para riego, carencia de centros de acopio, vías de comunicación, transporte, y otros). En esto, es evidente la deuda de los Estados con las zonas rurales más pobres, lo que refleja una insuficiente percepción y valoración de los beneficios que las inversiones públicas en esos aspectos pueden representar como condiciones para atraer inversiones privadas que a mediano o corto plazo contribuyan a los esfuerzos para reducir la pobreza y la IAN.

2.2 Sobre acceso a los alimentos en Mesoamérica

Un aspecto central de la IAN y el hambre en Centroamérica se evidencia en las notables diferencias de acceso a los alimentos que tienen los distintos sectores de población.

Los datos disponibles demuestran que la suficiencia global de alimentos en cada país de la región, calculada como el monto de energía kilocalórica que se dispone por persona por día, es en todos los países superior a la que se dispone para los sectores subnutridos de la población (Cuadro 9).

Cuadro 9
Centroamérica y México: disponibilidad de alimentos
y magnitud de la subnutrición (1996-1998)
(en kcal por persona, por día)

	Consumo promedio nacional	Consumo de personas subnutridas	Necesidades mínimas de energía	Déficit de alimentos de las personas subnutridas
Costa Rica	2740	1750	1910	170
El Salvador	2540	1590	1790	200
Guatemala	2180	1510	1750	240
Honduras	2340	1490	1760	270
México	3130	1680	1890	210
Nicaragua	2190	1510	1800	290
Panamá	2450	1590	1820	230

Fuente: FAO, 2001

Los datos del Cuadro 9 confirman que la accesibilidad y el consumo de alimentos por parte de los sectores pobres en los países centroamericanos depende, primordialmente, de los ingresos para su adquisición.

Un factor que es fundamental para esta situación es la manifiesta desigualdad en la distribución del ingreso (Cuadro 10), una diferencia que, en promedio, es la más alta entre todas las regiones del mundo.

Cuadro 10
Centroamérica y México: Participación de la población en el ingreso nacional

		Año de encuesta	Año de encuesta	20% más pobre	20% más pobre	20% más rico	20% más rico
Costa Rica	Costa Rica	2000	2000	4,2	4,2	51,5	51,5
El Salvador	El Salvador	2000	2000	2,9	2,9	57,1	57,1
Guatemala	Guatemala	2000	2000	2,6	2,6	64,1	64,1
Honduras	Honduras	1999	1999	2,7	2,7	58,9	58,9
México	Nicaragua	2000	2001	3,1	3,6	59,7	59,7
Nicaragua	Panamá	2001	2000	3,6	2,4	59,3	59,3
Panamá		2000		2,4		60,3	60,3

FUENTE: PNUD, 2004

Este fenómeno tiene efectos cruciales en la IAN en Centroamérica. Un estudio de 2003 comprobó que cuanto mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso, menor es el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza, y más bien se tiende a dar una concentración de la riqueza (Epaulard, 2003).

Cuadro 11
Centroamérica y México: Indicadores de acceso económico

	Ingreso Nacional Bruto per cápita (en US\$)	PPP* de los ingresos nacionales per cápita (en US\$PPP)	Crecimiento del PIB per cápita (%)	Índice de Gini (%)
	1999	1999	1998-99	
Costa Rica	3570	7880	6.1	45.9
El Salvador	1920	4260	1.4	50.8
Guatemala	1680	3630	0.9	55.8
Honduras	760	2270	-4.5	59.0
México	4440	8070	2.1	51.9
Nicaragua	410	2060	4.3	60.3
Panamá	3080	5450	1.2	48.5

Fuente: FAO, 2002b (*) Purchasing Power Parity (Paridad del Poder de Compra)

El Ingreso Nacional Bruto per cápita presenta importantes diferencias entre los países de la subregión, pero, en general, todos ellos pueden ser considerados bajos si se comparan con los datos de países con mayor desarrollo relativo. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Ingreso Nacional Bruto per cápita alcanza la suma de US\$30.000. Una situación similar se encuentra con respecto al crecimiento del PIB per cápita, el que no alcanza el dinamismo y la sostenibilidad que se requiere para contar con las condiciones económicas adecuadas para el acceso seguro a los alimentos. En cuanto al índice de Gini, la existencia de porcentajes superiores al 50%, en la mayoría de los países de la subregión, confirma la tendencia al deterioro en la distribución del ingreso y al ensanchamiento de las desigualdades entre los grupos sociales, y entre los territorios en todas las naciones. Estos desajustes sociales tienen serias consecuencias, tanto en la ausencia de oportunidades como en el bienestar general de la población.

El análisis sobre la pobreza en Centroamérica, elaborado por Hertford y Echeverri (BID, 2003), y realizado con datos de 1998, permite profundizar en las

condiciones de la pobreza rural y la indigencia en estos territorios. El estudio demuestra que el 87% de los productores agropecuarios son pobres. Una situación similar enfrentan el 82% de los asalariados agropecuarios, el 63% de los productores no agrícolas, y el 52% de los asalariados no agrícolas. El examen de la extrema pobreza en la subregión permite constatar que es en esa condición que se encuentra un 69% los productores agropecuarios, un 67% de los asalariados agropecuarios, un 46% de los asalariados no agrícolas, el 33% de los productores no agropecuarios, un 27% de los asalariados no agropecuarios, y el 18% de los productores y asalariados no agrícolas.

En el informe del PNUD-1999, sobre “Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”, se señala que la distribución del ingreso y de la riqueza sigue estando concentrada, y que no mejora. También indica que en 1999 el desempleo abierto abarca a cerca del 10% de la PEA urbana. No obstante, el principal problema de la región es el subempleo; según datos de la CEPAL para el período 1993-2001 (Cuadro 12), entre los países de la región se dan grandes disparidades en cuanto al desempleo. Además, de cada 100 nuevos empleos creados en la subregión, 40 correspondieron al sector informal; y, por otro lado, el 20% de los asalariados reciben ingresos por debajo del mínimo legal.

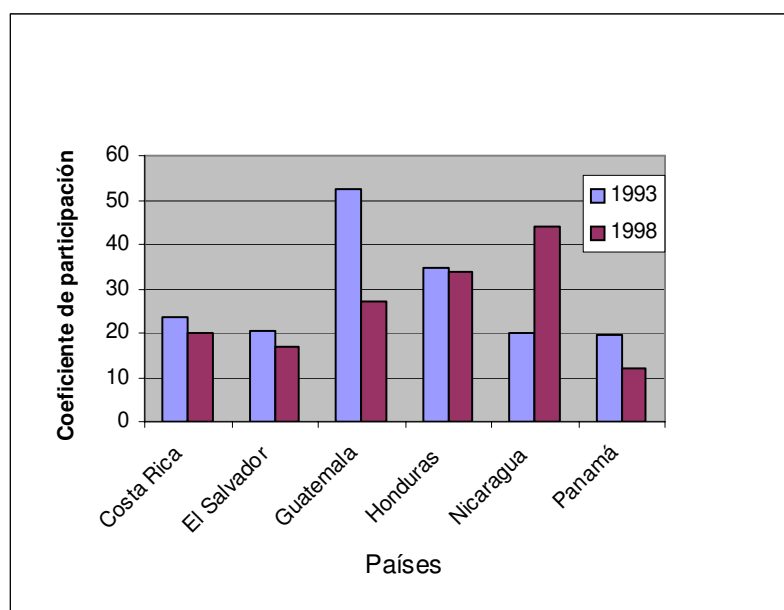
Cuadro 12
Centroamérica y México: Tasas de desempleo abierto

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	4,1	4,2	5,2	6,2	5,7	5,6	6,0	5,2	6,1
El Salvador	9,9	7,7	7,6	7,7	8,0	7,5	7,0	6,7	7,0
Guatemala	2,6	3,5	3,9	5,2	5,1	3,8
Honduras	3,8	2,8	3,7	4,5	3,6	3,5	3,5	...	4,2
México	3,4	3,7	6,2	5,5	3,7	3,2	2,5	2,2	2,5
Nicaragua	17,8	17,1	16,9	16,0	14,3	13,2	10,7	9,8	10,7
Panamá	13,3	14,0	14,0	14,3	13,2	12,7	11,8	13,3	13,7

Fuente: CEPAL, 2002

Según el mismo informe ya citado, entre los países existen grandes diferencias en cuanto a los niveles de salarios mínimos y en cuanto a la legislación para la protección laboral. De acuerdo con Hertford y Echeverri (2003), la fuerza laboral agropecuaria de Costa Rica, El Salvador y Panamá se redujo en el período 1993-1998. Como se aprecia en el Gráfico 2, Guatemala también sufre un drástico descenso en la fuerza laboral agrícola, Honduras mantiene los niveles de participación, y en Nicaragua se produce un incremento.

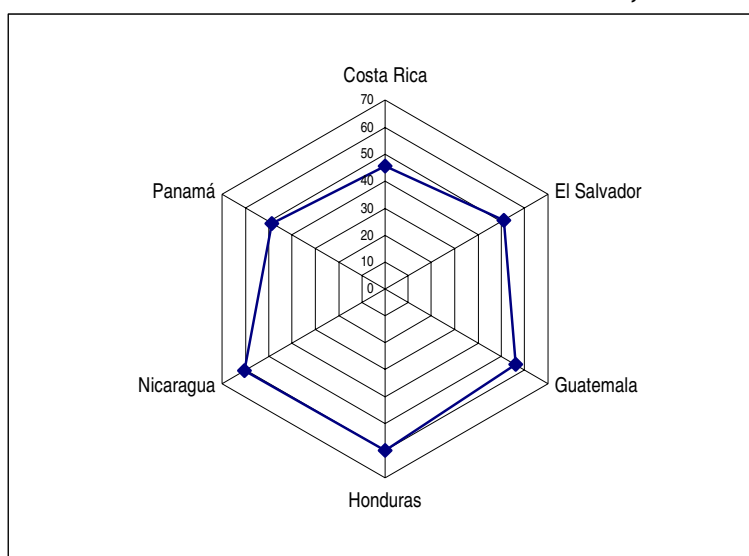
Gráfico 2
Centroamérica: Fuerza laboral agropecuaria/Fuerza laboral total, 1993-1998



FUENTE: Hertford y Echeverri, 2003

Esta información es muy importante, dado que los países de la subregión presentan diferencias en la participación de la fuerza laboral, y mantienen altos niveles de pobreza e indigencia. Esto acarrea problemas evidentes en la distribución del ingreso, como se puede apreciar en el Gráfico 3 sobre el índice de Gini para Centroamérica.

Gráfico 3
Centroamérica: Coeficiente de Gini, 1998



Fuente: Hertford R, Echeverri, R, 2003

En el estudio de Hertford y Echeverri (2003), los autores examinan las diferencias de ingreso entre los países, e internamente en ellos. Entre sus principales conclusiones señalan que entre el ingreso medio del 20% de la población más rural y el ingreso medio del 20% de la menos rural se presenta una

brecha cercana al 75% del ingreso medio. Esto se manifiesta igualmente en las diferencias de incidencia de la extrema pobreza, la que representa el 53% en el 20% más rural de la población y tan sólo el 32% en el 20% menos rural.

El coeficiente de Gini para Centroamérica presenta diferencias entre los países, pero, en general, la creciente desigualdad es una de las características más sobresaliente en todos los países estudiados. Nicaragua, Honduras y Guatemala presentan las mayores diferencias, lo que se refleja en menores ingresos de los grupos más pobres, y en mayores dificultades de acceso al consumo por parte de estos mismos grupos.

2.3 Sobre el consumo de alimentos

Los factores básicos que determinan el consumo están igualmente relacionados al acceso. Sin embargo, hay factores adicionales que establecen condiciones fundamentales para el consumo. Entre ellos, los que tienen su base en los hábitos y costumbres de las familias, lo que, por analfabetismo, carencia de educación general y nutricional, suelen no asegurar la composición de dietas que satisfagan las necesidades nutricionales de la población.

Como ya se mencionó, las dietas frecuentes se caracterizan por una alta composición de carbohidratos y gran deficiencia en micronutrientes, como hierro, vitaminas y minerales. Y esta es una situación que persiste, aun cuando a veces se cultiva y/o se dispone, en el mercado local, de otro tipo de productos como hortalizas, frutas, lácteos y pescado.

La selección, preparación, y distribución de alimentos en el hogar, también dan cuenta de las carencias de la educación nutricional, lo cual se verifica, por ejemplo, en los hábitos y creencias sobre las necesidades y prioridades alimentarias de los distintos componentes del grupo familiar, niños y adultos según género.

Es reconocido el hecho de que el acceso a la educación es un factor esencial para la superación de la pobreza y la inseguridad alimentaria. En el Cuadro 13 se pueden observar los altos porcentajes de población analfabeta en la subregión, y también son notorias las significativas diferencias existentes entre los países, y, en algunos casos, entre los hombres y las mujeres.

Cuadro 13
Centroamérica y México: Población analfabeta
de 15 y más años de edad; según género
(en porcentajes)

País	Hombres	Mujeres
------	---------	---------

	1990	2000	1990	2000
Belice				
Costa Rica	6.1	4.5	6.1	4.3
El Salvador	23.7	18.4	30.7	23.9
Guatemala	30.7	23.8	46.3	38.9
Honduras	32.0	27.5	34.0	28.0
México	9.6	6.9	15.0	10.9
Nicaragua	38.6	35.8	38.8	35.6
Panamá	10.7	7.4	11.8	8.7

Fuente: CEPAL, 2003a

Cuadro 14
Centroamérica y México: Población urbana analfabeta,
por grupos de edad para el año 2000; según género
(en porcentajes)

País	Hombres					Mujeres				
	15-24	25-34	35-44	45-59	60 y más	15-24	25-34	35-44	45-59	60 y más
Costa Rica	3.3	5.2	4.0	6.7	26.0	1.8	3.0	3.6	10.1	28.6
El Salvador	3.2	4.4	7.3	7.7	26.4	3.6	7.2	11.1	19.2	39.3
Guatemala	6.5	8.7	8.2	14.3	25.6	6.0	11.9	22.1	30.6	40.1
Honduras	3.6	5.5	7.0	13.7	33.2	2.7	6.6	8.3	18.8	45.1
México	1.4	1.4	2.2	4.6	15.2	1.3	3.0	4.2	9.0	20.9
Nicaragua	6.8	5.7	10.0	16.0	32.2	5.0	6.8	15.8	28.7	35.9
Panamá	1.5	2.0	1.8	5.3	13.1	1.3	1.8	2.1	5.9	12.1

Fuente: CEPAL, 2003a

Si se observa el cambio en la década que muestra el Cuadro 13, se constata una disminución de la población analfabeta en la subregión, y tanto entre los hombres como entre las mujeres. Estos cambios se relacionan con algunas políticas e iniciativas institucionales que han sido impulsadas en los países, destacándose aquellas que han logrado avances en la alfabetización de las mujeres. Sin embargo, se mantiene un alto índice de analfabetismo en aquellos países en que persisten los mayores porcentajes de pobreza e indigencia.

El grupo de población conformado por la categoría de hombres mayores de 45 años exhibe las tasas más elevadas de analfabetismo (Cuadro 14). En el caso de la población femenina, el analfabetismo es más elevado a partir del segmento de los 35 años. Los niveles de analfabetismo son significativos, y tienen que ver con diversas consecuencias en la inseguridad alimentaria y con las posibilidades de superación de la pobreza.

La información suministrada en el Cuadro 14 permite ver en detalle las diferencias en cuanto a los años de educación cursados por la población de las zonas urbanas y rurales. Con base en esta información, y como ejemplo, si se considera el indicador del número de años de instrucción de las poblaciones urbana y rural, y se examina el porcentaje de la población con más de 10 años de instrucción en cada zona, lo que se obtiene es una aproximación a la cobertura de los servicios de educación, y, además, las diferencias de esas coberturas cuando se compara el espacio urbano con el rural.

Cuadro 15
Centroamérica y México: Población de 15 a 24 años de edad,
según años de instrucción, por zonas urbanas y rurales, 1980-2000
(en porcentajes)

País	Año	Zonas urbanas				Zonas rurales			
		Años de instrucción				Años de instrucción			
		0-5 años	6-9 años	10-12 años	13 años y más	0-5 años	6-9 años	10-12 años	13 años y más
Costa Rica	1981	7,3	50,5	33,9	8,2	19,8	64,7	13,8	1,7
	1990	9,1	50,1	29,8	10,9	20,0	64,5	13,6	2,0
	1994	8,6	49,6	30,9	10,9	21,2	64,3	12,3	2,2
	2000	8,2	53,5	28,6	9,8	18,2	63,6	14,4	3,7
El Salvador	1995	20,6	41,4	28,8	9,2	60,4	31,2	7,3	1,1
	2000	14,6	39,7	31,7	14,1	46,4	40,5	11,3	1,9
Guatemala	1989	33,9	42,6	19,2	4,3	75,9	21,8	2,1	0,2
	1998	25,3	43,5	24,3	6,9	67,3	29,1	3,4	0,2
Honduras	1990	24,1	55,7	15,3	5,0	57,6	39,8	2,3	0,3
	1994	20,5	56,1	17,3	6,0	45,9	49,3	4,4	0,4
	1999	16,3	57,7	19,9	6,2	45,5	49,1	5,2	0,3
México	1989	8,3	60,5	22,1	9,1	31,4	59,2	7,7	1,7
	1994	7,5	57,5	24,4	10,6	25,8	65,1	8,0	1,1
	2000	7,3	43,1	33,3	16,3	19,1	60,2	17,5	3,2
Nicaragua	1993	24,6	53,8	19,5	2,1	68,9	26,5	4,3	0,3
	1998	21,7	50,5	22,2	5,5	61,2	32,6	5,3	0,9
Panamá	1979	6,3	49,1	35,5	9,1	20,5	61,3	16,2	1,9
	1991	6,3	42,7	39,5	11,5	15,6	57,3	23,6	3,5
	1994	5,0	45,9	36,4	12,6	16,4	56,3	23,3	4,0
	1999	3,9	40,8	39,1	16,2	12,9	55,4	26,3	5,4

Fuente: CEPAL, 2002

En Costa Rica, en el año 2000, el 38.4 % de la población urbana tenía más de 10 años de educación; en los espacios rurales, esa relación alcanzaba tan sólo el 18.1%. En El Salvador, la misma categoría de población representaba el 45,8% en las zonas urbanas y sólo el 13,2% en las zonas rurales. En Guatemala, para 1998 la proporción es de 31,2% en las zonas urbanas, y de 3,6% en las zonas rurales. En Honduras, del 26,1% en zonas urbanas, y del 5,5% en las zonas rurales. En México, el 49,6 % de la población urbana tiene más de 10 años de educación, mientras que en las zonas rurales el porcentaje es del 20,7%. En Nicaragua es del 27,7% en las zonas urbanas, y de un 6,2% en las rurales. En Panamá, finalmente, el porcentaje alcanzaba el 55,3% en los espacios urbanos, y un significativo 31,7% en las zonas rurales.

Es claro que un factor central en estos indicadores es el esfuerzo de inversión nacional que se hace en el sector. El Cuadro 16 refiere datos sobre el gasto público de los países en educación.

Cuadro 16
Centroamérica y México: Indicadores sobre gasto público en educación
(1990/1991 – 1994/1995 – 1998/1999)

País	Período	Gasto público social en educación		
		Per cápita (en dólares de 1997)	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del gasto público total
Costa Rica	1990/1991	115	3,8	9,4
	1994/1995	136	4,1	9,8
	1998/1999	163	4,4	11,3
El Salvador	1990/1991	---	---	---
	1994/1995	35	2,0	12,6
	1998/1999	52	2,7	17,0
Guatemala	1990/1991	25	1,6	14,3
	1994/1995	29	1,8	16,6
	1998/1999	40	2,3	17,3
Honduras	1990/1991	32	4,3	19,9
	1994/1995	31	4,1	17,2
	1998/1999	32	4,1	18,9
México	1990/1991	104	2,6	16,4
	1994/1995	157	3,8	23,0
	1998/1999	167	3,8	24,4
Nicaragua	1990/1991	22	5,0	16,3
	1994/1995	20	4,9	15,8
	1998/1999	26	5,7	16,7
Panamá	1990/1991	125	4,7	10,2
	1994/1995	151	5,0	10,8
	1998/1999	198	6,0	11,9

Fuente: CEPAL, 2002

La información en el Cuadro 16 muestra importantes disparidades en cuanto al gasto público per cápita en educación. En Costa Rica, durante el período 1998-1999, el gasto público per cápita en educación fue de US\$163; en El Salvador: US\$52; en Guatemala: US\$40; en Honduras: US\$32; en México: US\$167; en Nicaragua: US\$26; y en Panamá: US\$198.

En cuanto al gasto público en educación como porcentaje del PIB, también se constatan grandes disparidades durante el mismo bienio. La inversión en educación como porcentaje del PIB fue del 4,4% en Costa Rica, del 2,7% en El Salvador, 2,3% en Guatemala, 4,1% en Honduras, 3,8% en México, 5,7% en Nicaragua, y el 6,0% en Panamá.

Por su lado, y siempre en los mismos años, el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total muestra variaciones significativas en cuanto a los esfuerzos realizados por cada país. Los datos indican que los mayores porcentajes del gasto público dedicado a la educación se alcanzaron, en su orden, en México (24,4%), Honduras (18,9%), Guatemala 17,3%, El Salvador (17,0%), y en Nicaragua (16,7%); en Panamá el porcentaje fue del 11,9%, y en Costa Rica del 11,3%.

En síntesis, los datos demuestran que tanto el porcentaje del PIB dedicado a educación así como el porcentaje del gasto público invertido en esta actividad son insuficientes, dada la magnitud de la pobreza y la subnutrición prevalecientes.

2.4 Sobre aprovechamiento biológico

Las condiciones de vida de las personas pueden favorecer o impedir que el organismo, en su estado de salud, pueda hacer un adecuado aprovechamiento de

los alimentos que se consumen, o que deben consumirse. Pero también, en muchos aspectos, el estado de salud de las personas depende del estado nutricional de ellas; en esto, en consecuencia, hay un intercondicionamiento entre estos aspectos que generan SAN o IAN.

Las características de salud de las madres, y sus condiciones para la maternidad representan una primera condición para el desarrollo de nuevas generaciones. Tanto en esa fase así como en las posteriores, la educación, el ambiente de vida, y la accesibilidad a los servicios para atención de la salud se convierten en factores críticos para un adecuado o insuficiente desarrollo de los miembros de la población. Condiciones como una deficiente calidad de la vivienda, carencias de agua potable y sistemas de saneamiento básico, insuficientes equipamientos mínimos, falta de energía eléctrica, débil protección ante las inclemencias climáticas, todos son elementos que conspiran en contra de un apropiado estado de salud que asegure un alto aprovechamiento biológico de los alimentos. En particular, la falta de servicios de salud cercanos, oportunos y con calidad, y las carencias educativas, dificultan o impiden una vigilancia y respuesta adecuada ante situaciones de enfermedad y alteraciones ambientales que amenazan la salud, y limitan la capacidad de reconocimiento de conductas higiénicas para procesamiento y manipulación de alimentos. El Cuadro 17 informa sobre algunos de los indicadores asociados a las condiciones para el aprovechamiento biológico de los alimentos.

Cuadro 17
Centroamérica y México: Indicadores seleccionados de salud

País	Población que no sobrevivirá los 60 años: 1997 (%)	Mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos: 1990-1998	Partos atendidos por personal calificado: 1996-1998 (%)	Fecundidad de mujeres de 15-19 años edad (por cada 1000 mujeres): 1998	Muertes de menores de 5 años: 1996 (en miles)	Malnutrición infantil: 1992-1998 (%)		Disponibilidad de proteínas: 1996 (gramos por persona/día)	Población con acceso a agua potable (%)		Población con acceso a saneamiento (%)	
						Bajo peso	Baja talla		Total	Rural	Total	Rural
Belice	14	140										
Costa Rica	12	29	97	82	1	5	6	74	100	99	97	95
El Salvador	23	160	87	107	7	11	12	63	53	24	77	65
Guatemala	31	190	29	106	23	27	50	56	67	48	67	50
Honduras	23	220	47	111	7	25	39	55	77	66	82	71
México	19	48	68	69	61			82	83	57	77	38
Nicaragua	24	150	65	133	8	12	25	52	62	28	59	28
Panamá	15	85	84	80	1	6	10	64	84	73	91	81

Fuente: CEPAL, 2003a

El porcentaje de la población que no sobrevivirá los 60 años de edad es elevado en casi todos los países de la subregión. En El Salvador, Honduras, Nicaragua, Belice y Guatemala, se observan las cifras más altas de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos. La fecundidad de las mujeres entre 15 y 19 años, por cada 1000 habitantes, es casi similar en cuatro de los países con datos, cuando México, Panamá y Costa Rica muestran los índices más bajos. La mortalidad de niños menores de cinco años es crítica en el caso de México y Guatemala, aunque un poco menor en este último.

Los datos sobre porcentajes de la población con acceso a agua potable y a saneamiento presentan importantes disparidades entre los países, pero, además, muestran diferencias muy significativas entre los porcentos totales y los existentes en los espacios rurales. Estos datos confirman la situación de mayor deterioro en los índices de desarrollo humano en los territorios rurales de la subregión.

Mucho de todo este panorama encuentra una de sus principales bases en los insuficientes niveles de inversión que los Estados disponen para promover el desarrollo social de cada país.

Cuadro 18
Centroamérica y México: Indicadores sobre
gasto público social en salud
(1990/1991 – 1994/1995 – 1998/1999)

País	Período	Gasto público social en salud		
		Per cápita (en dólares de 1997)	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje del gasto público total
Costa Rica	1990/1991	150	5,0	12,3
	1994/1995	159	4,7	11,4
	1998/1999	181	4,9	12,5
El Salvador	1990/1991	---	---	---
	1994/1995	23	1,3	8,3
	1998/1999	29	1,5	9,4
Guatemala	1990/1991	14	0,9	8,1
	1994/1995	15	0,9	8,8
	1998/1999	22	1,23	9,6
Honduras	1990/1991	20	2,6	12,0
	1994/1995	21	2,8	11,7
	1998/1999	16	2,0	9,4
México	1990/1991	118	3,0	18,6
	1994/1995	96	2,4	14,0
	1998/1999	93	2,1	13,5
Nicaragua	1990/1991	20	4,6	15,0
	1994/1995	20	4,7	15,2
	1998/1999	20	4,5	13,2
Panamá	1990/1991	164	6,1	13,3
	1994/1995	204	6,7	14,5
	1998/1999	223	6,8	13,5

Fuente: CEPAL, 2002

En el Cuadro 18 se pueden apreciar diferencias significativas entre las inversiones sociales efectuadas en salud por los países. Para el período 1998-99, el gasto per cápita en salud en el caso de Costa Rica es de US\$181, de US\$29 en El Salvador, US\$22 en Guatemala, US\$16 en Honduras, US\$93 en México, US\$20 en Nicaragua, y de US\$223 en Panamá.

En cuanto al gasto público en salud como porcentaje del PIB, y en el mismo período, éste también muestra diferencias importantes entre los países. Mientras que en Costa Rica el porcentaje es de 4,9%, en El Salvador es de 1,5%, 1,23% en Guatemala, 2% en Honduras, 2,1% en México, 4,5% en Nicaragua, y 6,8% en Panamá. Finalmente, y con respecto al gasto público total, el Cuadro 18 muestra

que, en 1998-99, Costa Rica dedicaba a salud el 12,5%, El Salvador 9,4%, Guatemala 9,6%, Honduras 9,4%, México 13,5%, Nicaragua 13,2%, y Panamá el 13,5%.

Las diferencias de inversión en salud entre los países son evidentes, aunque aquéllos con porcentajes más elevados de pobreza, y con un menor índice de desarrollo humano, han aumentado el porcentaje del gasto público que se dedica a estos servicios básicos. Los resultados de estos esfuerzos nacionales se percibirán en el largo plazo. Sin embargo, dada la magnitud del problema de la pobreza y de la IAN existente en estos países, pareciera que estas inversiones resultan insuficientes. Sobre todo, si se toman en cuenta los altos porcentajes de la población excluida del sistema educativo, la necesidad de elevar la calidad de la enseñanza, el requerimiento de superar el rezago en la formación del capital humano, los problemas de malnutrición, y las grandes dificultades para el acceso a la salud de amplios grupos de la población, todo lo cual representa una demanda de acciones integrales.

La inversión que se ha realizado en salud, como porcentaje del gasto público, y esa misma relación con el PIB, es insuficiente para superar los problemas sociales. Igualmente insuficientes son la aplicación de los enfoques de focalización del gasto social y los impulsos de formas específicas de alivio de la pobreza y de los problemas derivados de la subnutrición de la población. Se ha comprobado que estos enfoques resultan limitados para generar procesos de desarrollo local, y para generar condiciones que aseguren sostenibilidad a las iniciativas institucionales y de la población, para enfrentar los problemas de la pobreza y la inseguridad alimentaria. El trabajo dirigido a sectores focalizados de la población limita la incorporación de los grupos vulnerables en procesos de desarrollo territorial, y tiende a mantener a los grupos de pobres e indigentes en una situación de dependencia de la asistencia del sistema institucional.

2.5 Sobre factores coyunturales para la Inseguridad Alimentaria y Nutricional

Entre los factores coyunturales que inciden en la IAN de la región ya se han mencionado los cambios que se experimentan en los mercados, modificando hacia la baja los precios internacionales de los productos de exportación, con lo cual se crean serios problemas de sostenimiento económico y social de grandes grupos de población de la región, agudizando las situaciones de IAN y de pobreza prevalentes.

Ejemplos de los desastres que han afectado a la región son las situaciones, traducidas en emergencias alimentarias que se dieron en el Salvador, como consecuencia de las sequías y un terremoto; en Guatemala, por la sequía y los problemas económicos derivados de la disminución de los precios del café; en Nicaragua, por el empeoramiento de los ingresos familiares, derivado de la sensible disminución de los precios de algunos productos agrícolas, entre los que sobresale el café; en Belice y el Sur de México, por los huracanes y las inundaciones provocadas por éstos (FAO, 2002a).

En lo que se refiere específicamente a desastres naturales –hoy entendidos como situaciones “socionaturales”, debido a los efectos que se generan por el inadecuado tratamiento que algunos grupos de población hacen de los recursos naturales–, los países de Mesoamérica han experimentado situaciones muy críticas, empeorando agudamente las condiciones que provocan la IAN.

En los últimos 30 años, Centroamérica ha sufrido 242 desastres, los que incluyen 192 asociados con eventos naturales o socionaturales. Entre estos últimos, nueve desastres afectaron a Belice y la misma cantidad a Panamá, 33 a Costa Rica, 32 a El Salvador, la misma cifra a Honduras, 38 a Nicaragua, y 40 a Guatemala. De todos estos eventos el 47% correspondieron a eventos hidrometeorológicos, incluyendo huracanes, inundaciones y sequías, y un 13% relacionados con terremotos (Lavell, 2004:153).

La CEPAL plantea que los fenómenos naturales marcan el desempeño del sector agropecuario (CEPAL, 2003b). El huracán Mitch evidenció la importancia de introducir cambios en los sistemas de producción, de fortalecer la educación ambiental, y de generar nuevas opciones productivas para las comunidades rurales.

2.6 La urgencia: Políticas para la Seguridad Alimentaria y Nutricional y contra el hambre

La magnitud de la IAN que sufren los países de Mesoamérica y los altos índices de pobreza e indigencia que persisten entre su población, constituyen motivos suficientes para justificar la asignación de una posición prioritaria a los programas de lucha contra el hambre y a las políticas para la SAN; una prioridad que es urgente en la agenda regional y en la de cada una de las naciones mesoamericanas.

La permanencia de tales condiciones en la región genera inestabilidad social, lo cual levanta obstáculos muy importantes a los esfuerzos que realizan los países para promover la atracción de inversiones, elevar la competitividad y dinamizar el crecimiento económico. Las iniciativas institucionales que se llevan a cabo en este campo –cada una desde su propia perspectiva sectorial y sin claros mecanismos de coordinación y articulación– no están logrando un impacto de la dimensión que se requiere para obtener avances sustanciales hacia la SAN y la superación de la pobreza en la región.

Los datos sobre la situación de la pobreza y la IAN que prevalecen en los países mesoamericanos claman sobre la gravedad y los riesgos de ambos problemas. Pero también, y de manera dramática, resaltan la urgencia ineludible para el conjunto de la región, y para cada una de las naciones, de dar prioridad a la definición de políticas de SAN, y al fortalecimiento de los programas de combate a la pobreza; dos tareas que deben ser asumidas como decisiones imprescindibles para lograr la estabilidad social y política de la región, así como para impulsar el crecimiento de las economías, cumplir con las metas adoptadas en las cumbres mundiales, y enfrentar los nuevos desafíos y condiciones del entorno internacional para promover el desarrollo.

De persistir las actuales tendencias de IAN prevaecientes en la región, la perspectiva anuncia lo que indica el Cuadro 19.

Cuadro 19
Proyección sobre el cumplimiento de
las metas de reducción del hambre

		Desnutrición infantil (insuficiencia ponderal moderada – grave)		
		No cumplirían meta	Cumplirían meta del milenio	Cumplirían meta más exigente basada en la meta establecida en Cumbre Mundial a favor de la Infancia de 1990
Subnutrición	No cumplirían meta	El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua	Cuba Haití Trinidad y Tobago Venezuela	Panamá Rep. Dominicana
	Cumplirían meta del milenio		Bolivia Brasil Colombia México Paraguay	Costa Rica
	Cumplirían meta más exigente basada en la meta establecida en Cumbre Mundial a favor de la Infancia, de 1996		Ecuador Guyana Perú	Argentina Chile Jamaica Uruguay

Fuente: CEPAL, 2003a

El Cuadro 19 presenta una proyección sobre el cumplimiento de las metas dirigidas a reducir el hambre entre la población infantil de la región. Se refiere al cumplimiento de las metas de reducción del hambre y la desnutrición infantil adoptadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (2003).

A modo de corolario, es necesario afirmar que llegar a contar con políticas para la SAN y de lucha contra el hambre en los países de la región resulta de enorme importancia, también, para orientar las inversiones públicas y privadas que se impulsen en este campo. Igualmente fundamentales son tales políticas para ubicar los esfuerzos de la cooperación internacional, en el cumplimiento de las definiciones, metas y prioridades establecidas por cada una de las naciones; y, además, para determinar lineamientos y criterios de corto, mediano y largo plazo destinados a orientar las inversiones y focalizar el gasto público.

SECCIÓN 3

Experiencias y nuevas condiciones para la Seguridad Alimentaria y Nutricional; lecciones y perspectivas

En el balance sobre las acciones o intervenciones dirigidas a contrarrestar las situaciones de IAN existentes en Centroamérica y México, se han encontrado tres vías institucionales de ejecución; en algunos países, estas tres vías se han desarrollado, o aún se desarrollan, simultáneamente, con el fin de enfrentar los agudos problemas de pobreza y subnutrición y las limitaciones prevalecientes de acceso a los alimentos en sus territorios. Las tres vías a que se hace referencia son: los programas de salud y nutrición; los programas de lucha contra la pobreza; y, las iniciativas de desarrollo rural.

3.1 Los programas de salud y nutrición

Los programas de salud y nutrición –puestos en práctica en todos los países estudiados– son los más prolongados y los más sistemáticos en cuanto a su diseño, ejecución y evaluación. En el caso de Centroamérica, la coordinación entre los ministros de Salud del istmo, en el marco estratégico regional impulsado por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), les ha permitido mantener una acción permanente en los campos definidos para su acción.

Las cumbres presidenciales celebradas en 1993 en Guatemala y en 1994 en Costa Rica aprueban, en la primera, la Iniciativa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – presentada por los Ministros de Salud de Centroamérica; y, en la segunda, una Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esta última, según el INCAP, se fundamenta en criterios de equidad, sostenibilidad, productividad, suficiencia y estabilidad. La misma institución regional señala que... *“En octubre de 2000, como parte de la Cumbre Hemisférica celebrada en Panamá, los Mandatarios y el sector salud también reconocieron la importancia de promover e impulsar la seguridad alimentaria y nutricional en el hemisferio, comprometiéndose a mejorar la situación nutricional de niños, niñas, adolescentes y mujeres en edad fértil, intensificar programas de educación permanente, promover la defensa de la lactancia materna, garantizar que los suministros de micronutrientes lleguen a los grupos más vulnerables a través de programas de fortificación de los alimentos, e integrar la Seguridad Alimentaria Nutricional en procesos e iniciativas de desarrollo local”*. (www.incap.org.gt)

3.2 Los programas de lucha contra la pobreza

Una de las principales vías que se han asumido en los países centroamericanos y en México para enfrentar el problema de la IAN son los programas de reducción de la pobreza. En cada una de estas naciones, y con diferentes denominaciones y heterogéneos arreglos institucionales, estos programas congregan la mayor parte de los recursos y esfuerzos gubernamentales que se destinan al desarrollo social.

Hay tres observaciones que frecuentemente se hacen con respecto a estos programas. Una de ellas se refiere a su carácter asistencial, otra, a la extrema focalización empleada en su ejecución, y una tercera, a la ausencia de estrategias para la creación de fuentes permanentes de empleo e ingresos en los espacios rurales en que se ejecutan los programas. Una característica generalizada en la mayoría de estos países consiste en el debilitamiento de las políticas sociales con

carácter universal y en la focalización de los programas en los grupos considerados prioritarios.

El aprovechamiento de los recursos presupuestarios que el sector público destina a los programas de desarrollo social –entre los que se destacan los programas de combate a la pobreza– sería mucho mayor si se dieran, por lo menos, tres condiciones: el empleo de enfoques territoriales, acciones interinstitucionales, y la integración del eje de seguridad alimentaria como primera prioridad en las iniciativas dirigidas a los propósitos de estos programas.

3.3 Las iniciativas de desarrollo rural

Otra vía que con frecuencia se ha adoptado para enfrentar los problemas de la pobreza y la IAN son los programas de desarrollo rural. En varios de los países se están ejecutando diversas iniciativas, y existen programas o marcos institucionales y políticos para promover el desarrollo rural.

En el caso de México, la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y la existencia de una subsecretaría de desarrollo rural han favorecido el impulso de diversas iniciativas de desarrollo rural, la participación de diversos actores sociales rurales en los procesos, y el diseño de nuevos enfoques; y es así como se avanza en el mejoramiento de las acciones sectoriales y se ejecutan acciones de carácter territorial y multisectorial. La LDRS *“...define al desarrollo rural sustentable como el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio; en tanto a la seguridad alimentaria, como el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población”* (PESA, 2003).

En general, el fortalecimiento y multiplicación de las iniciativas de desarrollo rural en toda el área mesoamericana –procesos en los que ha jugado un papel decisivo la cooperación internacional– han intensificado la necesidad de superar el enfoque sectorial agrícola y de avanzar hacia el impulso de estrategias territoriales y sostenibles.

Sin embargo, y pese a la evidente relación que existe entre la situación de pobreza o extrema pobreza que padecen las familias y la condición de IAN, aún son excepcionales los casos en que tal relación se traduce en objetivos y acciones orientadoras para su resolución. Al no hacerse explícito el propósito de superación de la IAN, y al no definirse un componente de SAN como un eje de las iniciativas institucionales en las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos, se limita el impacto de estas acciones en las poblaciones participantes, se restringe la sostenibilidad de los procesos y las posibilidades de avanzar en la búsqueda de la SAN. Esta situación, sumada a la dispersión de las iniciativas sectoriales, a la ausencia de metas comunes, y a la presencia de un marcado sesgo asistencialista en algunos de los programas y proyectos, reduce los efectos que se esperan con la intervención institucional.

3.4 Las lecciones y perspectivas

Las tres vías adoptadas por los gobiernos mesoamericanos para tratar de responder a los agudos problemas de pobreza y de IAN se han difundido en todos los países del área. También, es claro que el fortalecimiento de estos programas y la cooperación internacional recibida por los países con mayor deterioro social y económico revelan la creciente preocupación por la magnitud de los problemas de IAN, malnutrición y pobreza existentes.

Una situación distinta se encuentra en lo que se refiere a los marcos de políticas nacionales para la SAN, o en cuanto a los marcos jurídicos que deberían contribuir a la continuidad de las iniciativas institucionales. Lo que en realidad prevalece en la mayor parte de los países son las frecuentes variaciones en la orientación de las iniciativas y en la posición que éstas ocupan en los planes de las distintas administraciones gubernamentales.

En varios de los países –por lo general en aquellos que enfrentan situaciones agudas de IAN– se ha avanzado en la definición de marcos de política de SAN; tal es el caso de Belice, Nicaragua y El Salvador, desde principios de los 90s. En estos casos, se visualiza una orientación multisectorial de los lineamientos definidos en los documentos, y la intención de atender, de modo integral, las distintas dimensiones del problema alimentario. Sin embargo, se han enfrentado algunas dificultades para darle continuidad y efectividad a esos marcos de políticas, y evitar que se conviertan en una especie de “política-libro”, al identificarse con una determinada administración gubernamental,

Con frecuencia, los marcos de política nacional no se acompañan con una definición de instrumentos y estrategias operativas que permitan llevar a la práctica los lineamientos de las políticas definidas de manera general. Al no definirse con claridad la periodicidad de las reuniones de coordinación interinstitucional, ni establecerse entidades operativas de articulación, ni existir un marco jurídico que establezca sus formas de funcionamiento, todo ello tiende a debilitar su accionar y la integración de las iniciativas institucionales.

En otros casos, la situación encontrada es la ausencia de marcos de política nacional para la SAN. Aquí, lo que predomina son políticas sectoriales de SAN; tal es el caso de las políticas agrícolas y de desarrollo rural, las políticas de nutrición del sector Salud y del sector Educación. Por otro lado, es manifiesta la ausencia de alguna política sectorial, sobre SAN, que oriente decisiones en los sectores de Economía, Hacienda, Planificación, y Trabajo.

Las estrategias, planes, programas y proyectos de una gran parte de las instituciones que tienen un rol para la superación de la IAN, no disponen de un eje definido y guiador para ese propósito. Esta situación contribuye a la dispersión de las iniciativas sectoriales, a la ausencia de articulación y metas comunes, y a la presencia de un marcado carácter asistencialista en varias de las iniciativas.

De aquí la necesidad de insistir en una política de Estado, funcional y coherente, con jerarquía definida, que haga posible la organización y ejecución de

acciones interinstitucionales, y que garantice la continuidad de las estrategias y programas cuando se renuevan las autoridades gubernamentales.

En este marco, y considerada la decisión de los países de fortalecer los programas de reducción de la pobreza, es esencial posicionar la política y las iniciativas contra la IAN como la primera prioridad de tales programas.

La existencia de políticas sectoriales de SAN, o del componente de SAN en los programas sectoriales, ambos hechos resultan muy importantes para avanzar en la reducción de la magnitud del problema en los países mesoamericanos, sobre todo cuando se acompañan de instrumentos de política y de marcos institucionales estables, los cuales permiten la concreción de los lineamientos definidos en esas políticas públicas. No obstante, aún en estos casos surgen significativas restricciones para responder con mayor efectividad a la IAN.

- Inexistencia de un marco de políticas con carácter nacional, y de un marco jurídico que sustente el desarrollo de las acciones; así, las políticas se encuentran sujetas a los vaivenes propios de la alternabilidad gubernamental.
- Las políticas y las iniciativas sectoriales, sin un marco institucional y político articulador, tienden a reforzar la dispersión y la fragmentación de las políticas y las acciones.
- La ausencia de mecanismos eficaces para definir, de manera concertada, políticas intersectoriales, lo que con frecuencia entorpece las intenciones de impulsar, desde un sector específico, la articulación política e institucional.

3.5 Limitaciones de la focalización y la compensación

Ya se han reseñado las debilidades de los instrumentos de política aplicados – situación originada en el carácter complejo, multidimensional y estructural de los fenómenos de pobreza e IAN, y en las respuestas de carácter sectorial y asistencial que predominan en las acciones institucionales. Tanto la complejidad de las estructuras productivas de cada uno de los países así como los desbalances que cada realidad muestra, obligan a que en los procesos que se dirijan a la SAN se diseñen estrategias que respondan a las condiciones particulares de cada caso.

La magnitud de la IAN y las limitaciones que experimentan los esfuerzos desplegados fundamentan la importancia de considerar procesos y asignar recursos complementarios a los estímulos que se suelen destinar a la ampliación de los mercados. El escenario de trabajo encuentra individuos, grupos y sectores con pocas posibilidades de reaccionar positivamente –en el contexto de la competitividad– ante los estímulos y las oportunidades que ofrece el medio.

La preocupación por los individuos o las familias empobrecidas, cuando no se les considera dentro de sus relaciones sociales y de su entorno, hace que algunos instrumentos de focalización de las acciones sean herramientas poco efectivas. Es claro que el estudio del individuo, de la persona, de su microeconomía, de su unidad de producción, todos resultan aspectos relevantes para conocer sus

condiciones particulares. Sin embargo, para el diseño de las estrategias de SAN es esencial el análisis de los lazos e interrelaciones existentes en la comunidad, así como de su acceso al capital social, y de las potencialidades de los territorios en los cuales se asientan las personas y familias.

Por lo general, los instrumentos que se emplean no toman en cuenta la organización socioproductiva que existe en los territorios; tampoco consideran la importancia de impulsar procesos de desarrollo territorial rural, como la vía para crear las condiciones requeridas hacia la superación de la pobreza y el avance hacia la SAN.

Un aspecto central en este sentido consiste en promover el acceso de la población al capital natural, físico, financiero, tecnológico, social y humano. Las condiciones económicas y sociales prevalecientes en estos países, sin embargo, están generando nuevas manifestaciones de la pobreza. La información que se dispone sobre la región muestra la persistencia de una deficiente distribución del ingreso; y los niveles de ingreso y de salarios impiden el acceso de importantes grupos de la población al consumo básico. Y por otro lado, las medidas de alivio a la pobreza y las de compensación social –dada la magnitud de los problemas, y a pesar de los logros alcanzados– tampoco están consiguiendo frenar el problema de la IAN en la región.

Por estos motivos es de primordial importancia enfatizar la necesidad urgente de impulsar otras acciones y formas de abordar la solución de los problemas de pobreza e inseguridad alimentaria, encauzando los esfuerzos hacia el fortalecimiento del desarrollo humano. Esto significa que el acceso a la educación, a la salud, a las actividades productivas y al consumo alimentario deben ocupar una posición central dentro de las estrategias de combate a la pobreza y para la SAN.

3.6 Cambios en los sistemas alimentarios y efectos para la Seguridad Alimentaria y Nutricional

La cadena o sistema agroalimentario se concibe como un conjunto de agentes o grupos de agentes económicos que inciden directamente en la elaboración de un producto final. La cadena corresponde a la sucesión de operaciones que, partiendo de una materia prima, luego continúa en diferentes etapas y niveles de procesamiento-valorización, resultando en uno o varios productos acabados a nivel del consumidor.

El sistema alimentario también implica al conjunto de relaciones socioeconómicas que inciden de modo directo en los procesos de producción primaria, así como en los de transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos alimentarios (Schjetman,1994).

En este marco, la consideración de las políticas para la SAN debe incluir claras relaciones a los diferentes eslabones de la cadena productiva y a los diferentes agentes que intervienen en ellos, con el fin de promover la creación de oportunidades, teniendo como base criterios de competitividad.

Es necesario evaluar el aporte de cada uno de los que participan en la generación de valor, y, también, los costos implícitos y la eficacia de las estrategias empresariales para aprovechar las oportunidades de mercado. Cada política debe estar orientada a mejorar la organización del sistema alimentario, y dirigida a superar aquellas debilidades que se identifican en cualquiera de los eslabones de la cadena productiva.

En los sistemas alimentarios, las relaciones entre el productor y el consumidor se están transformando, y el sistema agroalimentario se reorganiza. Los cambios tecnológicos y el surgimiento de nuevos insumos y materias primas permiten ampliar la oferta a los consumidores, y los sistemas flexibles de producción están cada vez más orientados a la demanda.

Los sistemas agroalimentarios tienen una creciente importancia, dada su capacidad para generar empleo y estructuras productivas orientadas al mercado externo. Los procesos de cambio técnico-económico se concentran en los procesos productivos existentes, creando demandas de personal con mayor calificación. Paralelamente, los mercados demandan productos diferenciados, demanda que se orienta a las industrias o sistemas más competitivos.

Tanto en cuanto a la producción como a la industrialización, los agentes del sistema alimentario recurren a una creciente tercerización, creando nuevas formas de empleo productivo. Estos son procesos de segmentación de la producción que abren posibilidades a nuevos agentes en las cadenas de producción alimentaria; en este marco, el trabajo en la casa, en la finca, o en los establecimientos, ofrecen oportunidades crecientes de nuevas formas de empleo, lo cual, a su vez, favorece el consumo. De igual manera, la reestructuración del sistema alimentario modifica los patrones de consumo en los hogares y los patrones de alimentación de los niños.

La expansión de la demanda de productos agroalimentarios, como resultado del aumento de la productividad, debería involucrar a los sectores público y privado, y el proceso de concertación entre estos sectores contribuiría a la reestructuración de los mercados tradicionales.

Por su lado, los avances tecnológicos en microelectrónica, y los cambios en las tecnologías de procesamiento, modifican el acceso a materias primas, a nuevos materiales y a la producción biotecnológica, permitiendo el diseño de nuevos y variados productos.

Una de las características del sistema alimentario en la cadena de producción-industrialización es la conservación del valor nutricional de los productos originales. Esto permite que la comercialización de los productos agrícolas se haga con pocas modificaciones de ellos en el proceso en que tal comercialización se realiza, para ofrecer un producto con las características del bien original.

En el contexto de los cambios técnicos y la reestructuración de los sistemas alimentarios, el papel que desempeña la agricultura adquiere mucha relevancia. Uno de los aspectos que gana importancia es la tendencia a preferir los procesos

naturales de la producción agrícola, en contraposición a los procesos de industrialización. La producción orgánica, por ejemplo, es una de las principales alternativas productivas cuyo desarrollo se apoya en procesos de conocimiento y desarrollo tecnológico dirigidos a la sustitución de insumos. Y así, los avances en la producción natural modifican el sistema alimentario y la demanda de los consumidores.

Este conjunto de cambios está transformando al sistema agroalimentario, y también a la organización del sistema y las relaciones entre los productores y los consumidores. En este proceso, los patrones de consumo y los estándares nutricionales adquieren mayor relevancia. Desde la perspectiva de los productores, las nuevas condiciones implican la introducción de cambios en las prácticas culturales agrícolas y en el manejo de los sistemas de producción. El desarrollo de nuevos productos alimentarios contribuye a la modificación de los patrones de consumo, y los productos tradicionales encuentran bienes sustitutos, ampliando las opciones de los consumidores.

Los productores familiares obtienen la posibilidad de integrarse en los procesos de producción agroalimentaria. A este respecto, José Luis Alonso distingue algunos tipos de productos y de cadenas que aparecen como favorables para la articulación de los pequeños productores, y, además, destaca algunas condiciones que deberían alcanzar sus productos, para lograr su integración en el proceso:

- *“Que no presenten economías de escala significativas en la producción primaria, de modo que las unidades pequeñas puedan exhibir tanta o más eficiencia que las grandes.”*
- *“Que sean intensivos en mano de obra, de modo que se valore la fuerza de trabajo familiar, e incluso la fuerza de trabajo no transferible o que no tiene costo de oportunidad en el mercado laboral.”*
- *“Que tengan un alto valor por unidad de peso y por hectárea, pues eso disminuye las desventajas de la lejanía y de la dispersión, y reduce el peso relativo de los costos del transporte.”*
- *“Que sean perecederos, de manera tal que no puedan almacenarse durante largo tiempo, ni, por consiguiente, adquirirse fácilmente en el mercado, como por el contrario ocurre con los granos y tubérculos.”*
- *“Que en las fases de postcosecha puedan incrementar el valor agregado a los productos originales, de modo que resulten atractivos para la agroindustria.”*
- *“Que, en lo posible, sean de ciclo corto, o que generen algún ingreso en el corto plazo, pues los créditos requeridos en las fases que anteceden a la plena producción pueden acumularse y poner en peligro la supervivencia de la unidad.”*
- *“Que, en lo posible, estén articulados a cadenas con demanda dinámica, de modo de posibilitar un crecimiento de la oferta.”*
(<http://www.infoagro.net/es/apps/library/>)

En cuanto a la disposición de los pequeños productores, el mismo autor anterior señala que éstos tendrían que estar dispuestos a aceptar un contrato con una agroindustria, si tal contrato les ofrece algunas de las siguientes ventajas.

- *“Un mercado seguro, a precios y volúmenes preestablecidos, pues ello parece ser, junto con el financiamiento, la razón más importante para inducir a los pequeños productores a incursionar en rubros distintos a los tradicionales;”*
- *“Un mejor aprovechamiento de la mano de obra familiar que otras alternativas, cosa que efectivamente ocurre con los rubros no tradicionales, caracterizados por su gran demanda y la mayor productividad del trabajo;”*
- *“Un mejor acceso al financiamiento, en mejores condiciones que el de otras fuentes, si es que existen”;*
- *“Un acceso a insumos, conocimientos y tecnologías que no se lograría por otras vías;” y,*
- *“Un incremento de valor del producto de su recurso más escaso: la tierra.”*
(<http://www.infoagro.net/es/apps/library/>)

3.7 Tendencias relacionales en las cadenas alimentarias

Los cambios en la producción agrícola están determinados, en parte, por otros eslabones de la cadena general de producción. En la actualidad se estimula tanto la organización de los productores primarios, así como los vínculos de éstos con las empresas agroindustriales y los distribuidores. La tendencia de los sistemas alimentarios es a operar en base a grupos de productores, y mediante relaciones contractuales formales, todo lo cual proporciona una mayor estabilidad a los agricultores. Pero esto implica una especialización de la producción y un eficaz manejo del riesgo, en cuanto a lo que implica la participación en mercados más abiertos; un manejo de riesgos que involucra la compra de seguros y el pago de pólizas.

Una vez que se ha asumido el proceso de reconversión productiva, los productores familiares se ven exigidos a hacer énfasis en la calidad, en el origen y en las condiciones de sanidad de los productos. Por su parte, las empresas agroindustriales también buscan una garantía entre los proveedores –por medio de alianzas estratégicas– para mantener la provisión de las materias primas; la competitividad la deben mantener a través del cambio tecnológico y la realización de nuevas inversiones. La investigación en nuevos productos y procesos es el principal factor generador de los cambios en el sector agroindustrial, y ello, para estar en condiciones de responder a una demanda diversificada y más exigente.

Según el ya citado José Luis Alonso, una agroindustria puede verse impulsada a establecer convenios con los pequeños productores de una zona determinada, cuando se presentan algunas de las siguientes condiciones.

- *“Si hay escasez de tierras en venta o arriendo en una zona de predominio campesino que resulta particularmente apta para cultivar el insumo agrícola requerido;”*
- *“Si hay escasez permanente o estacional de mano de obra en la zona, o si es muy alto el precio de la mano de obra, ya sea como consecuencia de la propia escasez o como consecuencia de la legislación salarial y previsional;”*
- *“Si los pequeños productores de la zona tienen conocimientos o experiencia en el cultivo en cuestión o en cultivos análogos...;”*
- *“Si el cultivo requiere cuidados intensivos, y si el hacerlo con mano de obra contratada implica costos de supervisión muy altos;”*

- *“Si los campesinos de la zona reciben créditos de fomento para cultivar rubros que interesen a la agroindustria, pues eso le evita a ésta tener que comprometer recursos propios o tener que endeudarse para financiar la producción;”*
- *“Si existe una organización campesina que medie entre la agroindustria y los propios campesinos;” y, por último,*
- *“Si la existencia de la organización, aún si no reporta a la empresa ventajas directas, le facilita otras gestiones con las autoridades.”*
(<http://www.infoagro.net/es/apps/library/>)

Por su lado, los distribuidores constituyen un sector cada vez más concentrado, y tendiendo a establecer relaciones directas con los consumidores. Este sector tiene una gran participación en el manejo de la oferta alimentaria, y juega un destacado papel en la propagación de los hábitos de consumo. Por su parte, los consumidores se comportan según nuevas pautas y exigencias, y las prácticas alimentarias han venido adquiriendo una mayor diversidad y más exigencias de calidad e inocuidad de los alimentos, y también en cuanto a la transparencia en la información sobre el contenido nutricional de ellos.

SECCIÓN 4

Elementos para el diseño y gestión de políticas para la SAN en Mesoamérica

En los países mesoamericanos, las definiciones de políticas públicas en el campo de la SAN son disímiles. Algunos países –como El Salvador, Nicaragua y México– ya han definido políticas de SAN; otros están construyéndolas –Costa Rica, Panamá y Guatemala. En Honduras y Belice, la política de SAN forma parte de la lucha contra la pobreza.

Los esfuerzos que en cada país se han desplegado para lograr una visión global de la SAN –que sea compartida en el nivel de dirección política y aplicada

operativa y funcionalmente— han resultado insuficientes para promover una cultura de SAN y para identificar un ente nacional capaz de ejercer la dirección y el liderazgo en el tema. Sin embargo, se avanza en la discusión y en la concreción de iniciativas para la creación de sistemas nacionales de SAN, así como de planes de acción. En los procesos en curso —con varias contradicciones e intereses diversos—, los países presentan diferentes situaciones. Preocupados por las cifras que enseñan la magnitud de la IAN en la región y las causas que la generan, en algunos casos se llevan a cabo procesos parciales, y en otros se realizan acciones con un carácter más integral.

4.1 El escenario basal

Algunas de las principales características que los países exhiben como experiencias institucionales relacionadas con la SAN son las que se resumen a continuación.

- Los países muestran avances distintos; algunos se han concentrado en la reorientación de una parte de la institucionalidad, para lograr mayor efectividad en las estrategias de lucha contra la pobreza y en los procesos de desarrollo rural.
- En general, las acciones asociadas a la SAN son asistencialistas y, por consiguiente, muestran un elevado grado de inconsistencia con los procesos de apertura económica y de competitividad.
- En el sector público agropecuario se han avanzado reformas orientadas a promover el establecimiento de estrategias multisectoriales. Sin embargo, la mayoría de los procesos son sólo esfuerzos de coordinación en que los decretos y las propuestas de ley no han logrado crear una red de relaciones sólidas para impulsar estrategias de SAN.
- En los diferentes países, la sensibilidad, reconocimiento y voluntad de acción sobre los problemas de la IAN por parte de los agentes que se encuentran en los sectores e instituciones que tienen que ver con la SAN, son desiguales. Hay un débil compromiso en cuanto al diseño de estrategias agroalimentarias, y solamente en el campo de la nutrición y la salud se mantienen iniciativas más consolidadas y con sus respectivos instrumentos.
- El respaldo político a las reformas institucionales para la creación de un sistema y una estrategia para la SAN continúa siendo débil. Paralelamente, lo que siempre se espera es un gran aporte de la cooperación internacional y de las organizaciones no gubernamentales con proyectos en este campo, para así avanzar en la superación de los problemas de IAN.

Las instituciones del sector público relacionado con la SAN mantienen diversos programas y proyectos, sin que los resultados esperados se estén necesariamente produciendo. El proceso que predomina es el de construcción de una visión, y de búsqueda de formas y mecanismos para instrumentalizar políticas de SAN.

En este marco, una cuestión que resalta es la necesidad de fortalecer la institucionalidad nacional y regional para la SAN. Para ello se propone la creación de un Consejo Regional para la Seguridad Alimentaria, instancia que estaría encargada de dar seguimiento a los avances regionales en la reducción de la IAN,

del monitoreo de los proyectos, y el funcionamiento de un sistema de información y de vigilancia alimentaria y nutricional.

En los ámbitos de cada país, la configuración y consolidación de un sistema nacional para la SAN debería fundamentarse en la coordinación interinstitucional de las secretarías y/o ministerios que tienen que ver con la gestión de decisiones y acciones para reducir la IAN e impulsar condiciones para la SAN, y en la búsqueda de una legislación que dé sustento al trabajo de los equipos nacionales. En este sentido, lo que se propone es la creación de consejos nacionales y territoriales para la SAN, con carácter multisectorial, los que serán la instancia articuladora en el ámbito nacional y en los territorios vulnerables en los cuales se impulsen las iniciativas institucionales. La participación de la sociedad civil en los consejos territoriales es un factor de mucha relevancia para la definición de las acciones que se dirijan a dinamizar el desarrollo territorial y a superar la pobreza y la IAN.

Dadas las características y los requerimientos de las estrategias nacionales de SAN, los sistemas nacionales tienen que ser interinstitucionales. Los resultados se obtienen mediante la ejecución de estrategias nacionales y territoriales de SAN, pero también mediante el cumplimiento de los compromisos internacionales, y gracias a una gestión multisectorial para actuar en los diferentes campos involucrados; y todo, con el apoyo de una red nacional y regional de gestión de la política de SAN, red que tendría que crearse.

4.2 Sistema institucional para la SAN

Algunas de las principales áreas que deben ser consideradas en las políticas y en las acciones del sistema institucional para la SAN son las siguientes:

- Los sistemas de información y vigilancia alimentaria y nutricional.
- La formulación de una estrategia de SAN como parte del combate a la pobreza rural.
- El Consejo Regional y los consejos nacionales y territoriales para la seguridad alimentaria.
- El Sistema Regional de SAN.

El sistema de información y vigilancia alimentaria debe ser el encargado de compilar, analizar y difundir la información –tanto nacional como regional– como un medio para mantener actualizado el conocimiento sobre la IAN en la región y sobre el estado nutricional de la población. Este sistema de información es esencial para la definición de políticas públicas, y para mantener una vigilancia permanente de los avances hacia la SAN.

Por otra parte, la propuesta de políticas debe considerar y asumir las iniciativas que vienen impulsándose en la región en cuanto a crear una institucionalidad para la SAN, teniendo como base previa la construcción de una estrategia con sus respectivos planes de acción. El sistema deberá permitir la creación de una institucionalidad y una cultura de SAN multisectorial, formando parte de las estrategias de reducción de la pobreza, e incorporando los programas de nutrición y las iniciativas de desarrollo rural.

Por su parte, el sistema regional de seguridad alimentaria y nutricional se integraría por un Consejo Regional, al que le correspondería dar seguimiento a los mandatos y acuerdos de las cumbres presidenciales, y, también, el monitoreo de los acuerdos de la agenda compartida, la coordinación y el seguimiento de los comités y grupos nacionales, y apoyar con información la gestión de los gobiernos de Centroamérica y México; la responsabilidad de la Secretaría del Consejo Regional sería encargada a algunos de los organismos de la institucionalidad regional]

La creación de los sistemas nacionales de SAN, coordinados por el Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria de cada país, debe dar continuidad a los esfuerzos que el proyecto FAO/CAC/CORECA impulsa en los países de la región. Se propone constituir un sistema de SAN, con base en la coordinación y la compatibilización de las acciones y presupuestos, de acuerdo con una estrategia de Estado en cada país, dando prioridad a las acciones subregionales y locales (territoriales) en los espacios que presentan mayor vulnerabilidad. En cada país se constituirán consejos territoriales para la SAN, en los espacios rurales en que se ejecuten las acciones dirigidas hacia ella.

El sistema puede ser formalizado en la legislación y los reglamentos, con el propósito de definir ámbitos y límites a la complejidad incluida en las definiciones sobre SAN. Especial énfasis debe hacerse en la importancia de la coordinación institucional, en la descentralización municipal y comunal, y en la necesidad de un liderazgo en cada país y en cada territorio, y de una visión compartida entre los actores participantes en el proceso, incluida la cooperación internacional.

En la región se ha intensificado la búsqueda de una mayor integración institucional de las entidades que involucran a los componentes de una estrategia de SAN. En los planes de acción de las diferentes secretarías o ministerios se debería intensificar la articulación de actividades, y fortalecer las interrelaciones, todo como producto de la ejecución de proyectos que demandan la participación de funcionarios calificados que se encuentran en diferentes dependencias. De este modo, lo que se trata es de superar la falsa competencia entre instituciones que llevan a cabo actividades complementarias. Sin embargo, la magnitud de la inseguridad alimentaria de la región exige acciones aún más efectivas, y avances sustanciales en la coordinación y articulación de los recursos y acciones institucionales. El nivel de responsabilidad que cada instancia adquiere en los planes operativos depende directamente del área de acción en que cada una de ellas se especializa. En este proceso, por ejemplo, no se duda del liderazgo de las secretarías o ministerios de agricultura en las áreas de producción y abastecimiento, o de los ministerios de salud, en el campo de la nutrición. Con todo, es indispensable crear mecanismos formales de cooperación y coordinación entre las dependencias, sobre todo en dos aspectos centrales: en cuanto a la atención de la población, y en cuanto a compartir recursos humanos como una forma de integración horizontal.

Es importante reconocer los costos que involucra una estrategia de largo plazo. Por lo general, se desconoce la magnitud de la inversión que se requiere para superar las causas de la IAN en diferentes escenarios. Los países asignan

recursos de acuerdo con lo permitido por los déficit gubernamentales, y tienen limitaciones para una acción en gran escala; esto hace que las capacidades estén siendo superadas por las necesidades. Paralelamente, la región debe hacer frente a condicionantes estructurales de la IAN, en medio de un contexto de mayor apertura y liberalización de las economías. Las reformas institucionales siguen inconclusas, y el desafío de una mayor competitividad es cada vez más fuerte para los sectores productivos, incluido el de la agricultura familiar.

Teniendo en cuenta que los proyectos de SAN deben vincularse a la producción de alimentos, el abastecimiento de los mismos, su comercialización y el aprovechamiento biológico, aquí se mencionan algunos elementos que orientan en cuanto a la definición de una estrategia en la región, y relacionados con los factores operativos en cada país.

- Las entidades sectoriales cumplen diferentes funciones en la política de seguridad alimentaria, pero todas son importantes en algunos de sus componentes. Hasta ahora, el liderazgo ha sido más sectorial que nacional; por este motivo adquieren relevancia las medidas orientadas a impulsar la acción interinstitucional.
- Es muy importante la aceptación del relevante significado que tienen áreas como la nutrición, la producción interna de alimentos, y el aprovechamiento biológico de los mismos. Y según tal reconocimiento es que se deben fortalecer y modernizar las instituciones que se ocupan de las tareas relacionadas con la salud y la educación de la población, y fortalecer sus programas vinculados con la SAN.
- Es importante intensificar las campañas para mejorar la nutrición, especialmente los esfuerzos concentrados en la atención de niños, adolescentes y mujeres. Igualmente importante es el impulso al desarrollo de sistemas y mecanismos de distribución de alimentos, sobre todo en el nivel local y territorial.
- Paralelamente, las necesidades urgentes de grupos vulnerables y en riesgo de inseguridad alimentaria, cuando se trata de casos críticos, pueden atenderse con programas como los de transferencias de alimentos; sin embargo, el énfasis debe estar en proyectos que den oportunidades a los excluidos, a través de la creación de microempresas u otras opciones productivas.

Por su parte, los objetivos que se persiguen con el fortalecimiento de la institucionalidad regional y nacional son los siguientes:

- Crear un sistema regional de información y de vigilancia sobre la IAN; y esto, para fortalecer la disponibilidad de información, dar sustento al diseño y ejecución de políticas, y mejorar la asesoría a los gobiernos.
- Robustecer los sistemas y estrategias nacionales de seguridad alimentaria en cada uno de los países centroamericanos y México.
- Consolidar un organismo interagencial regional –como la Instancia Técnica Conjunta Regional (ITCR)–, tanto para la promoción de la SAN como para fortalecer a los grupos nacionales que apoyan acciones orientadas a superar la IAN.
- Coordinar, mediante el Consejo Regional para la SAN, los esfuerzos que los consejos nacionales y territoriales despliegan en el campo de la SAN.

Y en cuanto al sistema de gestión, éste se define en función de las siguientes orientaciones para el diseño de las políticas:

- Apoyar el sistema de información y de vigilancia alimentaria de cada país, considerando que la información primaria se obtiene en el nivel local, pero también desde las diferentes secretarías o ministerios del sistema de SAN.
- Contar en cada país con una oficina central de estadística para la SAN, que procese y desarrolle informes con base en la información de las oficinas regionales, las secretarías o ministerios de salud, agricultura, comercio, y educación, entre otros.
- Contar con un sistema regional que procese la información y la remita a las instancias que diseñan políticas y ejecutan proyectos.
- Disponer de una instancia claramente definida, con capacidad de liderazgo sobre los programas sectoriales, y con capacidad para garantizar la ejecución de la política y estrategias de SAN. Además, esta instancia técnico-política debería ser responsable de la asignación de los recursos.
- Lograr que las instancias sectoriales (ministerios, secretarías, instituciones autónomas) consideren como parte de sus políticas, y de su cultura institucional, las acciones dirigidas a la SAN.
- Mejorar los procesos de descentralización y aplicar cambios en la organización, para obtener una eficaz ejecución de programas y proyectos a escala territorial.
- Definir diversos tipos de estímulos para las instituciones que contribuyen con la SAN, integradas en el nivel horizontal y vertical, con personal y compromisos con las políticas y metas definidas para determinados períodos de tiempo.
- Mejorar el sistema de gestión de los programas, corregir la descoordinación, avanzar en la integración de acciones; todo, mediante el establecimiento de procedimientos de seguimiento y control.
- Promover cambios en la legislación, para fortalecer el sistema de SAN, la descentralización, la gestión vinculada directamente con la población, y la integración horizontal en el nivel local.
- Consolidar la Instancia Técnica Conjunta Regional, para apoyar a los consejos nacionales y a los gobiernos en la definición de las políticas de SAN.

Las áreas claves para fortalecer la institucionalidad en seguridad alimentaria son el sistema de información, los sistemas nacionales y el regional, y la descentralización de la ejecución de las políticas.

4.3 Condiciones básicas de las políticas para la Seguridad Alimentaria y Nutricional

En este apartado se incluyen los elementos que permiten definir una propuesta de lineamientos de política de SAN; y esto, tomando como base tanto los desafíos percibidos con el estudio sobre la magnitud de la IAN en Centroamérica y México, así como el balance efectuado sobre las políticas impulsadas en estos países.

El ámbito geográfico para las propuestas es Centroamérica y la región Sur y Sur-Este de México; en todos los casos, ellas se concentran en los territorios vulnerables, y tienen como prioridad el apoyo a los grupos en condiciones de

pobreza, a las mujeres, los jóvenes, los agricultores familiares, los territorios rurales, y los pueblos indígenas. Como ya se ha indicado, para la gestión de las propuestas se proyecta fortalecer un sistema regional integrado por un Consejo Regional y por consejos nacionales y territoriales para la SAN. Todas estas instancias –cada una en su ámbito de acción– tienen la tarea de formular y aplicar estrategias en las que se integran las instituciones del sector público, ONGs, empresarios y la sociedad civil.

La estrategia regional tiene que ser aplicada por cada una de las instancias nacionales, y se coordina a escala regional. Lo que se busca es garantizar que cada instancia apoye el establecimiento de una legislación nacional para la SAN, y la aplicación de sistemas de seguimiento y vigilancia alimentaria. Para lograr avances efectivos en estos procesos, se propone concentrar las acciones en las áreas consideradas estratégicas. Los objetivos hacia los que se llama a concentrar las acciones son los siguientes:

- Fortalecer la institucionalidad regional y nacional de SAN.
- Reforzar la agricultura familiar y el desarrollo rural.
- Promover el desarrollo de los mercados locales y las alianzas estratégicas.
- Responder a los desafíos de los territorios indígenas.
- Impulsar alternativas territoriales para el acceso y disponibilidad de alimentos, por medio del establecimiento de centros de gestión, sistemas de generación de empleo socioproductivo, y la creación de un fondo para el desarrollo territorial rural.

En Centroamérica y México es de primordial importancia que las formas de abordar la solución de los problemas de pobreza e IAN, y el impulso de acciones, se haga encauzando los esfuerzos hacia el fortalecimiento del desarrollo humano, el crecimiento del sector agrícola, y el desarrollo territorial rural. Esto significa colocar el acceso a la educación, a la salud, a las actividades productivas, y al consumo alimentario, en una posición central dentro de las estrategias de combate a la pobreza y de desarrollo rural.

Por otra parte, la necesidad de desarrollar los mercados locales de alimentos implica el fortalecimiento del sector agroalimentario, incluyendo vínculos y encadenamientos productivos con la agricultura familiar y los extendidos grupos de minifundistas existentes en los espacios rurales. El estímulo a la producción familiar de alimentos busca revertir los efectos negativos provocados por los cambios en las estructuras productivas regionales, cuando se desestimó la producción para el mercado interno. El acceso a fuentes de financiamiento para la pequeña y la mediana empresa rural en la banca de desarrollo, así como a los sistemas de crédito comunal y a las opciones actuales ofrecidas por organismos financieros que apoyan la inversión en las PYME rurales, y todo ello junto a una ampliación del presupuesto público, son mecanismos para la instalación de empresas, y para el mejor desenvolvimiento de la agricultura familiar y la diversificación de la producción en los espacios rurales.

Y con respecto a la definición de políticas que promuevan la disponibilidad y acceso a alimentos, a continuación se presentan algunas orientaciones acerca de hacia dónde dirigir la atención.

- Mejorar y fortalecer la organización rural y las formas asociativas para la producción y el comercio.
- Incrementar la productividad, fomentando el cambio técnico en el uso de los recursos naturales, en la mano de obra, en el manejo de la biodiversidad y con el empleo de nuevas tecnologías.
- Aumentar el ingreso de las familias rurales, y la renta de las economías familiares.
- Asegurar mercados por medio de relaciones de contrato, y sobre el suministro de insumos y alimentos.
- Desarrollar políticas que favorezcan empleos alternativos en los territorios rurales.
- Promover el crecimiento de la producción agrícola, para disponer de la cantidad y calidad de alimentos que la población necesita; y ello, como oferta estable, y reduciendo la dependencia externa.
- Crear un sistema de información sobre SAN, para el diseño de políticas e iniciativas institucionales.
- Promover acciones para garantizar la suficiencia alimentaria y el acceso de la población a una dieta nutritiva, tales como los programas de comedores escolares y los subsidios alimentarios en las empresas.
- Mejorar y ampliar los servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología, con los definidos propósitos de aumentar la producción sostenible y la productividad, incrementar los rendimientos, y mejorar la calidad de las variedades para condiciones de sequía.
- Promover inversiones en infraestructura económica, para el acceso a los mercados, y en infraestructura social, para mejorar las condiciones sanitarias y de salud en las regiones vulnerables.
- Invertir en la creación de centros de acopio y centros de gestión empresarial, para mejorar la vinculación a los mercados locales y nacionales; y esto, sobre la base del aumento de la productividad y la competitividad, y de nuevas opciones de crecimiento agrícola y de desarrollo rural.
- Introducir prácticas agrícolas que aseguren la reducción de pérdidas por plagas, enfermedades y manejo poscosecha; aplicar, en los ámbitos de los grupos vulnerables, los resultados de la investigación en mejoramiento genético y combate de plagas, y sobre enfermedades en cultivos alimentarios y en los productos de exportación.
- Promover cambios en la estructura productiva, de manera que se mejore la vinculación a los mercados y se creen nuevas oportunidades de empleo.
- Mejorar y ampliar el gasto público en infraestructura agropecuaria en regiones vulnerables, como un medio para contribuir a la reducción de los costos de transacción en la vinculación a los mercados.
- Promover el acceso a la nueva generación de tecnología, a la biotecnología y los sistemas de información.

4.4 Una Política de Estado: acción integrada de sectores y participación de toda la sociedad

La política de SAN abarca diferentes dimensiones: comprende la formulación de una estrategia compartida por todos los sectores e instancias involucradas, y la

articulación de las competencias institucionales para integrar y coordinar recursos y actividades. La importancia de contar con una política de Estado en este campo se deriva de la aguda gravedad de la inseguridad alimentaria en la región, de las condiciones de creciente vulnerabilidad de los territorios más deprimidos, y del significado estratégico que la seguridad alimentaria representa para el desarrollo de los países de Mesoamérica.

El carácter multidimensional que poseen los temas de la seguridad alimentaria y de la pobreza es lo que hace que las iniciativas institucionales con exclusivo sentido sectorial encuentren claras limitaciones para responder, de manera efectiva, a la complejidad de estos fenómenos. Si bien en la mayoría de los países es posible apreciar logros significativos en aspectos específicos, y en determinados sectores vinculados con los problemas de la pobreza y la seguridad alimentaria, lo que en general prevalece es una situación de deterioro y empobrecimiento de significativos grupos de la población y de amplios territorios de la región.

La realidad regional parece indicar que mientras se continúe tratando de resolver estos problemas desde la perspectiva particular de cada sector, y sin adecuados mecanismos de coordinación y articulación –esto es, alrededor de una política nacional y con instrumentos efectivos– difícilmente se alcanzarán los resultados esperados. La definición de una política de Estado sobre SAN, respaldada –hasta donde es posible– por un marco jurídico, permitirá darle continuidad a las estrategias, programas y proyectos de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria. De esta manera, se logra generar un marco estratégico que permita trascender los períodos administrativos de los gobiernos, y superar el problema de las constantes variaciones y diferentes lugares asignados al tema de la seguridad alimentaria en la agenda política de las naciones.

Un aspecto medular para la definición de una política de Estado sobre la seguridad alimentaria, es hacer partícipes de su formulación, en cada país, a los diversos actores sociales que se relacionan de manera directa con los problemas de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Y algo que es fundamental consiste en hacer comprender que estos problemas tienen trascendencia para toda la sociedad, y que para su solución se debe involucrar a los diversos sectores que se interesan en promover la estabilidad social y el bienestar de la población. Esto permitirá generar una actitud favorable y una voluntad nacional para poner freno a una situación que, por su gravedad, resulta socialmente inadmisibles, políticamente inmanejable y económicamente insostenible.

La apertura de espacios para la participación de los diferentes actores sociales –tanto a nivel de la región, así como en cada ámbito nacional y territorial–, y la contribución a este proceso de las diversas instituciones vinculadas con estos temas, permitirá generar los acuerdos que se requieren para la definición de un marco de políticas de Estado que le den permanencia y efectividad a los esfuerzos institucionales que se orientan a la paulatina reducción de la pobreza y de la inseguridad alimentaria en la región.

4.5 El enfoque territorial del desarrollo

Los tradicionales enfoques sectoriales y centralizados sobre el desarrollo resultaron no efectivos para resolver los problemas de la pobreza y la inseguridad alimentaria en la región. Por lo general, una fragmentada y dispersa oferta institucional –definida desde el ámbito centralizado de las instituciones– enfrentó múltiples dificultades al intentar responder a problemas complejos y multidimensionales, como los que aquí se tratan. Las políticas y estrategias, diseñadas centralizadamente, tampoco logran dar cuenta de las necesidades y demandas de los diversos territorios, los que suelen presentar condiciones, dificultades y potencialidades muy heterogéneas. Estas formas tradicionales de enfrentamiento de la pobreza y la inseguridad alimentaria se modifican sustancialmente con la aplicación de un enfoque territorial. Según éste, el eje de los procesos de desarrollo son los territorios, y es a partir de ellos que se definen las estrategias y las iniciativas de desarrollo local, con la participación activa de los actores sociales locales.

La organización rural es un factor esencial para el impulso de los procesos de desarrollo territorial de las zonas rurales; su fortalecimiento, o promoción, en los diversos espacios rurales, ocupa una destacada posición en la reorientación de las iniciativas institucionales. La organización funciona en diferentes ámbitos y puede cubrir diferentes sectores y actividades. Los programas de desarrollo rural, las secretarías o ministerios que ya actúan en los diferentes países, pueden poner especial énfasis en la organización territorial, y propiciar que ella también se ocupe de los problemas de inseguridad alimentaria. Las organizaciones incorporan funciones para combatir el hambre, así como para prevenir los desastres naturales y la inseguridad alimentaria en los espacios en que llevan a cabo sus acciones.

En el nivel operativo se integran los sectores que se comprometen a impulsar iniciativas dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria en la región. La idea es contar con proyectos territoriales de seguridad alimentaria en cada país, con un fuerte componente socioproductivo, y que involucren a los sectores público y privado, y que desarrollen actividades para fortalecer las sinergias y la innovación. Este trabajo debe comenzar en los espacios de mayor vulnerabilidad, y debe concebirse como un proceso de construcción o reconstrucción territorial.

El proceso puede resumirse como sigue. Las instituciones públicas que tienen que ver con la SAN, en conjunto con las organizaciones rurales, definen las áreas en las cuales debe ponerse énfasis; con base en la información regional, se analizan las alternativas óptimas; se formulan las propuestas de reorientación de los recursos; se promueven iniciativas empresariales y de cooperación; y se inician procesos tendientes a mejorar los indicadores de pobreza y seguridad alimentaria. Un territorio concibe sus posibilidades de desarrollo a partir de los recursos que dispone: humanos, financieros, materiales y culturales. Y en cuanto a las acciones para la SAN, las organizaciones y los actores se apoyan en los recursos disponibles en cada uno de los territorios.

Una de las características que presentan los países mesoamericanos consiste en que la mayor parte de la población en situación de pobreza y extrema pobreza se localiza en los espacios rurales. Allí, las diferencias en los niveles de ingreso son causadas por el subempleo, la baja productividad, las escasas oportunidades de ocupación bien remunerada, y las limitaciones para acceder a los activos. En

estos casos, los programas de desarrollo agrícola y rural, y las políticas sectoriales, promueven diversas iniciativas para retener la población en el campo; por ejemplo, cuando la falta de oportunidades de empleo es la principal motivación para la emigración de la población, los esfuerzos por mantenerla en los espacios rurales pasa por la generación de empleo bien remunerado, o, por la creación de oportunidades de obtención de ingresos a partir de la dinamización de la producción familiar.

Una manera diferente de analizar estos procesos consiste en considerar que el desarrollo de los territorios es una consecuencia de la aplicación de las políticas y las estrategias globales de cada país. Sin embargo, una política y una estrategia global, sin instrumentos operativos, y sin la asignación de algún presupuesto destinado a promover el desarrollo de los territorios, conduce a la expectativa de una respuesta externa, en cuanto a los problemas de la pobreza y la inseguridad alimentaria, descuidándose las potencialidades y oportunidades de desarrollo de los espacios locales y regionales. También ocurre que territorios con distinto potencial de crecimiento son sometidos a estrategias uniformes, las que se fundamentan en un modelo de competitividad; y esto, aunque en esos territorios predominen las actividades de subsistencia y prácticas culturales difíciles de reconvertir. En estos casos adquiere importancia la opción de un esquema de estrategias múltiples regionales.

¿Es importante la transferencia de recursos a las comunidades y territorios empobrecidos? ¿Cuáles son las posibilidades existentes para el desarrollo de los territorios con mayor acumulación de pobreza y de población empobrecida? Cuando las actividades o los territorios aportan poco al PIB, las demandas de inversión en infraestructura social y económica, en el corto plazo, reducen las posibilidades de justificar inversiones directamente productivas. Por lo general, en estos casos no se visualizan los aportes de nuevos tributos que una región podría generar en el futuro, si se invierte en ellas. Y al no encontrarse justificación a las inversiones en infraestructura, debido a la ausencia de una visión integral y de largo plazo, las oportunidades de estos territorios se reducen aún más, sin poder hacerse atractivos para la localización de nuevas inversiones, desarrollándose así una acumulación de desventajas y amenazas a la región.

En cada país de Centroamérica y en México, los territorios de mayor concentración de la pobreza han sido identificados y diagnosticados. Las diferencias entre tales territorios y los del resto de cada país se acentúan, y las estrategias para la descentralización y la disminución de las desigualdades se proyectan sobre la base de una jerarquía funcional de los territorios. Y en particular, en cuanto a la SAN la propuesta es continuar en el diseño de políticas y estrategias nacionales fundadas en la participación de los diferentes actores sociales y agentes económicos; actores y agentes que, bajo la concepción del desarrollo territorial rural sostenible, pueden aportar no sólo al diseño sino también a la ejecución de las estrategias. Un aspecto central de estas iniciativas consiste en que su construcción también se realice con la participación de las comunidades organizadas, para así impulsar proyectos de desarrollo local, tomando en cuenta el potencial de recursos comunitarios y la creación de sinergias para la innovación.

Las estrategias de SAN que se impulsan en el marco de los programas de lucha contra la pobreza, se fundamentan en la disponibilidad de recursos sociales, económicos, financieros, tecnológicos, culturales y políticos en los diferentes territorios. La generación de oportunidades de empleo y generación de ingresos se proyecta e inicia sobre la base de los recursos y condiciones disponibles en los territorios. Estas condiciones y potencialidades son activadas por medio de las iniciativas institucionales, las inversiones privadas, y la cooperación internacional, promoviéndose las oportunidades para generar empleo, producir alimentos y mejorar su aprovechamiento biológico.

En las regiones que tienen capacidad para articularse positivamente a los mercados, es importante impulsar proyectos de reconversión productiva que permitan incorporar a los agricultores familiares en estos procesos; de este modo, se pueden enfrentar, organizadamente, los desafíos que se crean con la apertura de los mercados y los tratados de libre comercio.

En este marco, el concepto de territorio vulnerable es fundamental a la hora de diseñar los modelos de intervención y de definir políticas para la seguridad alimentaria y nutricional; en tal sentido se presenta la siguiente base para la clasificación de territorios vulnerables:

- Espacios con predominio de familias en condiciones de subsistencia, con alto porcentaje de población en condiciones de pobreza, con dificultades de acceso a los alimentos, y que hacen un uso intenso de los recursos naturales. En estas zonas, las condiciones para la agricultura familiar son adversas, la productividad es muy reducida, y es escaso el aprovechamiento del potencial de desarrollo existente.
- Espacios con un potencial de integración positiva a los mercados, y con capacidad de respuesta a los problemas alimentarios. En estas áreas se encuentra población en condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria que convive o se relaciona con población en espacios donde el uso intensivo de capital produce desempleo.
- Espacios con población en condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria, ubicados cerca de los centros urbanos. En estos casos, las posibilidades de desarrollo local son mayores, pero deben superarse los problemas de infraestructura económica y social, y se debe mejorar la organización y la educación de la población.

Las necesidades de ingreso y oportunidades de empleo son la principal motivación para la emigración de la población; en consecuencia, los esfuerzos que se dirigen a mantener la población en los espacios rurales tienen que ocuparse de la generación de empleo bien remunerado, o de la creación de oportunidades para generar ingresos, ya sea, a través de la diversificación de las actividades productivas territoriales, así como de la dinamización de la producción familiar y el fomento de las actividades productivas rentables.

Como ya se ha indicado, la definición de las opciones productivas territoriales debe llevarse a cabo con la participación de los diferentes actores sociales y agentes económicos que pueden aportar al diseño y ejecución de las estrategias, bajo el enfoque del desarrollo territorial rural sostenible; y esto, tomando en cuenta

el potencial endógeno de recursos, y la creación de sinergias para la innovación que justifiquen inversiones.

La ausencia de una visión integral y de largo plazo –que construya oportunidades de desarrollo en estos territorios– hace poco atractiva la localización de nuevas inversiones, creando una acumulación de desventajas y amenazas. Las inversiones públicas y privadas son indispensables para impulsar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La creación de oportunidades de empleo y de generación de ingresos parte de los recursos y condiciones disponibles en los territorios. Estas condiciones y potencialidades deben ser activadas con las iniciativas institucionales, la acción de los agentes privados y la cooperación internacional; y todo, para la creación de oportunidades de empleo socioproductivo, ampliar la producción de alimentos y mejorar su aprovechamiento biológico. En las regiones con capacidad de articulación positiva a los mercados, es importante ejecutar proyectos de reconversión productiva que permitan incorporar a los agricultores familiares en estos procesos, y que tomen en cuenta, organizadamente, los desafíos surgidos con la apertura de los mercados y los tratados de libre comercio – TLC.

SECCIÓN 5

Temas claves para el diseño de una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional

5.1 La articulación entre acciones de largo y corto plazo

Un tema muy relevante para el análisis encaminado a la elaboración de políticas de seguridad alimentaria es el de la articulación entre las medidas que se dirigen a superar determinadas situaciones coyunturales de inseguridad alimentaria y los lineamientos que se requieren para enfrentar los problemas alimentarios de carácter estructural. En este sentido, uno de los principales desafíos para los países mesoamericanos consiste en el desarrollo de medidas de corto, mediano y largo plazo, con las cuales se responda a las necesidades y demandas inmediatas, al mismo tiempo que generen condiciones de prevención de situaciones críticas y también se atiendan aspectos cruciales para la seguridad alimentaria, como la disponibilidad y el acceso a los alimentos por parte de la población vulnerable.

En los territorios vulnerables de la región persisten múltiples problemas, los que se interrelacionan entre sí, al mismo tiempo que se asocian con las condiciones de vida de la población. Algunos de ellos son: el limitado acceso a los servicios públicos básicos; la débil institucionalidad local; las limitaciones de la

organización territorial; el insuficiente desarrollo productivo; el deterioro de la base de recursos naturales; la falta de oportunidades; y las dificultades para obtener empleo y generar ingresos. Todos éstos son aspectos que producen consecuencias negativas en cuanto a la equidad social. Y es la naturaleza de estos fenómenos la que determina que su solución requiera de acciones institucionales articuladas, tanto en el corto plazo así como para el mediano y largo plazo.

En la definición de las políticas para la seguridad alimentaria se toman en cuenta aspectos tales como la falta de disponibilidad y acceso a los alimentos, situación que es enfrentada por numerosas familias en la región; algunas veces, estas situaciones generan problemas agudos de inseguridad alimentaria llegando a producir, incluso, estados de hambruna en territorios específicos. Además, las consecuencias sociales, económicas e infraestructurales provocadas por los desastres naturales (inundaciones, sequías, terremotos, huracanes), así como las fluctuaciones de los precios de determinados productos agrícolas en el mercado internacional o local, también producen impactos negativos en la seguridad alimentaria de la población rural. Todas estas situaciones y los problemas de hambre y subnutrición causados por fenómenos estructurales y agudizados por situaciones coyunturales, requieren de una atención inmediata. Las medidas de corto plazo resultan imprescindibles para enfrentar estas realidades.

No obstante, las acciones de corto plazo deben encadenarse con medidas de mediano y largo plazo orientadas a enfrentar las situaciones estructurales, de las cuales los problemas coyunturales de hambre e IAN son una manifestación, o elementos condicionantes de la magnitud de los impactos provocados por los fenómenos naturales.

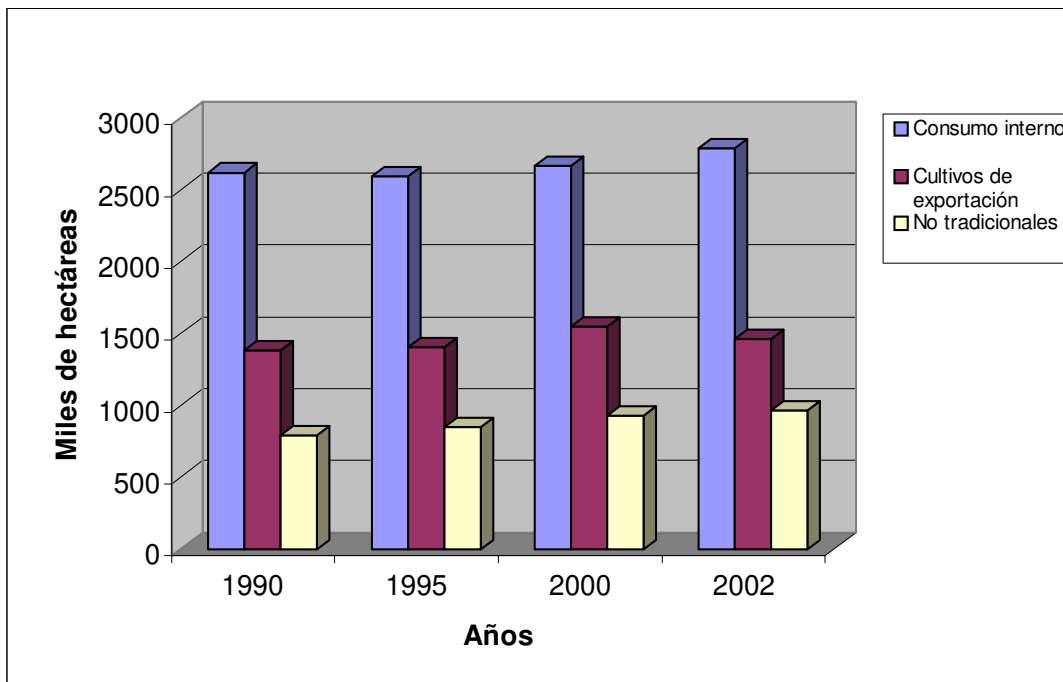
En este sentido, aspectos tales como el uso inadecuado del suelo, las prácticas agrícolas causantes de erosión de los suelos, la deforestación o el mal manejo de las cuencas hidrográficas, la deficiente infraestructura, entre otros, son fenómenos que condicionan la magnitud de los impactos de las frecuentes catástrofes que sacuden la región. La modificación de estas prácticas, la reversión de estos problemas y la prevención de los efectos de los fenómenos naturales, todo esto requiere de acciones de mediano y largo plazo, tales como la ejecución de estrategias territoriales de desarrollo sostenible, con las cuales se rompa el círculo vicioso de pobreza–inseguridad–desastres.

De igual modo, aspectos tales como la insuficiencia de ingresos que resulta de empleos mal remunerados, o la fragilidad del tipo de actividades productivas desarrolladas por las familias en situación de pobreza –lo que viene a causar mayor vulnerabilidad ante el comportamiento de la economía y los desastres naturales–, todo esto exige medidas de mediano y largo plazo. Tales medidas deben orientarse a la diversificación de la estructura productiva, el fortalecimiento de la agricultura familiar y la ejecución de iniciativas de desarrollo territorial rural. Con acciones de esta clase deben crearse las condiciones que se requieren para impulsar procesos sostenidos y sustentables de superación de la pobreza y de la IAN.

5.2 El aseguramiento de la disponibilidad de alimentos

La definición de políticas orientadas a asegurar la disponibilidad de alimentos básicos en la región, es una cuestión primordial para la dieta de la población, y para la provisión del consumo general de las familias rurales. La creciente dependencia de las importaciones de alimentos coloca el tema de la vulnerabilidad en una posición central en la agenda regional. Centroamérica y México presentan, en este sentido, una realidad heterogénea. Mientras las áreas dedicadas a la producción tradicional de exportación se han reducido, la producción de granos básicos se incrementó en todos los países, con la excepción de Costa Rica y Honduras; en estos dos últimos países, sin embargo, se presenta un significativo crecimiento de la producción no tradicional para exportación. El Gráfico 4 muestra, para el período 1990–2002, la superficie cosechada de los principales cultivos de consumo interno, así como de los productos para la exportación y de los productos no tradicionales.

Gráfico 4
Istmo Centroamericano: superficie cosechada
de los principales cultivos, 1990-2002



Fuente: CEPAL, 2003b

En el período, los productos destinados al consumo interno han mantenido el número de hectáreas cosechadas, con un leve crecimiento en el último tramo graficado. En ese mismo último tramo, las hectáreas cosechadas de productos tradicionales de exportación, se reducen. Las áreas que muestran un crecimiento sostenido son las dedicadas a los cultivos no tradicionales. En resumen, los datos indican una estabilidad en la cantidad de hectáreas cosechadas para el mercado interno; los productos tradicionales de exportación muestran el impacto de las fluctuaciones de los precios, con tendencia a la baja en el mercado internacional; y, finalmente, las oportunidades surgidas con el modelo de crecimiento económico dinamizan la producción no tradicional para la exportación. Como apunta la CEPAL, *“A partir del año 2000, en algunos de los países de la región se ha estancado o disminuido la producción por habitante de los granos básicos, con excepción de Nicaragua. Por el contrario, se ha incrementado su consumo aparente, fenómeno ocasionado por un aumento de las importaciones, lo cual ha significado un mayor grado de dependencia alimentaria”* (CEPAL, 2003b)

En Centroamérica y México, la producción de alimentos básicos se lleva a cabo con la participación de numerosos agricultores familiares; la disponibilidad de estos productos es fundamental para la población de estos países, pues forman parte sustancial de su dieta básica. En el Cuadro 20 se presenta información sobre la producción, las importaciones, las exportaciones, y el consumo aparente de granos básicos en la región. Es pertinente comentar que no todos los países presentan las mismas características. En consecuencia, al incluirse información correspondiente a México –dadas las dimensiones de este país–, se puede generar alguna distorsión en la evaluación de los datos generales, pues un amplio porcentaje de la producción, las importaciones y el consumo aparente corresponden a éste. Por esta razón, merece la pena destacar algunas de las diferencias existentes entre los países.

Cuadro 20
Centroamérica y México: Producción, importaciones, exportaciones
y consumo aparente de granos básicos, 1990-2002

Producción Neta en Miles de Toneladas				
	1990	1995	2000	2002
Arroz Limpio	667	689,7	755,8	739,2
Fríjol	1457,7	1434,5	1150,3	1609,1
Maíz	13979	16921	16045	12963
Sorgo	6079,5	4321,1	5861,5	5265,8
Trigo	756,3	753,6	564,7	2302,2
Importaciones en Miles de Toneladas				
Arroz Limpio	290,7	576,8	999,2	1216,8
Fríjol	354,7	37,7	133,6	136,5
Maíz	4577	3610	7197	7575
Sorgo	2861,4	819,9	5143,2	4717,7
Trigo	1003,6	2136,2	4008,2	3095,8
Exportaciones en Miles de Toneladas				
Arroz Limpio	0,7	11,2	7,9	14
Fríjol	6,2	87,1	27,3	62,4
Maíz	1	165	21	14
Sorgo	1,8	7,4	0,8	2,4
Trigo	2,4	433,6	589,2	498,9
Consumo Aparente				
Arroz Limpio	977	1255,4	1747	1891,9
Fríjol	1806,2	385,2	1256,6	1683,2
Maíz	18555	20367	23221	20424
Sorgo	8939,1	5133,6	11004	9981,1
Trigo	1738,6	2455,1	3983,7	4943,8

Fuente: CEPAL, 2003b

Entre 1990 y 2002, México experimenta un crecimiento de 204% en las importaciones de arroz, mientras Costa Rica las aumenta en un 740%; este último país pasa de una importación de 63 mil toneladas en 1990, a 519 mil en el año 2002. Las exportaciones de arroz, por parte de la región, son bajas, mientras que el consumo aparente del mismo producto se ha incrementado.

Por su lado, la producción de frijol se ha recuperado en algunos de los países, pero se continúa dependiendo de las importaciones. El Salvador, Nicaragua, Honduras y México han ampliado la producción neta de frijoles, sin embargo, las importaciones se mantienen elevadas en aquellos países que no han incentivado su producción; mientras tanto, el consumo aparente de frijol se ha reducido en el conjunto de la región.

Por su parte, y en general, la producción de maíz ha decrecido, a pesar de que en El Salvador, Honduras y Nicaragua se ha logrado ampliar. En su conjunto, la región experimenta un aumento sostenido de las importaciones de maíz, lo cual aparece como necesario para compensar los faltantes para atender la demanda interna; en el intertanto, las exportaciones de maíz son bajas y el consumo aparente crece.

Los cultivos de maíz y trigo en algunos de los países de la región han desaparecido, llegando a depender totalmente de las importaciones. México y Guatemala son los únicos países que mantienen niveles de producción importantes de estos productos en la región; por este motivo, las importaciones regionales muestran una tendencia al alza. En el Cuadro 21 se puede visualizar el nivel de dependencia alimentaria y la producción y consumo per cápita*.

Cuadro 21
Centroamérica y México: Dependencia, producción y consumo
por habitante para el año 2002

Grado de dependencia (en porcentajes)					
	Arroz	Frijol	Maíz	Sorgo	Trigo
Istmo Centroamericano	49	15,5	45,8	0,3	100
México	84,1	5,5	34,6	48,8	99,9
Producción por habitante (en kilogramos)					
	Arroz	Frijol	Maíz	Sorgo	Trigo
Istmo Centroamericano	14,7	11,2	64,8	8,5	0,2
México	1,3	11,7	102,4	48,6	22,6
Consumo por habitante (en kilogramos)					
	Arroz	Frijol	Maíz	Sorgo	Trigo
Istmo Centroamericano	28,2	11,6	119,2	8,4	32,1
México	8,1	12,2	156,5	95	33,8

Fuente: CEPAL, 2003b

5.3 El fortalecimiento de la agricultura familiar

El fortalecimiento de la agricultura familiar tiene que ver con las políticas de disponibilidad y acceso (de la población pobre en los territorios vulnerables) a empleos, ingresos, mercados y alimentos; estas políticas buscan incrementar la SAN, diversificar la producción, e incentivar los mercados locales. En este sentido, se considera que –de acuerdo con sus diferentes condiciones– algunos de los productores familiares pueden llegar a incorporarse y participar en actividades y dinámicas de mercado, mientras que otros, dadas sus condiciones socioeconómicas, se concentran mayormente en actividades de subsistencia. En el caso de los agricultores familiares en condiciones de participar en procesos de vinculación a los mercados, las políticas deben ser marco para actividades dirigidas al desarrollo de la competitividad. En el caso de las familias más concentradas en la producción de subsistencia, las políticas deben orientar a la mejora de la producción y la productividad.

(*) El grado de dependencia se refiere a las importaciones en relación al con el consumo aparente, lo que difiere para los distintos granos básicos. La información del cuadro enseña la dependencia de las importaciones, y la producción y consumo de granos básicos confirma la creciente dependencia alimentaria de la región.

Tres áreas de acción relacionadas con la agricultura familiar son las siguientes:

a) Programas para el aumento de la competitividad y el valor agregado de los productos, con una orientación hacia el desarrollo territorial rural.

b) Organización de los productores(as) y las familias rurales, y apoyo a su participación como un elemento sustancial para el desarrollo territorial rural.

c) Extensión rural y gestión territorial de conocimientos e información tecnológica, para mejorar los niveles de productividad de las economías de subsistencia.

El apoyo a la economía familiar se considera en el marco del desarrollo territorial rural, así como en el de los cambios que se experimentan debido a la transición de la agricultura y el comercio. El aumento de la productividad por medio de cambios técnicos es fundamental para elevar la eficacia en el uso de los recursos naturales y humanos en los diferentes territorios. Los apoyos al crecimiento de la producción y la rentabilidad de las empresas familiares deben acompañarse con iniciativas dirigidas a buscar y asegurar mercados para los productos; y lo mismo en cuanto al acceso a insumos, tecnología, información, servicios y crédito. El denominado papel renovado de la agricultura plantea la exigencia de una mayor inversión en educación e infraestructura para garantizar una oferta diversificada, y para mejorar la calidad y la sanidad de los alimentos.

En la región ya hay productores familiares integrados a las cadenas agroalimentarias de exportación, pero con relaciones contractuales informales o asimétricas; algunos de ellos asumen riesgos, sin contar con las posibilidades que les permitirían hacer rentables sus unidades de producción. Los agricultores familiares son actores centrales en el proceso alimentario. La tendencia prevaleciente de promoción y estímulo a las exportaciones, unida al descuido o abandono de los servicios dirigidos a los agricultores familiares que producen alimentos, traen consigo importantes consecuencias en cuanto a la disponibilidad y el acceso a los alimentos, pero sobre todo en cuanto a la subnutrición de la población en estado de pobreza.

Algunos de los principales cambios ocurridos en el sistema alimentario: a) cambios en el contexto internacional; b) cambios tecnológicos y organizativos en campos relacionados con la producción de alimentos (biotecnología, controles de calidad, circulación de alimentos, servicios); c) nuevos estándares alimentarios (calidad, seguridad, servicio, salud y consumo), los que se manifiestan como nuevos hábitos de compra; d) nuevos actores y sistemas estratégicos en los sistemas agroalimentarios (poder de compra y negociación), la distribución como espacio de control y negociación; e) nuevas dinámicas en la expansión de los sistemas agroalimentarios (producción, distribución, consumo).

Diversos estudios muestran la existencia de cambios en la dinámica y las condiciones de la agricultura familiar (positivos y negativos), y en aspectos tales como los ingresos y la nutrición de los productores que logran incorporarse en la actual dinámica de los sistemas agroalimentarios. En cuanto a los que están fuera del proceso se presentan dos situaciones: aquellos que tienen potencial para integrarse, dada su ubicación y sus condiciones agroecológicas, y aquellos

asentados en regiones pobres y deprimidas, con un limitado potencial para la reconversión de sus explotaciones.

Por otra parte, existe una tendencia a la baja de los precios de los productos agrícolas. Esto impacta en la disponibilidad de alimentos, provoca deterioro del potencial productivo y de los términos de intercambio. Algunos agricultores de la región que producen como familia encontraron espacios en la nueva dinámica de los sistemas agroalimentarios. Varios de ellos abandonan la producción de autoconsumo, y también, incluso, hacen cambios en las dietas, gracias a la mayor disponibilidad de ingresos. Otras unidades familiares, por el contrario, aunque mantienen su capacidad de producción de alimentos y conservan prácticas de autoconsumo, ven reducirse aún más sus niveles de subsistencia y de calidad de vida, debido a los problemas de empleo y de precios.

Los desafíos en materia de seguridad alimentaria dependen, en muchos casos, del tipo de políticas y estrategias con las cuales se ha adquirido un compromiso responsable. Rubén Echeverría (1999) indica que los desafíos más importantes de una estrategia de seguridad alimentaria son los siguientes: a) La consolidación de las reformas de las políticas públicas; b) La modernización y reforma del Estado; c) El desarrollo del mercado de tierras; d) El desarrollo de los mercados financieros; e) El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; f) El fortalecimiento de los recursos humanos y la infraestructura.

En un marco de limitaciones y condiciones heterogéneas, y tomando en cuenta la multifuncionalidad de la agricultura, existen diversas opciones para los agricultores con régimen de producción familiar y para los minifundistas. Una de éstas es la agricultura por contrato (alianzas estratégicas), opción que genera cierta seguridad de colocación de los productos y la posibilidad de proyectar los ingresos de la unidad familiar o de la organización de productores, reduciendo los márgenes de incertidumbre generados por la producción tradicional de estos agricultores-familia.

Algunas acciones generales, esenciales para fortalecer la agricultura familiar y el desarrollo territorial rural, son las siguientes:

- a) Diseñar estrategias de desarrollo territorial rural, con la participación de los actores locales; estrategias orientadas a la diversificación de la estructura productiva, la generación de empleo, y el mejoramiento de las condiciones de subsistencia y de la calidad de vida de las familias rurales.
- b) Dinamizar los mercados locales, de acuerdo a las condiciones productivas y económicas que presenta cada uno de los diferentes territorios rurales.
- c) Aumentar la productividad en las explotaciones de carácter familiar mediante el acceso a tecnologías sostenibles (limpias y amigables con el ambiente), y a los cambios técnicos, y por medio del mejor uso de los recursos naturales y la mano de obra familiar.
- d) Promover diversas formas de producción para autoconsumo, mediante el reforzamiento de la producción de alimentos básicos de la dieta de la población, como el maíz, los frijoles y la actividad ganadera.
- e) Fortalecer las formas de organización y de asociatividad (como las de cooperativas) de los productores familiares.

- f) Mejorar los servicios de extensión rural, con el fin de contribuir al aumento de la productividad en la agricultura familiar, y en actividades rurales no agrícolas como las de comercio, acuicultura, ecoturismo y otras; y todo, impulsando el uso de tecnología de bajo costo, y un menor uso de plaguicidas.
- g) Desarrollar nuevas alternativas de empleo productivo en los territorios vulnerables.
- h) Poner las estrategias de fortalecimiento de la agricultura familiar dentro del marco de los programas de desarrollo territorial rural, que son los que orientarán la diversificación de la estructura productiva y el diseño de procesos integrales de desarrollo local.

Algunas medidas de política que ya se han empleado en diferentes contextos, resultan ilustrativas en cuanto a la definición de las propuestas que se orienten al fortalecimiento de la agricultura familiar; he aquí varias de ellas.

- a) El establecimiento de contratos (alianzas estratégicas) que aseguren el acceso de los productores a los mercados.
- b) La utilización de la política arancelaria, para proteger la producción familiar; y esto, en el margen de posibilidades que permiten los tratados de libre comercio.
- c) La contribución al financiamiento de los costos de transacción de la producción familiar, por medio del mejoramiento de la infraestructura vial, y ampliando y perfeccionando los servicios locales prestados por las instituciones.
- d) La dotación de tierras a familias desplazadas por los cambios ocurridos en el medio rural; y esto, como una forma de contribuir a la equidad y al fortalecimiento de la pequeña propiedad.
- e) El fortalecimiento de la organización local y de las redes de cooperación entre las economías familiares y las comunidades rurales de los diversos territorios vulnerables.
- f) El elevamiento de los niveles educativos de la población rural, dando prioridad a los jóvenes y mujeres de las economías familiares, y a los grupos indígenas.
- g) El impulso de proyectos productivos y sociales con productores familiares, como alternativa para la generación de ingresos; estas actividades buscarán promover la incorporación de las mujeres y desarrollar actividades agrícolas y no agrícolas.
- h) La creación –o fortalecimiento– de las organizaciones productivas rurales, para que, a través de ellas, los productores puedan administrar estrategias que se orienten al incremento de los rendimientos y a la generación de nuevas oportunidades de empleo familiar.
- i) El apoyo a las iniciativas que impliquen un uso sostenible de los recursos naturales, y que busquen la integración productiva, la agregación de valor a los productos, y la preservación de la identidad cultural.
- j) El fomento de la organización y la diversificación de la estructura productiva familiar, en función de su vinculación al mercado interno por medio de los sistemas de distribución que lo acerquen al industrial o al consumidor.

- k) El impulso de estrategias de desarrollo territorial rural diseñadas desde los espacios rurales y con la participación activa de los actores sociales locales.

5.4 El desarrollo de mercados locales y alianzas estratégicas

El desarrollo de los mercados locales y nacionales facilita el acceso a bienes y servicios, así como la apertura de oportunidades para la inversión. Existen espacios rurales que se encuentran al margen de estos procesos, y es necesario realizar intervenciones para que se puedan mejorar sus condiciones, incluyendo la creación de oportunidades para las empresas familiares y para la población que busca empleo productivo. Una de las opciones para fomentar estos procesos es la agricultura de contrato, entendida ésta como la práctica de alianzas estratégicas cuyo propósito es vincular los agricultores familiares a los mercados, tanto por medio de actividades destinadas al mercado local, así como por actividades dirigidas a la exportación.

Las políticas públicas buscan mejorar los ingresos de las familias rurales y, también, generar empleo y condiciones de vida apropiadas. Dados los elevados índices de pobreza rural e inseguridad alimentaria, las alianzas estratégicas deben servir para elevar la productividad, de manera que la agricultura pueda crecer en un marco de desarrollo rural, y con el compromiso de otros agentes económicos y actores sociales. Un proceso de esta naturaleza tiene sentido en un marco que promueva tanto la transformación productiva, así como la aplicación de un enfoque territorial del desarrollo rural, la modernización de la gestión, y el fortalecimiento de las organizaciones de los productores.

Las alianzas estratégicas y el desarrollo de los mercados locales constituyen experiencias que se orientan a lograr una mayor contribución de los productores rurales a la disponibilidad de alimentos, y que también buscan el desarrollo de las economías familiares rurales que tienen potencial de integración a los mercados local, nacional y externo. Las alianzas tienen otro fin adicional: el de lograr precios y condiciones contractuales que contribuyan a asegurar una disponibilidad de alimentos a escala regional y local; esto, a su vez, puede ser programado, y, así, contribuir a una menor dependencia de la oferta alimentaria externa. Con todo, las alianzas estratégicas entre las economías familiares y otros eslabones de la cadena productiva, debieran permitir una reestructuración productiva, un manejo adecuado de los recursos naturales, y la aplicación de las normas de inocuidad y calidad que son exigencias en las actuales relaciones comerciales.

Algunas de las áreas de acción estratégicas para promover la vinculación a los mercados son las siguientes:

- a) Productividad agrícola y vinculación a mercados por medio de la agricultura de contrato.
- b) Disponibilidad de alimentos y reducción de la vulnerabilidad generada por la dependencia de la oferta externa de alimentos.
- c) Modernización productiva y vinculación a los mercados de las economías familiares, manteniendo sistemas estables de precios.

- d) Ampliar la reconversión productiva del sector agroalimentario, sobre la base del desarrollo de mercados más transparentes.

En Centroamérica y México, el mercado interno de alimentos debe ampliarse, a través de una mayor intervención de los productores familiares y de las pequeñas y medianas empresas agroindustriales. Algunas características del mercado alimentario son las siguientes.

- a) Se presenta un crecimiento de la oferta alimentaria, en cantidad y variedad.
- b) En algunos países de la región, las cadenas de distribución son muy amplias, y los agricultores familiares participan en la producción de alimentos, dentro del marco de las condiciones prevalecientes en el comercio, y con base en acuerdos sobre suministro de materias primas por determinados períodos de tiempo.
- c) Las principales limitaciones de muchos productores familiares son su débil organización para el comercio, y las dificultades para abordar los problemas en cuanto a calidad, empaque de los productos, y la comercialización.
- d) Se trata, en general, de un mercado en el cual las diferencias de marcas y puntos de origen adquieren cada vez mayor relevancia; aspectos que son aprovechados por los distribuidores, sin llegar a traducirse en mejoramiento de los precios pagados a los productores agropecuarios. Sin embargo, tal situación puede revertirse, a partir de la organización de los productores y las familias rurales.
- e) Los consumidores, sobre todo los de mayor poder adquisitivo, toman en cuenta en la actualidad otros factores claves del comercio: el servicio, la calidad y el precio; la combinación de estos elementos está presente en todo el sistema de abastecimiento, lo cual está siendo asumido por las cadenas y puntos de distribución. El desarrollo de la organización de los productores familiares, tanto como la capacitación y la transferencia de tecnología, pueden contribuir a su integración en este sistema.
- f) El sistema de abastecimiento ha evolucionado en el sentido de promover un mayor acercamiento a los consumidores; en este proceso, los pequeños empresarios tienen un espacio aprovechable para el desarrollo de sus actividades.

El desarrollo de los mercados locales y el establecimiento de alianzas estratégicas con participación de los agricultores familiares, persiguen los siguientes objetivos:

- a) Aumentar la productividad, incrementar la disponibilidad de alimentos y promover un mejor acceso a ellos, en condiciones de inocuidad y calidad.
- b) Reducir la vulnerabilidad y la dependencia de las importaciones de alimentos; y esto, con base en un mejor aprovechamiento de los recursos fitogenéticos y zoogenéticos de las economías familiares.
- c) Impulsar la vinculación de los agricultores familiares a los mercados, teniendo como una base el uso sostenible de los recursos naturales.

Hay ciertos aspectos importantes que deben tenerse en consideración cuando se definen políticas dirigidas a promover las alianzas estratégicas y la vinculación a los mercados locales; algunos de éstos son los siguientes.

- a) La promoción y el mejoramiento de la calidad de la organización y de la gestión de las empresas familiares, y el desarrollo de capacidades de negociación y de vinculación a los mercados.
- b) El mejoramiento de la participación de los productores familiares en las cadenas de distribución de alimentos, teniendo como base el mejoramiento continuo de la calidad, los precios y el empaque.
- c) El desarrollo de iniciativas de producción familiar que involucren la generación de empleo, sobre todo femenino.
- d) El desarrollo de alternativas de producción que sean amigables con el ambiente.
- e) El establecimiento de relaciones contractuales con empresas agroindustriales y distribuidoras, para que las economías familiares sean proveedoras de materias primas y bienes finales.
- f) La capacitación de los recursos humanos en cuanto a sistemas de producción y con respecto al mejoramiento continuo de la calidad.

5.5 El desarrollo de los territorios indígenas

El sistema territorial de las comunidades indígenas es muy complejo. Como pueblos indígenas, poseen un sistema humano y cultural particular, cuentan con sus propias formas de organización social y de uso de tecnología, y tienen sus propias normas políticas y de relación con la naturaleza. En tanto pueblos autóctonos, mantienen particulares sistemas humanos de relaciones de reproducción biológica y cultural. En lo tecnológico, secularmente aplican procesos más amigables con el ambiente. Y en lo económico, corresponden a economías de subsistencia, con elevados niveles de pobreza e inseguridad alimentaria.

El territorio es su hábitat y, al mismo tiempo, el soporte de sus actividades de generación de ingresos o de su subsistencia. Por lo general, el uso de los recursos naturales, realizado con criterios de sostenibilidad y búsqueda de armonía con la naturaleza, se guía por las normas de sus sistemas políticos particulares, y se atiene a sus específicas formas de organización social. La mayor parte de los pueblos indígenas comprenden la importancia de los vínculos armónicos con los recursos naturales, y de la necesidad de hacer un uso apropiado de su medio ecológico. El corolario que se desprende de esto es que las políticas orientadas a mejorar las condiciones de producción, empleo, ingresos, calidad de vida, y el respeto a los territorios indígenas, deben ser diseñadas mediante la apertura de espacios de participación de los pueblos indígenas, y deben considerarse en el marco de su autonomía territorial.

A continuación se indican algunas áreas de acción orientadas a promover el desarrollo de los territorios indígenas.

- a) El fortalecimiento de sus formas propias de organización social, como la vía para mejorar sus condiciones de vida.

- b) El impulso del autodesarrollo territorial, mediante la capacitación y la ejecución de proyectos de desarrollo local.
- c) El acceso a la tierra, a los recursos naturales y a los servicios públicos básicos, como un medio para favorecer la seguridad alimentaria y nutricional.

En muchos casos, los territorios de los indígenas se mantienen con escasa integración económica y social. Durante mucho tiempo, los indígenas mismos fueron relegados por las políticas públicas; no existía el reconocimiento pleno de sus derechos; las condiciones de pobreza prevalecen junto a una economía de subsistencia; y, los procesos de colonización fueron confinando sus territorios, lo que provoca una constante presión por la tierra y los recursos naturales.

En los últimos años, la organización y la representatividad de los indígenas ha venido creciendo, y hay algún reconocimiento de sus derechos, conforme a convenios internacionales. No obstante, el derecho a subsistir como pueblos, con su desenvolvimiento económico, social, cultural y político promovido por sus propias organizaciones sociales, continúa siendo una reivindicación pendiente de alcanzar. Estos derechos ocupan un lugar central en los requerimientos de los pueblos indígenas. Por este motivo resulta fundamental el fortalecimiento de la organización comunitaria, el desarrollo de estrategias de desarrollo local por parte de sus organizaciones de base, y la integración a los mercados de bienes, servicios y mano de obra.

Los objetivos que se identifican para promover el desarrollo de los pueblos indígenas, son los siguientes.

- a) Considerar, en el diseño de las estrategias, las prioridades de los pueblos indígenas, su patrimonio natural y cultural, sus formas de organización social, y sus sistemas de valores.
- b) Mejorar la calidad de vida de las familias indígenas, y en los territorios en que se asientan, mediante el desarrollo de proyectos de salud, educación, vivienda e infraestructura.
- c) Aumentar la producción y la productividad agrícola sostenible en los territorios indígenas.
- d) Crear oportunidades de generación de ingresos y de empleo socioproductivo.

Algunos aspectos importantes, asociados al desarrollo de los territorios indígenas, que se deben tomar en cuenta en los procesos de definición de las políticas para la seguridad alimentaria y nutricional en la región, son los siguientes:

- a) La importancia de promover la capacitación en cuanto a organización, gestión y producción para el desarrollo sostenible.
- b) La necesidad de asesorar a las organizaciones indígenas en la negociación y ejecución de proyectos de seguridad alimentaria.
- c) La búsqueda del mejoramiento de las condiciones de infraestructura y de comercialización de la producción indígena, como un medio para la dinamización de los mercados locales.
- d) La promoción del respeto a los derechos de los pueblos indígenas.

- e) La contribución a la generación, en los territorios indígenas, de nuevas oportunidades de empleo, a partir de su potencial productivo y económico, su cultura y sus condiciones territoriales.
- f) La promoción de la venta de servicios ambientales, como una forma de canalizar recursos a las comunidades indígenas.
- g) El respaldo a la ejecución de proyectos, en los territorios indígenas, que generen empleo e induzcan al uso sostenible de los recursos naturales, dando prioridad a la agricultura orgánica.
- h) La promoción de inversiones en infraestructura económica y social, con prioridad en infraestructura vial, salud, vivienda y educación.

5.6 El apoyo a la agricultura urbana y periurbana

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) se analizó la importancia de la agricultura urbana y periurbana, dados los impactos que la misma tiene en el mejoramiento de la eficiencia en el abastecimiento y la distribución de alimentos, en términos de precios, variedad y calidad: *“Se entiende por agricultura urbana y periurbana las prácticas agrícolas dentro de las ciudades y en torno a ellas, que compiten por recursos –tierra, agua, energía, mano de obra– que podrían destinarse a otros fines, para satisfacer las necesidades de la población urbana. Se entiende por agricultura urbana a pequeñas superficies (por ejemplo, solares, huertos, márgenes de los ríos, terrazas, recipiente) situadas dentro de la ciudad y destinadas a la producción de cultivos y la cría de ganado menor o vacas lecheras para consumo propio o para la venta en los mercados de los alrededores. La expresión de agricultura periurbana se refiere a unidades agrícolas cercanas a la ciudad o que explotan comercialmente granjas comerciales o semicomerciales para cultivar hortalizas y otros productos hortícolas, criar pollos y otros animales y producir leche y huevos”* (www.fao.org).

Este tipo de agricultura, siendo una fuente de empleo e ingresos, contribuye a la SAN incrementando la disponibilidad de alimentos y mejorando el acceso de la población a ellos. Por lo general, estos alimentos son comercializados como productos frescos, de alto valor nutricional, y producidos mediante un uso intensivo del recurso tierra; los cultivos son, en muchos casos, de ciclo corto y con bajas pérdidas poscosecha. El desarrollo de la agricultura urbana y periurbana, por sus características, constituye un medio eficaz para promover la seguridad alimentaria en la región, y, en particular, para la integración de la población en procesos que permitan mejorar la disponibilidad de alimentos y que favorezcan el acceso de los grupos de menores ingresos al consumo alimentario.

En la definición de las políticas para la seguridad alimentaria y nutricional es muy importante tomar en cuenta ciertas orientaciones para el fortalecimiento de la agricultura urbana y periurbana; a continuación, algunas de ellas.

- a) El desarrollo de programas de extensión y transferencia de tecnología que estimulen la producción en huertos, y el manejo de especies menores en sistemas estabulados, cultivos hidropónicos, agricultura orgánica, así como el uso intensivo de los recursos y de insumos orgánicos.
- b) La apertura de oportunidades de crédito y microcrédito para el desarrollo de actividades productivas que mejoren las condiciones de seguridad

alimentaria de familias urbanas y periurbanas en situación de pobreza e indigencia.

- c) El mejoramiento de los sistemas de información y sobre alternativas de producción y mercados.
- d) El mejoramiento de los mecanismos de distribución de la producción en los sistemas donde operan; promover las ventas al por mayor y directamente al consumidor; fortalecer la distribución privada y el comercio intraurbano; y, reforzar el papel de los productores como proveedores a establecimientos comerciales y empresas de procesamiento.
- e) El diseño de políticas de inclusión, en las cuales se relacione la agricultura urbana y periurbana con la lucha contra la pobreza, y con las estrategias de seguridad alimentaria y nutricional.
- f) El incremento de tierras disponibles para grupos sociales en condiciones de pobreza en zonas periurbanas y urbanas; y esto, como una alternativa de generación de empleo. Las modalidades de acceso a la tierra pueden ser varias: arriendo, cesión temporal por parte de los municipios, o cesión temporal en acuerdo con el sector privado, adjudicación, y otras. También está la posibilidad de impulsar políticas para el establecimiento de granjas familiares en la periferia urbana, dentro de una concepción de seguridad alimentaria y de lucha contra la pobreza.
- g) La promoción de regulaciones, reglamentación y planificación de la agricultura urbana y periurbana a escala local.
- h) El establecimiento de políticas municipales que incentiven la producción agrícola en los espacios urbanos y periurbanos, que promuevan el uso de los espacios vacíos, y que estimulen otras formas de generación de empleo e ingresos, y actividades de producción para autoconsumo, con la participación de las mujeres.

5.7 La participación del sector privado en la lucha contra el hambre

Como ya se ha mencionado, en la Cumbre Mundial 1996 sobre la Alimentación se fijó la meta de reducir el hambre a la mitad para el año 2015. Sin embargo, mientras las iniciativas para lograr las metas establecidas demandan importantes inversiones, los gobiernos de los países encuentran limitaciones para hacer frente a las necesidades y para movilizar los recursos que se requieren para enfrentar la magnitud de la inseguridad alimentaria, y para combatir el hambre y la pobreza extendidas por diversos territorios del área mesoamericana. Así mismo, y en algunos casos, no se asigna la prioridad primaria que corresponde al ataque de un problema de tan significativas dimensiones, y cuyas consecuencias afectan negativamente los procesos de crecimiento económico y el desarrollo humano en la región.

Por otra parte, en Centroamérica y México, la participación del sector público en las actividades económicas decrece, especialmente en aquellas relacionadas al desarrollo social; el gasto público para el sector agrícola y el desarrollo rural se ha restringido, y las reformas económicas y el persistente déficit fiscal hacen prever una ampliación de las privatizaciones. En este proceso, sin embargo, surgen nuevos actores, y se incrementa la participación del sector privado, de las

organizaciones no gubernamentales, y de otras organizaciones de la sociedad civil; y esto, en funciones otrora reservadas a la acción del Estado.

En resumen, la magnitud de la inseguridad alimentaria y la naturaleza de los principales programas y proyectos de lucha contra la pobreza, así como aquellos para el desarrollo agrícola y rural, y los de nutrición, todo se traduce en una demanda de niveles de inversión que, en muchos casos, sobrepasan las capacidades de los gobiernos de la región; aún en aquellos casos en donde se han puesto en ejecución políticas e iniciativas de desarrollo rural y de seguridad alimentaria y nutricional. Esta situación crea condiciones para promover inversiones del sector privado –incluyendo la necesaria para el desarrollo tanto agrícola como el de los espacios rurales– asociándose a la inversión pública y a la proveniente de la cooperación internacional.

La inversión privada se estimula si la inversión pública se concentra en el mejoramiento de sus mecanismos de gestión, si se perfeccionan los servicios financieros, y si hay avances en la infraestructura y comunicaciones; estos factores de estímulo unidos al impulso de programas de capacitación de los recursos humanos, serían incentivos atractivos para la localización de inversiones en el medio rural.

La contribución, o, más ampliamente, la integración del sector privado a una campaña nacional de lucha contra el hambre se relaciona con la concertación de una agenda y de una estrategia nacional de seguridad alimentaria. La comprensión de los grupos empresariales sobre las consecuencias negativas que la pobreza y la inseguridad alimentaria tienen en la estabilidad económica, social y política del país, así como de sus perjudiciales efectos que impiden elevar la competitividad de los países, toda esta comprensión es un aspecto clave para el involucramiento de estos sectores en la búsqueda de los acuerdos necesarios para la concertación de la agenda, y para su participación en las estrategias de seguridad alimentaria.

El crecimiento de la producción y de la productividad agrícola en un contexto de desarrollo territorial; el mejor uso de los recursos naturales –suelos, agua y bosques–; y, la ampliación de la infraestructura física y social para mejorar el acceso a los mercados y garantizar que los grupos vulnerables tengan disponibilidad de alimentos, todas éstas son acciones prioritarias, para cuya ejecución debe promoverse la participación de los diversos actores de la sociedad. El establecimiento de alianzas, la búsqueda de acuerdos, y la fijación de metas en cuyo cumplimiento se comprometan los sectores más amplios de la sociedad, es un camino por medio del cual se puede incentivar la participación del sector privado y, en general, de la sociedad civil.

El sector privado también tiene razones para contribuir a la reducción del número de personas subnutridas, considerando los beneficios que esta meta acarrea para el desarrollo económico, el bienestar rural, la lucha contra la pobreza, y para la estabilidad del país, condición, esta última, cada vez más importante para la atracción de inversiones y la integración de cada país en la economía internacional. Una de las acciones esenciales en este proceso son los programas de alimentos, los que abren diversas posibilidades para la participación del sector

privado, como, por ejemplo, en cuanto a la ayuda directa, o al impulso de procesos dirigidos a aumentar la disponibilidad de alimentos mediante su producción en los propios territorios donde los problemas de subnutrición y pobreza son más intensos.

Algunos aspectos a considerar para la definición de políticas que vinculen el sector privado a una estrategia de lucha contra el hambre son los siguientes:

- a) La promoción de la participación del sector privado en el diseño de las políticas para la seguridad alimentaria y nutricional, mediante la apertura de espacios de participación y concertación.
- b) El impulso de estrategias nacionales para la seguridad alimentaria, y definición de metas nacionales, en cuyo cumplimiento se comprometan los sectores público y privado.
- c) El establecimiento de incentivos de diversa naturaleza, orientados a atraer inversiones hacia aquellos espacios rurales con potencial para integrarse al desarrollo económico y generar oportunidades de empleo e ingresos para los habitantes de los territorios más deprimidos.
- d) La promoción del establecimiento de alianzas productivas orientadas a la integración de los agricultores familiares en actividades destinadas a los mercados local, nacional y externo.
- e) El impulso a la construcción de infraestructuras, y la extensión de los servicios públicos básicos (salud, educación, saneamiento, nutrición) hacia los espacios más deprimidos; todo como una forma de atraer inversiones privadas a los procesos de desarrollo local.
- f) La ejecución de estrategias de desarrollo territorial rural que permitan la diversificación productiva y, también, el desarrollo de actividades económicas no agrícolas, tales como el turismo y los agronegocios, como una forma de estimular la inversión privada en estos territorios.
- g) Propiciar aportes locales en aquellas inversiones de pequeña escala que mejoren las infraestructuras comunales y que faciliten el acceso de los productores a los mercados.
- h) El fortalecimiento de la participación del sector privado en los programas de fortificación de alimentos.
- i) La contribución a los procesos de calidad, sanidad, e inocuidad y seguridad de los productos, aplicando las normas existentes para los procesos de producción, procesamiento y comercialización.
- j) El estímulo a la participación privada en algunos programas de asistencia directa que tienen gran impacto en la salud, la nutrición y la reducción de enfermedades: alimentación escolar, atención de la población materno infantil, y distribución de alimentos.
- k) La promoción de la participación del sector privado en la ejecución de iniciativas temporales de atención a la población vulnerable, por medio de los programas de alimentos por trabajo o de transferencia de ingresos.

5.8 La promoción de la inocuidad de los alimentos

La búsqueda de la calidad y la inocuidad de los alimentos es una ocupación permanente de los organismos dedicados a promover la salud pública; en las

nuevas condiciones del desarrollo, la evaluación de la presencia de estos factores se ha intensificado en todas las negociaciones comerciales. Su creciente importancia es atribuida a varias razones, entre ellas: a la aplicación de normas, y otras disposiciones en este campo, lo que se está dando en la mayoría de los países; a las nuevas variedades de productos y de materias primas utilizadas en la alimentación humana y animal; a la provisión de semillas provenientes de productos genéticamente modificados. Además de esto, cada vez son más los consumidores que se preocupan por el surgimiento de nuevas enfermedades y el uso de sustancias tóxicas.

En la actualidad, se reconoce la existencia de enfermedades que surgen por la ingesta de ciertos tipos de alimentos; este fenómeno se ha sumado a los problemas a los cuales las entidades del sector salud dedican recursos y alrededor del cual se impulsan diversas acciones. Se entiende que, en su atención, este tema debe ser enfocado de manera más integral, considerando sus repercusiones sociales, productivas y económicas. Algunos de los factores claves que forman parte de la promoción de la inocuidad en la región se relacionan con la disponibilidad de información, la vigilancia alimentaria, el monitoreo y estudio de los riesgos, la evaluación permanente, el consumo de productos de calidad, y – como un tema central de la seguridad alimentaria– la aplicación de las normas internacionales establecidas en este campo.

La promoción de la inocuidad se lleva a cabo en función de la seguridad alimentaria, y también del mejor aprovechamiento biológico de los alimentos y la garantía de un adecuado aporte a la nutrición. Para esto, se prevé la aplicación de criterios de trazabilidad, análisis de sustancias tóxicas, y legislación; todo como instrumentos que prevengan enfermedades y garanticen normas de manejo y manipulación apropiada de los alimentos.

Entre los principales temas que concurren en la definición de políticas en el campo de la inocuidad y la seguridad alimentaria y nutricional, se encuentran los siguientes:

- a) El fortalecimiento de las capacidades institucionales, por medio de la revisión y actualización de los marcos legales y reglamentos, y también a través de la actualización de personal, la formación de recursos humanos, y la modernización y ampliación de los sistemas para la inocuidad de los alimentos.
- b) El mejoramiento de los sistemas de inspección de las importaciones, en cada uno de los productos destinados al consumo humano; lo mismo con respecto a las materias primas empleadas en la producción de animales, tales como el ganado o las aves, y también en el ámbito de las fábricas de procesamiento y de los establecimientos de comercialización de los alimentos.
- c) El refuerzo de los controles de ingreso de productos que puedan tener un impacto negativo tanto en el ambiente como en la salud de la población; igualmente, el mejoramiento de los controles sobre los niveles de tolerancia permitidos. Además, la aplicación de regulaciones más estrictas

sobre la distribución de los alimentos, y lo mismo desde la legislación establecida con estos fines.

- d) El mejoramiento de la aplicación de las disposiciones para el envasado y el etiquetado, buscando mayor seguridad sanitaria para los consumidores.
- e) El establecimiento de sistemas de registro sobre las plantas de procesamiento, comercialización y distribución de alimentos, siguiendo las normas aplicadas en otros países con los que se mantienen relaciones comerciales.
- f) La creación de sistemas de control alimentario en puntos críticos, sobre productos procesados y productos perecederos.
- g) Apoyar la certificación sobre el uso de insumos, y sobre la conformidad con las regulaciones en determinados productos de uso restringido.

5.9 La disminución de los impactos de la desnutrición crónica

La disminución de los impactos de la desnutrición crónica en la región, requiere del mejoramiento en diversos campos relacionados con la salud, la nutrición, la educación y el empleo; en este último caso, sobre todo del femenino.

Se pueden distinguir tres áreas críticas que comprenden acciones para disminuir los impactos de la desnutrición crónica; éstas son las siguientes:

- a) Reducción de la pobreza;
- b) Aumento de la disponibilidad y acceso a los alimentos;
- c) Salud y nutrición.

Los altos índices de la subnutrición que existe en la región, colocan el tema de los impactos de esta situación como uno de los desafíos más importantes enfrentados por estos países. La superación del problema de la subnutrición se encuentra estrechamente relacionada con la disminución de la pobreza y de la inseguridad alimentaria. Para lograr resultados efectivos en este campo, es necesario enfatizar en determinadas orientaciones que son básicas para la definición de las políticas; algunas de ellas se indican a continuación.

- a) El incremento sostenido de la producción de alimentos básicos que forman parte de la dieta de la población; la garantía de accesibilidad a los alimentos por parte de los diversos grupos sociales; y, el fortalecimiento de los sistemas de distribución de productos alimenticios.
- b) El establecimiento de sistemas de garantía de calidad de los alimentos fortificados, como la sal, el azúcar y la harina; y esto, como un mecanismo para combatir los padecimientos de la población por deficiencias de yodo, hierro, ácido fólico, y otros.
- c) El diseño de procedimientos para focalizar las acciones de atención a las mujeres y los niños, y de este modo permitir su acceso a los requerimientos nutricionales. De esta manera, también se busca contribuir a la disminución de los nacimientos con bajo peso, y reducir las tasas de mortalidad materno-infantil.
- d) El mejoramiento de la práctica, frecuencia y duración de la lactancia materna a los menores en edad de ella, y la ampliación de la cobertura de los servicios de salud materno-infantil en los diferentes países.

- e) La ampliación de las inversiones en infraestructura social, sobre todo en saneamiento básico y agua potable.
- f) El mejoramiento de la nutrición de grupos en edad escolar, por medio de programas de asistencia alimentaria.

5.10 La definición de programas y proyectos para realizar la política

La experiencia político-institucional de la región muestra la existencia de políticas en muy diversos campos, sin la definición de los instrumentos que deberían hacer posible su concreción. En estos casos, las políticas no cumplen con su cometido de lograr modificaciones en determinadas situaciones, o de orientar los procesos hacia el cumplimiento de los propósitos definidos cuando ellas se establecieron. Por estas razones, resulta indispensable la especificación de los instrumentos de política, por medio de los cuales se lograrán poner en práctica los lineamientos generales incluidos en los marcos de políticas.

En el caso de las políticas para la seguridad alimentaria y nutricional, un reto de la mayor relevancia consiste en la clara definición de los programas y proyectos con los cuales se procurará canalizar y movilizar recursos, y conseguir las metas de corto, mediano y largo plazo, para lograr la concreción paulatina de esas mismas políticas.

Como ya se analizó en su oportunidad, en la región se dan situaciones en las que se evidencia un vacío en cuanto al establecimiento de políticas de SAN. En otros casos, existen marcos de políticas sin una precisión de los instrumentos con los cuales se hará posible su aplicación. Y, finalmente, se encuentran casos en los cuales se ejecutan programas y proyectos, en el campo de la SAN, sin un marco político e institucional que permita su articulación y su convergencia en la consecución de metas nacionales de SAN. La concatenación entre políticas, programas, proyectos, y otros instrumentos –por medio de los cuales se dé coherencia a las acciones, y se canalicen los recursos hacia la consecución de las metas regionales, nacionales y territoriales de seguridad alimentaria y nutricional–, constituye un proceso pendiente, el que es fundamental para elevar la efectividad de las iniciativas institucionales.

5.11 El diseño y aplicación de sistemas de monitoreo y evaluación del impacto de programas y proyectos

En los diferentes países de la región, el monitoreo y la evaluación de proyectos son planteados como una necesidad, y las disposiciones jurídicas las incluyen como un mecanismo que favorece la rendición de cuentas.

Mientras el monitoreo tiene como norte la realización de balances acerca del cumplimiento de los objetivos de cada uno de los proyectos, a medida que avanza su ejecución, y determinar su eficacia funcional y operativa, cuando se hayan cumplido algunas de las fases programadas, el propósito de la evaluación, por su lado, es conocer los avances en el cumplimiento de las metas de seguridad alimentaria y nutricional, y el grado de efectividad alcanzado con las políticas y medidas ejecutadas. La evaluación permanente, así mismo, permite introducir

correcciones en el desarrollo de las acciones, y hacer, cuando corresponda, ajustes o modificaciones a las estrategias utilizadas y en las decisiones operativas y de coordinación multisectorial o interinstitucional. La evaluación es empleada como un instrumento de asignación de recursos y responsabilidades en el sistema nacional y regional de seguridad alimentaria.

La evaluación será organizada por el sistema regional de seguridad alimentaria que se adopte, y por los organismos interinstitucionales nacionales, encargados del seguimiento y el monitoreo de los proyectos nacionales y regionales. Un aspecto crítico de consideración en el monitoreo y la evaluación del impacto de las políticas e iniciativas de SAN, es la territorialización de estos procesos. El espacio básico desde el cual éstos deben impulsarse—y para lo cual deben existir procedimientos e instrumentos establecidos para su desarrollo— es el territorio. En este sentido, la participación de los actores sociales locales en la evaluación y el monitoreo de las iniciativas ejecutadas en cada territorio particular es de primordial importancia.

En los procesos de monitoreo y evaluación se debe poner especial atención en los aspectos relacionados a la disponibilidad, el acceso, la utilización, y el aprovechamiento biológico de los alimentos. Las actividades correspondientes deben centrarse en el análisis de la eficacia de los proyectos, en el cumplimiento de los objetivos y las metas territoriales, nacionales y regionales, y en la comparación continua de la situación inicial con los cambios y avances que se pueden constatar con la ejecución del programa, el proyecto o las actividades; además, es esencial que se evalúe el desempeño organizativo y financiero del proyecto. La información que proporcione el sistema de vigilancia regional sobre seguridad alimentaria, así como la contenida en los informes de los proyectos, y también la de las evaluaciones previas y los balances regionales, toda esta información debe contribuir al fortalecimiento de los sistemas regionales, nacionales y territoriales para la seguridad alimentaria y nutricional.

5.12 El enfoque territorial y de la gestión local de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Una de las decisiones de mayor relevancia para tratar de elevar la efectividad de las iniciativas institucionales en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional, es la adopción de un enfoque territorial y el impulso de acciones orientadas a fortalecer la gestión local para la SAN. Las condiciones de los territorios en los cuales se concentran los mayores problemas de vulnerabilidad, pobreza e inseguridad alimentaria en la región, son muy heterogéneos. Las condiciones físicas, sociales, económicas y culturales presentes en cada uno de tales territorios dejan ver la existencia de significativas desigualdades; y además, sus potencialidades y debilidades varían en cada espacio particular. Por estas razones, las políticas y las estrategias que se han definido con exclusivo enfoque global y sectorial no logran responder eficazmente a las necesidades y demandas particulares de los territorios específicos.

La centralización política e institucional que aún predomina en la región —a pesar de los diferentes grados de avance en los procesos de descentralización que han logrado los países mesoamericanos— limita la efectividad de las acciones que se impulsan para la SAN, y también genera limitaciones para que la población asentada en los espacios más vulnerables y deprimidos se pueda incorporar en los procesos orientados a revertir esas situaciones. En consecuencia, es necesario invertir la práctica de la formulación centralizada de las decisiones, estrategias e iniciativas que se aplicarán en los territorios (esto es, “de arriba hacia abajo”), y sustituir tal práctica por una formulación desde los territorios (esto es, “de abajo hacia arriba”); y esto, considerando el marco de políticas y estrategias nacionales de SAN. Este cambio crea condiciones para estimular la participación de las poblaciones de los diferentes territorios en los procesos de superación de la pobreza y la inseguridad alimentaria; y también crea condiciones para la sustentabilidad de los procesos, y permite la aplicación de las políticas, mediante programas y proyectos formulados a partir de las condiciones específicas (potencialidades, necesidades y demandas) de cada territorio particular.

Todo lo anterior, a su vez, posibilita la articulación entre las medidas e iniciativas de corto, mediano y largo plazo; la concatenación de políticas e instrumentos; y la incorporación de las iniciativas sectoriales y acciones institucionales dispersas, en un conjunto integrado de acciones para la consecución de las metas de seguridad alimentaria y nutricional que se definen en cada territorio.

Un aspecto central en la aplicación del enfoque territorial, y en esta renovada modalidad del funcionamiento de las entidades vinculadas con la seguridad alimentaria, es el de la gestión territorial de los procesos de desarrollo. El establecimiento de Consejos Territoriales para la Seguridad Alimentaria es un mecanismo apropiado para promover formas eficaces de tal gestión territorial; con ésta se debe facilitar la articulación de las instituciones locales, la búsqueda de compromisos de los sectores público y privado con la SAN en cada territorio, y la participación de las familias, las organizaciones y las comunidades de cada territorio particular. La participación de los gobiernos locales y la colocación del tema de la SAN en una posición destacada de la agenda del desarrollo local son hechos que favorecen la aplicación de las políticas, y contribuyen a dinamizar los procesos dirigidos a lograr seguridad alimentaria. El posicionamiento de la seguridad alimentaria como un eje de los procesos de desarrollo territorial rural y de las iniciativas locales de lucha contra la pobreza, facilita la integración de las iniciativas dirigidas a la SAN, y también facilita la concentración de los esfuerzos en la consecución de las metas locales de superación de las agudas situaciones de vulnerabilidad, pobreza e inseguridad alimentaria.

El enfoque y la gestión territorial posibilitan la utilización o movilización de los recursos locales (naturales, físicos, financieros, humanos, sociales, tecnológicos y organizativos). Esto es algo factible mediante la participación de los pobladores de los territorios, y teniendo como base las estrategias de desarrollo territorial diseñadas, en un trabajo conjunto, por los actores sociales y las instituciones locales que participan en los procesos particulares hacia la seguridad alimentaria. La gestión local de los recursos, y el “empoderamiento” de los procesos por parte

de las familias, comunidades, organizaciones rurales y gobiernos locales – mediante la definición paulatina de acuerdos y el establecimiento de sus propias reglas del juego–, son dos factores fundamentales que permitirán darle sostenibilidad a las acciones, involucrar a todos los actores vinculados con la seguridad alimentaria, y promover la autogestión en los procesos de desarrollo territorial.

Bibliografía

Alonso, J.L., 1998; **“Agroindustria y pequeña agricultura: experiencias y opciones de transformación”**. <http://www.infoagro.net/es/apps/library/>

Amtmann, C. *et al*, 1998; **“Pequeña Agricultura en la Región de los Lagos”**. Ediciones de la Universidad Austral de Chile; Valdivia, Chile.

Bélik, W. y Maluf, R., editores, 2000; **“Abastecimiento e seguridad alimentaria”**. Campinas: UNICAP, CPDA, UFRRJ.

BID, 1997; **“Estrategia para reducir la pobreza”**. BID, Washington D.C.

Bravo, U., Rojas, A., Osorio, J., 2003; **“Centros de gestión empresarial alternativa para la agricultura familiar campesina”**. INDAP, Santiago de Chile: <http://www.indap.cl>.

Brignol, R., 1995; **“El marco externo del desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe”**. FAO, Santiago de Chile.

Bulmer, T. y Kincaid, D., 2001; **“Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional”**. FLACSO, San José, Costa Rica.

Cedeño, R., 2003; **“Política para el desarrollo rural sustentable”**. SAGARPA, México.

CEPAL,

2002; **“Panorama Social de América Latina 2001-2002”**. Publicaciones de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

2003a; **“Panorama Social de América Latina 2002-2003”**. Publicaciones de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

2003b; **“Istmo centroamericano: desafíos y oportunidades del desarrollo agropecuario sustentable”**. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL/IICA, 2001; **“Panorama de la agricultura de América Latina y el Caribe 1990-2000”**. Publicaciones de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL/FAO/GTZ, 1998; **“Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos potencialidades y oportunidades comerciales”**. CEPAL, Santiago de Chile.

Chiriboga, M., 1996; **“Desafíos de la pequeña agricultura frente a la globalización”**. ALACEA, San José, Costa Rica.

de Janvry A., 1993; **“Social and economic reforms: the challenge of equitable in Latin America Agriculture”**. ALACEA, Santiago de Chile.

de Janvry, A. y Sadoulet, E., 1999; **“Pobreza rural y diseño de estrategias de desarrollo rural”**. CEDER, San José, Costa Rica.

de Janvry, A. y Sadoulet, E., 2002; **“El desarrollo rural con una visión territorial”**. <http://www.amer.unam.mx/docs/Janvry.pdf>

de Palma, S., 2001; **“Quando o campo se torna uma experiencia urbana”**. Revista Estudos Sociedades e Agricultura, CPDA, UFRRJ, Río de Janeiro.

di Filippo, A., 1994; **“Regionalismo abierto y empresas latinoamericanas”**. Fundación Centro Español para Estudios Latinoamericanos, Madrid.

Echeverría, Rubén, 2002; **“Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe”**. BID, Washington D.C.

Epaulard, Anne, 2003; **“Macroeconomic performance and Poverty Reduction”**. Working Paper WP/03/72, International Monetary Fund (IMF), Washington D.C.

Escobar, G. y Swinton, S., 2003; **“Relaciones entre pobreza rural y el deterioro ambiental en los países de América Latina”**. Santiago de Chile: <http://www.rimisp.cl/det.ddoc.php?docid=857>

Fallas, H., 1993; **“Pobreza y desarrollo rural ante la liberalización económica”**. IICA, San José, Costa Rica.

FAO, 1990; **“Centroamérica y los problemas de Desarrollo en el Campo”**. FAO, Santiago de Chile.

FAO, 1993; **“Valor nutritivo y usos en alimentación humana de algunos cultivos autóctonos subexplotados en Mesoamérica”**. FAO, Santiago de Chile.

FAO, 2001; **“El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2000 y 2001”**. En: Seguridad alimentaria en Centroamérica; del manejo de la crisis en el corto plazo, al manejo de riesgos y reducción de la vulnerabilidad en el largo plazo. <http://www.fao.org>

FAO, 2002a; **“Seguridad Alimentaria en Mesoamérica: preparación de un Marco Orientador de Políticas, un Programa y Proyectos de Inversión”**; proyecto TCP/RLA/2908 (F). FAO, Santiago de Chile.

FAO, 2002b; **“Evaluación de la Seguridad Alimentaria Mundial”**. FAO, Roma.

FAO, 2003; **“El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: seguimiento de los avances de la cumbre mundial sobre alimentación y de los objetivos de desarrollo del milenio”**. FAO, Roma.

FAO/CAC/CORECA, 2004; **“La inseguridad alimentaria en Centroamérica y México”**. Proyecto de Seguridad Alimentaria en Mesoamérica, Costa Rica.

FAO/CAC/CORECA, 2004; **“Balance de las políticas para la seguridad alimentaria en Centroamérica y México”**. Proyecto de Seguridad Alimentaria en Mesoamérica, Costa Rica.

Flores, M. 2002 **“El Plan Puebla-Panamá: cooperación para el desarrollo de Mesoamérica”**. CEPAL, Santiago de Chile. Seminario de la FAO: *“Situación y perspectivas para el desarrollo agrícola y rural en Centroamérica y Panamá en la primera década del siglo XXI”*.

Galeano, M.L. y Ana, M., 2002; **“Éxodo rural, fazendas de desagregaco”**. Revista Estudios Sociedades e Agricultura, CPDA, UFRRJ, Río de Janeiro.

Gobierno de Brasil, 2001; **“Proyecto FOME Zero. Una propuesta de seguridad Alimentaria para Brasil”**. Instituto Cidadania/Fundacao Djalma Guimaraes, Sao Paulo.

Gómez, S., 2001; **“Nueva ruralidad, un aporte al debate”**. Revista de Estudios Sociedade e Agricultura, CPDA, UFRRJ, Río de Janeiro.

Herrera, D., 2003; "**Competitividad agrícola con equidad**". Revista Perspectivas Rurales, EUNA, Heredia, Costa Rica.

Hertford, R. y Echeverri, R., 2003; "**Pobreza rural en Centroamérica**". Banco Interamericano de Desarrollo, BID; Washington D.C.

IFPRI, 2003; "**Estrategia del IFPRI: Hacia la seguridad alimentaria y nutricional**". IFPRI, Washington, D.C.

INCAP/OPS 2000; "**Propuesta de indicadores para la vigilancia de la seguridad alimentaria**". INCAP, Guatemala.

Katz, L., 1998; "**Reformas estructurales y comportamiento tecnológico**". CEPAL, Santiago de Chile.

Lavell, Allan, 2004; "**Riesgo, Ambiente, Desastre y Desarrollo; Hacia un entendimiento de sus relaciones y significados y la intervención para el desarrollo social de Centroamérica**". En: "Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica"; FLACSO, Banco Mundial, San José de Costa Rica.

López, M.A., 1995; "**Apertura Comercial, libre mercado y proteccionismo en el sector Agrícola de Centroamérica**". Editorial Fundación UNA, Heredia, Costa Rica.

Maluf, R. y Wilkinson, J. *et al*, 1999; "**Reestructuracao do sistema agroalimentar**". CPDA, UFRRJ, Río de Janeiro.

Martínez, R., 1998; "**El desarrollo agropecuario y la cuestión institucional**". Grupo Geo, Buenos Aires.

Menjívar, R. y Trejos, J.D., 1990; "**La pobreza en América Central**". FLACSO, San José, Costa Rica.

México, Presidencia de la República, 2001.

Mora, J., 2002; "**Desarrollo rural, cambio institucional y extensión rural en Centroamérica y México**". Instituto Interamericano de Cooperación de la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica.

Mora, J. y Fernández, L.F., 1994; "**El impacto de la política económica en el agro centroamericano**". Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

Moreira, J.R. 1999 "**Agricultura familiar: processos sociais e competitividad**". CPDA, UFRRJ, Río de Janeiro.

ODEPA, 2000; "**La agricultura chilena del 2010: tres visiones sociopolíticas**". ODEPA, Santiago de Chile.

OPS, 2002; "**Perfil del Sistema de Servicios de Salud de Belice**". OPS, División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud; Washington D.C.

PESA, 2003; **“El sistema alimentario”**. SAGARPA, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, México.

Pérez, H., 1987; **“Breve Historia de Centroamérica”**. Alianza Editorial, Madrid.

Piñeiro, M. *et al*, 1988; **“La nueva institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina y propuesta para una reforma institucional”**. BID, Buenos Aires.

PNUD, 1999; **“Estado de la Región”**. PNUD, San José, Costa Rica.

PNUD, 2003; **“Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá”**. PNUD, Costa Rica.

PNUD, 2004; **“Informe Desarrollo Humano 2004”**. UNDP, New York.

Prieto, A.T., 2002; **“Agricultura”**, en Calenge, V.A. *Políticas comunitarias: bases jurídicas*. Editorial Lex Nova, Madrid.

Rama, R., 1998; **“Industria alimentaria, innovación y globalización”**. FAO/REDCAPA, Rio de Janeiro.

Rello, F., 1999; **“Efectos globales de la globalización sobre la economía campesina”**. CEPAL, México.

Robles, E., 2003; **“Regionalismo y seguridad alimentaria en Centroamérica”**. FAO, Roma.

Rodríguez, R., Dos santos, A., Nacáreas, J., 1999; **“Desarrollo local en Iberoamérica”**. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.

Sacco dos Anjos, F. *et al*, 2002; **“Pluractividade e ruralidade, enigmas e falsos dilemas”**. Revista de Estudos Sociedade e Agricultura, CPDA, UFRRJ, Río de Janeiro.

Schejtman, A., 1994; **“Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina”**. FAO, Santiago de Chile.

Schejtman, A., 1999; **“Agricultura y pequeña agricultura, experiencias y opciones de transformación”**. CEPAL/FAO/GTZ, Santiago de Chile.

Stiglitz, J., 2002; **“El malestar en la globalización”**. Editorial Tauros, Buenos Aires.

Trejos, R., 1995; **“Apertura externa, integración económica y políticas agroalimentarias en Centroamérica”**. IICA, San José, Costa Rica.

UNICEF; **“Panorama: Belice”**. Información por país; sitio Internet: www.unicef.org

Vernooy, R., 2003; “**Semillas generosas: mejoramiento participativo de plantas**”. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá.