
políticas sociales

Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá

Arturo León
Rodrigo Martínez
Ernesto Espíndola
Alexander Schejtman



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, mayo de 2004



El presente informe fue preparado en el marco del Convenio entre el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el fin de contribuir a la comprensión de los distintos aspectos relacionados con el problema del hambre en América Latina y el Caribe. Este primer informe analítico regional provee información detallada sobre el hambre, la inseguridad alimentaria y la desnutrición en los países centroamericanos y en Panamá, y formó parte de los documentos de discusión en el Foro sobre Hambre de nivel ministerial patrocinado por el PMA y la CEPAL que tuvo lugar los días 16 y 17 de diciembre de 2003 en la Ciudad de Panamá". Tanto el trabajo de investigación como la publicación del presente documento fueron posibles gracias al generoso apoyo y al financiamiento otorgado al Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido.

El presente documento, corresponde al primero de tres informes subregionales contemplados en el Memorando de Acuerdo establecido en 2003 entre la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la CEPAL. En su elaboración participaron los señores Ernesto Espíndola, Arturo León y Rodrigo Martínez de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y el Señor Alexander Schejtman, consultor.

Las opiniones expresadas en este documento, son de la exclusiva responsabilidad de sus autoras y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322525-3

LC/L.2134-P

N° de venta: S.03.II.G.63

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	21
A. Pobreza y hambre frente a las Metas del Milenio	25
1. Hambre y extrema pobreza en Centroamérica	25
2. Hambre e inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe	28
3. Avances en el cumplimiento de las Metas del Milenio	30
B. La inseguridad alimentaria	33
1. Problemas de disponibilidad agregada	33
2. Los problemas de disponibilidad agregada en Centroamérica y Panamá	35
3. Calidad e inocuidad de los alimentos	45
4. Acceso a los alimentos: pobreza e indigencia	47
C. El sistema alimentario	51
1. Características generales de un sistema alimentario.....	52
2. Agentes en los sectores de los sistemas alimentarios Centroamericanos	54
D. La política alimentaria	65
1. Objetivo y características de la política alimentaria	65
2. Políticas de seguridad alimentaria (SAN) a nivel macro.....	68
3. La política meso: desarrollo territorial rural de la (SAN).....	68
4. La política de (SAN) a nivel micro	70
5. Las políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional.....	71
E. Los programas de ayuda alimentaria	79
1. El Salvador	79
2. Guatemala.....	82
3. Honduras	85

4. Nicaragua	88
5. Cooperación horizontal e internacional	91
Bibliografía	95
Anexo Estadístico	99
Serie Políticas Sociales: números publicados	109

Índice de cuadros

Cuadro 1	Centroamérica: estimaciones de pérdidas en granos básicos causadas por la sequía durante el año agrícola 2000-2001.....	16
Cuadro 2	Centroamérica (2 países): relación entre categorías de pobreza y prevalencia de la desnutrición global	27
Cuadro 3	América Latina y el Caribe (22 países): proyección del cumplimiento de la Meta del Milenio sobre hambre (reducir a la mitad las incidencias de 1990 relacionadas a subnutrición y desnutrición global en menores de 5 años de edad al año 2015).....	31
Cuadro 4	Centroamérica (4 países) y Panamá: estimaciones de deforestación para 1970-1990 por varios autores.....	43
Cuadro 5	Centroamérica (5 países) y Panamá: tierras forestales y deforestación anual.....	43
Cuadro 6	Centroamérica (5 países) y Panamá: cobertura de los servicios de agua y saneamiento y enfermedades asociadas a su calidad	46
Cuadro 7	Centroamérica (6 ciudades): vendedores de comidas callejeras en las principales ciudades.....	46
Cuadro 8	Precios internacionales de algunos granos básicos	56
Cuadro 9	Centroamérica: estimaciones de pérdidas en granos básicos causadas por la sequía durante al año agrícola 2000-2001	56
Cuadro 10	Centroamérica (5 países) y Panamá: valor de las exportaciones de café	57
Cuadro 11	Adecuación del comercio minorista al consumidor de barrio de bajos ingresos	61
Cuadro 12	Centroamérica (6 países) y Panamá: estado actual de la iniciativa de SAN en los países.....	72
Cuadro 13	Políticas e intervenciones en El Salvador	73
Cuadro 14	Políticas e intervenciones en Guatemala.....	74
Cuadro 15	Políticas e intervenciones en Honduras	75
Cuadro 16	Políticas e intervenciones en Nicaragua.....	76

Índice de cuadros anexo estadístico

Cuadro 1	América Latina y el Caribe: indicadores demográficos, 1990-2000.....	101
Cuadro 2	América Latina y el Caribe: indicadores de educación, 1990-2000/2001	102
Cuadro 3	América Latina y el Caribe: indicadores de salud, 1983/1989-2000	104
Cuadro 4	América Latina y el Caribe: indicadores de acceso a servicios básicos, 1990-2000	106
Cuadro 5	América Latina y el Caribe: indicadores de crecimiento económico, desempleo y pobreza, 1990-2002.....	107
Cuadro 6	América Latina y el Caribe: indicadores de concentración del ingreso, 1990-2002	108

Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe (18 países): Relación entre la extrema pobreza, la desnutrición global y la desnutrición crónica, alrededor de 1999.....	9
Gráfico 2	Proyección de la subnutrición en cinco países centroamericanos según criterios de FAO y reducción de la desigualdad de acceso a los alimentos al nivel actual de Costa Rica para los años 2005, 2010 y 2015.....	11
Gráfico 3	Centroamérica (5 países) y Panamá: comparación entre el SEA y los requerimientos medios anuales 1990-2000.....	13
Gráfico 4	Centroamérica (5 países) y Panamá: peso de las importaciones de alimentos en la reserva energética total, 1990-2000	14
Gráfico 5	Distribución de la ayuda alimentaria en Centroamérica y Panamá, promedio 1990-2001	19
Gráfico 6	América Latina y el Caribe (18 países): relación entre la extrema pobreza, la desnutrición global y la desnutrición crónica, alrededor de 1999.....	26
Gráfico 7	América Latina y el Caribe (23 países): evolución del porcentaje de población subnutrida entre 1990-1992 y 1998-2000	28
Gráfico 8	América Latina y el Caribe (22 países): evolución del porcentaje de niños menores de 5 años de edad con desnutrición.....	29
Gráfico 9	Proyección de la subnutrición en cuatro países centroamericanos y Panamá según criterios de FAO y reducción de la desigualdad de acceso a los alimentos al nivel actual de Costa Rica, para los años 2005, 2010 y 2015	32
Gráfico 10	Problemas de disponibilidad agregada.....	34
Gráfico 11	Problemas de acceso familiar.....	35
Gráfico 12	Centroamérica (5 países): comparación entre el SEA y requerimientos medios anuales 1990-2000	37
Gráfico 13	Centroamérica (5 países) y Panamá: peso de importaciones en el stock energético total 1990-2000	39
Gráfico 14	Centroamérica (5 países) y Panamá: valor de las importaciones de alimentos sobre ingresos por exportaciones.....	40
Gráfico 15	Centroamérica (5 países) y Panamá: niveles de dependencia de la importación de granos básicos	41
Gráfico 16	Centroamérica: evolución de la cubierta forestal entre 1940 y 1993	44
Gráfico 17	Centroamérica (5 países) y Panamá: población bajo la línea de pobreza, 2002	47
Gráfico 18	Centroamérica (5 países) y Panamá: niveles de indigencia urbana y rural, 2002.....	48
Gráfico 19	Centroamérica (5 países) y Panamá: estimación de la población que se haya por debajo de los mínimos nutricionales	49
Gráfico 20	Esquema de la estructura productiva de un sistema alimentario.....	53
Gráfico 21	Centroamérica (5 países) y Panamá: estructuras agrarias comparadas	54
Gráfico 22	Evolución de los precios internacionales del café: indicador compuesto de precios y precios tipo arábicas suaves	57
Gráfico 23	Centroamérica (4 países): Estructura del sector industrial.....	59
Gráfico 24	Centroamérica (5 países): número y cobertura de los supermercados 1997-2002.....	62
Gráfico 25	Vínculos entre la política macroeconómica y la política alimentaria	66
Gráfico 26	Determinantes estructurales de la pobreza, el hambre y la desnutrición	67
Gráfico 27	Las políticas micro de seguridad alimentaria y nutricional	71
Gráfico 28	Centroamérica (5 países) y Panamá: distribución de la ayuda alimentaria en Centroamérica 1990-2001.....	92
Gráfico 29	Centroamérica (5 países) y Panamá: volumen de alimentos sobre total de población subnutrida.....	93

Resumen

La inseguridad alimentaria y el hambre en América Latina y el Caribe están estrechamente asociados a la pobreza extrema, pero no se confunden con ella. Una alimentación insuficiente para el desarrollo de una vida normal e inadecuada desde el punto de vista nutricional, afecta no sólo a quienes viven en condiciones de extrema pobreza sino también a estratos más amplios y grupos que residen en determinadas zonas o regiones en cada país. Entre las carencias que enfrenta la población en pobreza extrema, la falta de acceso a alimentos es, por sus consecuencias, la más grave y urgente de erradicar. El reconocimiento de la importancia de eliminar las situaciones más extremas de hambre se expresa en que el primer objetivo de desarrollo de la Declaración del Milenio es la erradicación del hambre en el planeta. Respecto de este objetivo se establecen metas específicas, otorgándosele así la misma prioridad que a la mitigación de la pobreza.

La insuficiencia permanente de alimentos en cantidad y calidad adecuados para satisfacer las necesidades energéticas de toda la población (subnutrición) encuentra su manifestación más grave en la desnutrición infantil. De las dos formas que asume: el bajo peso y la cortedad de talla con respecto a la edad, el retardo del crecimiento es particularmente importante en los países de la región, debido tanto a su mayor incidencia como a la irreversibilidad de sus efectos negativos sobre el desarrollo de los individuos y de la sociedad.

A partir de la Conferencia Internacional sobre Nutrición (Roma, 1992) y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996), la preocupación por la seguridad alimentaria y el hambre se ha manifestado más claramente en formulaciones de políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional.

En los países centroamericanos son varias las instancias que han respaldado estas iniciativas, entre las que cabe destacar el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) y la Comisión Regional de Asuntos Sociales (CRAS), creados en 1991; el Subsistema de Integración Social del Sistema de Integración Centroamericana (SISCA/SICA), constituido en 1993; la XIV Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Guatemala, 1993), que ratificó la Iniciativa Regional de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN), propiciada por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP/OPS); la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, donde los países de la región concurrieron al compromiso de "...consagrar nuestra voluntad política y nuestra dedicación común y nacional a conseguir seguridad alimentaria para todos y erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015"; y los mandatos de la XXII Cumbre Iberoamericana de Presidentes, de diciembre de 2002, que incluyen la adopción de un Marco Estratégico elaborado por el Consejo Agropecuario de Centroamérica (CAC) para enfrentar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional asociada a las condiciones de sequía y cambio climático.

El principal desafío ha sido otorgar alta prioridad a la seguridad alimentaria en la agenda política de los países. Las interrogantes que trata de abordar este documento plantean en qué medida los objetivos tendientes a mitigar el hambre se están alcanzando y cuáles son las causas y consecuencias particulares que caracterizan al fenómeno en los países centroamericanos.

Con el propósito de encontrar respuestas a estas interrogantes, a principios de 2003 la Oficina Regional del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) establecieron un acuerdo de cooperación trienal que incluye la elaboración de un capítulo especial sobre el hambre, la desnutrición y la pobreza en el *Panorama social de América Latina, 2002-2003*, además tres informes anuales que analizan el tema en grupos de países. Atendida la gravedad del problema, el primer grupo de países considerados lo integran los países centroamericanos y Panamá.

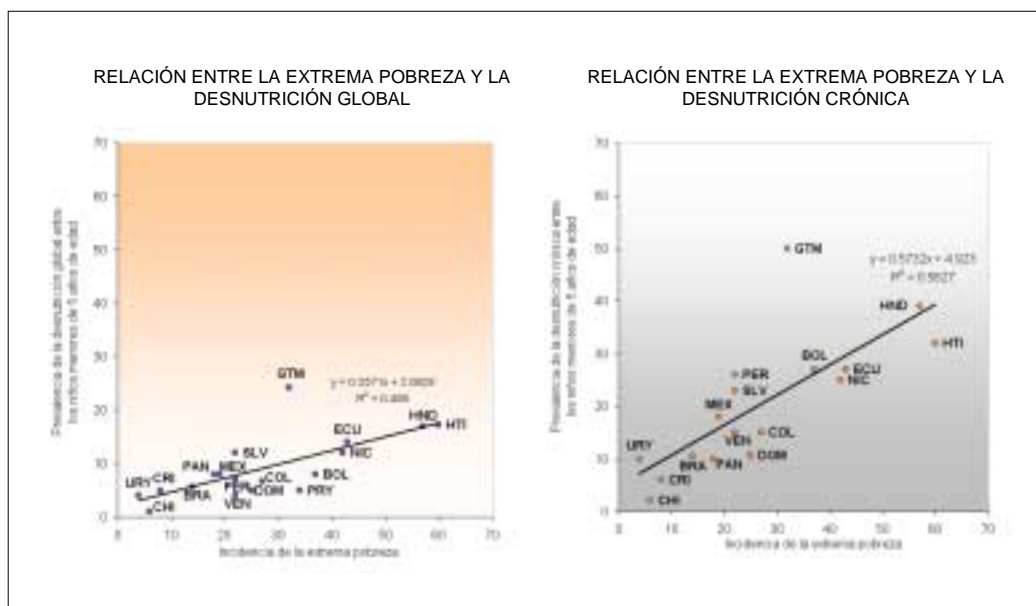
a) Pobreza y hambre en América Latina y el Caribe

Si bien el combate a la extrema pobreza es central en la lucha contra el hambre, no puede esperarse que los esfuerzos destinados a reducirla aseguren por sí solos y en un plazo razonable erradicar el hambre y su principal consecuencia, la desnutrición infantil. Por su parte, para obtener logros significativos en materia de desnutrición no se requieren necesariamente amplios y costosos programas antipobreza.

Los gráficos siguientes muestran que la escasez de recursos de los hogares latinoamericanos y caribeños está lejos de dar cuenta por sí sola del nivel de la desnutrición infantil. El Salvador y Nicaragua, por ejemplo, que presentan niveles de pobreza muy distintos, registran tasas de desnutrición crónica similares. Por otra parte, Guatemala muestra un nivel de pobreza extrema similar a Colombia, pero ambos países presentan niveles muy distintos de desnutrición crónica. Lo mismo ocurre con la desnutrición ponderal.

Gráfico 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE LA EXTREMA POBREZA^{a/}, LA DESNUTRICIÓN GLOBAL Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA, ALREDEDOR DE 1999



Fuente: *Extrema pobreza*, CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2001-2002*. *Desnutrición global* (insuficiencia ponderal moderada-grave), Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado mundial de la infancia 2003*. *Desnutrición crónica*, "¿Está disminuyendo la malnutrición? Análisis de la evolución del nivel de malnutrición infantil desde 1980", Mercedes de Onís, Edward A. Frongillo y Monika Blössner. Boletín de la Organización Mundial de la Salud, Recopilación de artículos N° 4, 2001.

Nota: (a) Las cifras sobre incidencia de extrema pobreza son las estimadas por la CEPAL y se refieren a la medición más cercana al año 1999.

Al contrastar datos a nivel individual a partir de las encuestas de demografía y salud (DHS, por su sigla en inglés-Demographic and Health Survey), sobre la base de las dos encuestas de Centroamérica que proveen estimaciones para ambas variables conjuntamente (Guatemala, 1995 y Nicaragua, 1998), se ha podido concluir que la asociación entre el hambre (en su manifestación más extrema, que es la desnutrición infantil) y la insuficiencia de ingreso de la población (y factores asociados a la condición de pobreza) está lejos de ser perfecta o incluso muy elevada. Por una parte, más de dos tercios de la población infantil que reside en hogares en extrema pobreza no presenta bajo peso con respecto a la edad. Por otra, una proporción muy alta de los menores de cinco años con desnutrición ponderal no viven en hogares extremadamente pobres, sino incluso en hogares que están fuera de la pobreza. Una situación similar ocurre con la desnutrición crónica.

Así, combatir el hambre no es lo mismo que combatir la pobreza, lo que se manifiesta, entre otras cosas, en el hecho de que en la Declaración del Milenio se establezcan metas independientes de reducción de ambos flagelos en un 50% para el año 2015, con sendos grupos de indicadores.

Además, existe un conjunto de factores protectores o compensatorios de la desnutrición, que explicarían que una proporción importante de los niños en hogares extremadamente pobres no presenten signos de desnutrición. Entre éstos se encuentran los mecanismos de adaptación biológica y metabólica a niveles bajos de ingesta alimentaria y los de adaptación conductual, que a menudo se traducen en descensos de la actividad física y el rendimiento. A ellos se suman aquellos que permiten compensar los efectos de la pobreza por la vía de la distribución intrafamiliar de los alimentos en favor de los niños y en desmedro de las madres, y las redes sociales en que participan los hogares de escasos recursos y que les permiten paliar las situaciones más extremas de falta de alimentos.

Al analizar la desnutrición y la inseguridad alimentaria en América Latina, se observa que en torno del año 2000 la población latinoamericana y caribeña en extrema pobreza llegaba a 18,5%, la subnutrida alcanzaba un 11% (cerca de 54 millones de personas) y casi un 8% de los niños menores de cinco años registraban bajo peso para la edad. Aunque estas cifras son menos dramáticas que en las demás regiones en desarrollo, la utilización de indicadores más estrictos revela una situación más grave: la subnutrición afecta a cerca del 22% de la población, si se consideran los requerimientos calóricos medios en lugar de los mínimos, y casi el 21% de los niños latinoamericanos y caribeños presentan desnutrición crónica moderada o grave.

Las diferencias entre países son bastante pronunciadas. Las estimaciones de subnutrición de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) indican que en siete países más del 20% de la población padece hambre, mientras que en seis países la experimenta no más del 5% de la población. Cabe destacar que entre los siete países con mayor proporción de población subnutrida en la región, tres son centroamericanos (Guatemala, Honduras y Nicaragua).

En 20 de 23 países de América Latina y el Caribe se logró una reducción del porcentaje de población subnutrida en la década de 1990, en que el incremento de la disponibilidad interna por habitante ha sido un factor central, que compensó el aumento (leve en la mayoría de los casos) de las desigualdades de acceso a los alimentos. Conviene resaltar que entre los países que sufrieron un deterioro en el índice de subnutrición, se encuentran dos centroamericanos (El Salvador y Guatemala). Esto se debería principalmente a la disminución de la oferta de alimentos por habitante, como consecuencia de la caída de la producción interna y de la capacidad para importar.

El retardo del crecimiento sigue siendo muy elevado en Centroamérica: en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua afecta a más del 20% de los menores de cinco años. En cambio, Costa Rica se ubica en el polo opuesto, entre los tres países con valores cercanos o inferiores al 5%.

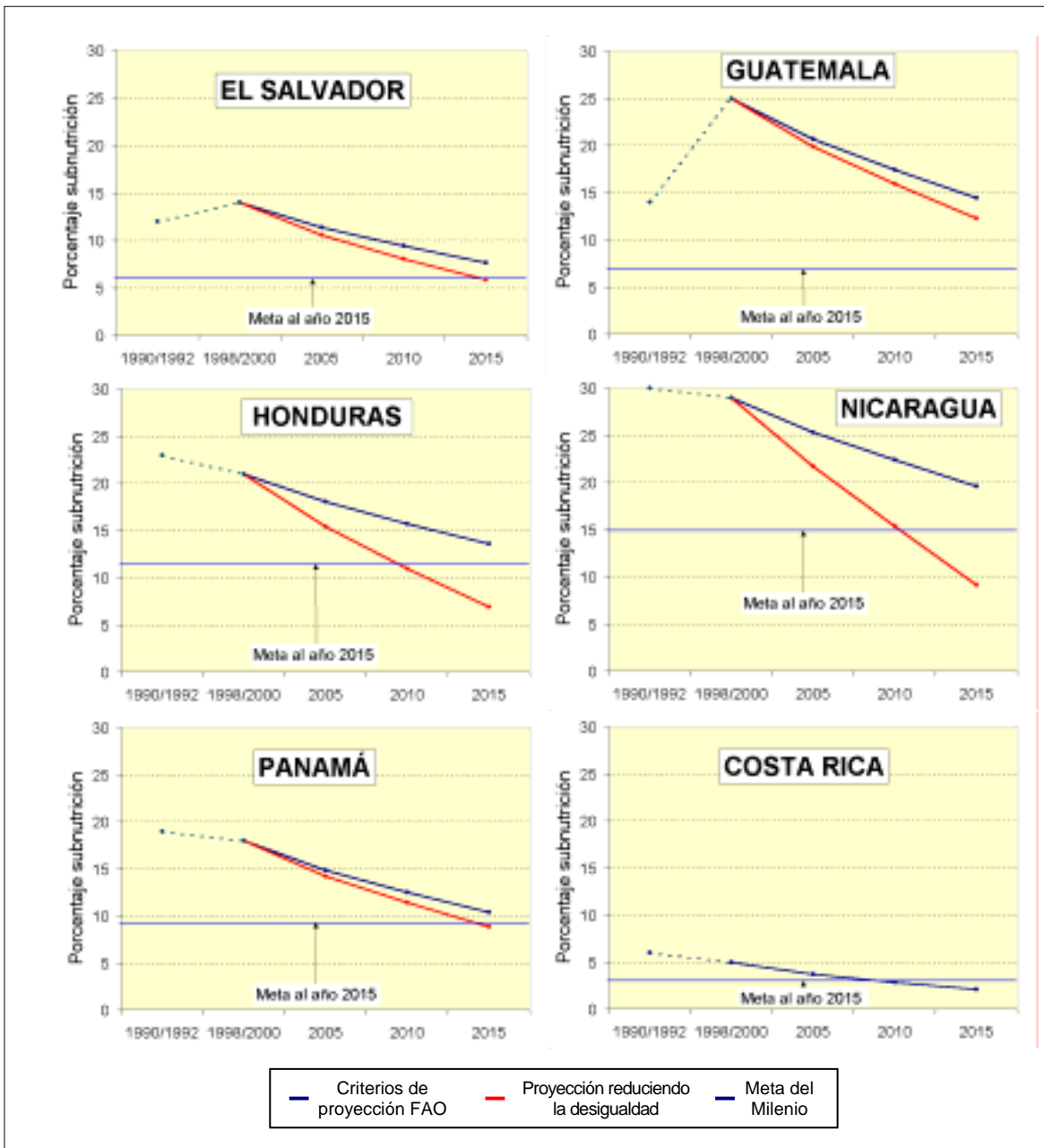
b) Hacia el logro de las metas sobre hambre en Centroamérica y Panamá

Un examen de las posibilidades de lograr las Metas del Milenio en materia de hambre indica que los únicos países de la región que no lograrían alcanzar la meta relativa a subnutrición y desnutrición infantil son centroamericanos: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En Panamá se alcanzaría la meta de desnutrición infantil, pero no así la relativa a subnutrición.

Los países centroamericanos comparten, con los demás países de la región, la pronunciada desigualdad de acceso a los alimentos, la más alta en promedio entre todas las regiones del mundo. Esta situación conduce a que una proporción de la población no acceda a los alimentos necesarios, debido a la falta de recursos para adquirirlos y no a déficit en la oferta agregada de alimentos.

El gráfico 2 muestra que una disminución de las brechas de acceso a los alimentos entre zonas geográficas y estratos de ingreso de la población es el principal expediente que permitiría a esos países alcanzar la meta establecida en la Declaración del Milenio. Si en los próximos años (hasta 2015) la marcada desigualdad de acceso a los alimentos que registran actualmente estos países disminuyera hasta alcanzar un nivel similar al que hoy muestra Costa Rica, casi todos ellos lograrían la meta de reducción de la subnutrición: El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. Sólo en Guatemala no se alcanzaría, aunque la disminución de la desigualdad permitiría que el porcentaje de población subnutrida se ubicara por debajo del nivel de inicios de los años noventa. Ello indica que en Guatemala el factor determinante de su inseguridad alimentaria es el muy bajo nivel de la oferta interna de alimentos, agravada por las desigualdades de acceso.

Gráfico 2
PROYECCIÓN DE LA SUBNUTRICIÓN EN CINCO PAÍSES CENTROAMERICANOS
SEGÚN CRITERIOS DE FAO Y REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE ACCESO
A LOS ALIMENTOS AL NIVEL ACTUAL DE COSTA RICA,
PARA LOS AÑOS 2005, 2010 Y 2015



Fuente: CEPAL, proyecciones de los niveles de subnutrición sobre la base de hipótesis de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre evolución del suministro de energía alimentaria, los requerimientos nutricionales mínimos y el coeficiente de variabilidad del acceso al consumo alimentario. La segunda proyección incluye el criterio de reducción del coeficiente de variabilidad al nivel actual de Costa Rica, de 0,25.

c) La inseguridad alimentaria

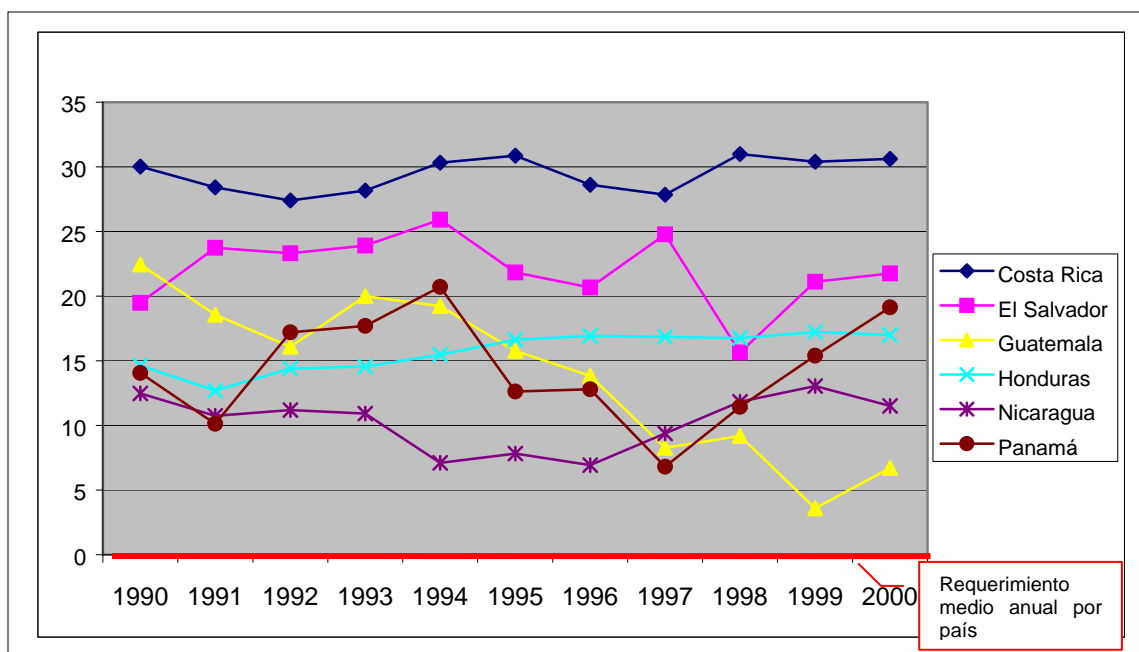
Para analizar la situación de la Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) en Centroamérica se han considerado las dimensiones de disponibilidad, suficiencia, acceso e inocuidad.

Una oferta alimentaria es suficiente si permite satisfacer tanto la demanda efectiva existente como las necesidades alimentarias básicas de aquellos sectores que, por problemas de ingreso, no pueden traducirlas en demandas de mercado. Tradicionalmente, el análisis de la suficiencia se ha hecho sobre la base de la contabilización del suministro de energía alimentaria (SEA) de un país, por medio de las Hojas de Balance de la FAO, contrastando el resultado con el **requerimiento mínimo** necesario para que sobrevivan todos sus miembros, en función de su distribución etaria y por sexo, con un nivel mínimo de actividad física (alrededor de 1 800 kcal/día). A fin de incorporar el diferencial de necesidades de energía resultante de la actividad de las personas, se ha optado por utilizar el **requerimiento medio** (alrededor de 2.100 kcal/día).

El análisis comparativo entre el SEA y los requerimientos medios anuales de cada uno de los países centroamericanos, mostró que para el período 1990-2000 (como distancias porcentuales del primero respecto de los segundos, que oscilan entre 1.947 y 2.116 kcal/persona/día), todos los países contaron con una cantidad de kilocalorías mayor que sus requerimientos medios de energía, pero el margen sería insuficiente para sobreponerse a las heterogeneidades internas de acceso. Costa Rica muestra un suministro estable y superior en alrededor de 30%, aunque ello no sería suficiente para erradicar la subnutrición, no obstante su bajo nivel de desigualdad de acceso a los alimentos.

Los demás países presentan mayor desigualdad, por lo que requieren una mayor oferta de alimentos para cubrir sus requerimientos medios y erradicar la subnutrición. Con distinta variabilidad en el tiempo, El Salvador, Panamá y Honduras llegaron al final de la década con un suministro en torno de 20% superior y Nicaragua con sólo alrededor de 10% superior. La situación más preocupante se presenta en Guatemala, donde se ha experimentado una progresiva disminución del SEA, para situarse en torno del 5% sobre el requerimiento promedio, lo que es coincidente con sus altos niveles de desnutrición y subnutrición.

Gráfico 3
CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: COMPARACIÓN ENTRE EL SEA
Y LOS REQUERIMIENTOS MEDIOS ANUALES 1990-2000
 (En porcentajes)



Fuente: Procesamientos Especiales de Hojas de Balance de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

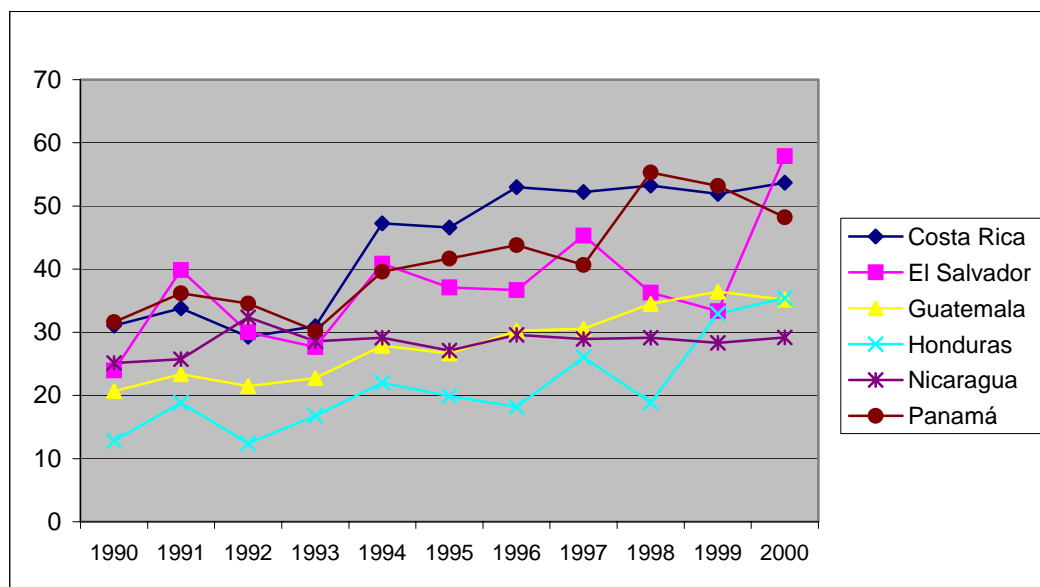
Además de contar con bienes alimentarios suficientes para cubrir las necesidades en un momento dado es importante que ello se logre sostenidamente (**estabilidad**). Si en el gráfico anterior se analiza la volatilidad del SEA, contabilizando la cantidad de veces en que éste disminuye con respecto al período anterior, se concluye que Costa Rica y Honduras presentan la mayor estabilidad, con una tendencia que no permite estimar grandes variaciones positivas o negativas. Nicaragua muestra una caída relativamente importante a mediados de la década (3,8%), pero vuelve a sus niveles originales en el último trienio. Mayor volatilidad presentan El Salvador y Panamá que, salvo un par de años, pasaron por ciclos trienales de crecimiento y disminución, bajando hasta 9% en un solo año. Guatemala presenta la peor situación, con una caída constante que lo hizo descender del segundo al último lugar en cuanto a oferta agregada, con una pérdida de 19% en 10 años, equivalente a los avances registrados entre 1970 y 1990.

A fin de conocer el grado de autonomía o autosuficiencia alimentaria de los países, se compararon las importaciones con el total del *stock* energético existente en el país, encontrándose que en general existe una tendencia a incrementar las importaciones entre los años 1990 y 2000, pasando de un rango de entre 12% y 30% del *stock* total a uno de 29% a 58% (véase gráfico 13).¹ El Salvador es el país con mayor incremento relativo de calorías importadas a lo largo de la década, con un alza muy marcada hacia el año 2000. Le siguen Costa Rica y Honduras, con una tendencia medianamente estable en el decenio. Por último, Nicaragua es el país que se mantuvo más estable e incrementó muy levemente el peso relativo de las importaciones en la reserva energética total.

¹ *Stock* total = producción + importaciones - exportaciones, medida en kilocalorías por persona día. El supuesto implícito de este indicador es que no hay diferencias significativas entre las proporciones destinadas a consumo humano y otros fines, entre la producción nacional y los bienes importados.

Al analizar el indicador a fines de la década (2000), se desprende que El Salvador, Costa Rica y Panamá son los países que registran mayores niveles de dependencia energética, con proporciones entre 48% y 58%. En Nicaragua, Honduras y Guatemala en cambio esas proporciones fluctúan entre 29% y 30%.

Gráfico 4
CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: PESO DE LAS IMPORTACIONES DE ALIMENTOS
EN LA RESERVA ENERGÉTICA TOTAL^a, 1990-2000
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, procesamientos especiales de Hojas de Balance de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Nota: ^(a) Reserva total = producción + importaciones – exportaciones, medida en kcal/persona/día.

Un alto nivel de dependencia, en términos de calorías importadas, no implica necesariamente un alto grado de vulnerabilidad externa, en la medida en que dichas importaciones representen un porcentaje poco significativo de los ingresos en divisas. Para los seis países analizados, entre 1994 y 2001, el valor de las importaciones de alimentos representó entre un cuarto y un tercio de los ingresos por exportaciones. Panamá es el país donde esta proporción se mantuvo más alta durante el período, pues sólo en 2001 bajó de 40%, año donde fue superado por El Salvador y Nicaragua, y alcanzado por Honduras. En el otro extremo está Costa Rica, donde en los últimos 11 años se mantuvieron valores entre 5% y 11%, mostrando, en general, un bajo grado de vulnerabilidad. Guatemala se situó un escalón más arriba, con proporciones cercanas a 20%, de modo que en la década de 1990 contó con un SEA crecientemente deficitario para sus necesidades.

En una mirada de largo plazo, la **sustentabilidad** de un sistema alimentario es central para asegurar que el logro de los niveles de suficiencia, estabilidad y autonomía no implique un deterioro de los recursos naturales. Los principales ámbitos en que se presentan los problemas ambientales que afectan al sistema alimentario son las pérdidas de tierras laborales y de variedades fitogenéticas.

Aunque el deterioro ambiental en el espacio agrícola del Istmo Centroamericano tenga manifestaciones generales comunes a otras regiones, los factores que lo determinaron se vinculan estrechamente con el estilo de desarrollo que adoptó el sector en la mayoría de los países, más específicamente, con el patrón de ocupación territorial, la expansión de la frontera agrícola y la

estructura de la tenencia resultante, así como los senderos elegidos en el proceso de modernización agropecuaria. A partir de un patrón originario extremadamente desigual de distribución del espacio agrícola, que los procesos de reforma agraria modificaron sólo parcialmente, las tierras de mayor potencial agropecuario quedaron en manos de un número relativamente reducido de grandes propietarios, a los que, en algunos casos, se agregó el surgimiento de un conjunto de empresas medianas altamente capitalizadas.

En dicho contexto, se dio un proceso de modernización parcial y excluyente. Parcial, porque abarca sólo algunas regiones, algunos productores y algunos productos, en particular, productos de exportación e insumos para una agroindustria de demanda elástica; y excluyente, porque ha desplazado hacia tierras marginales a una parte importante de los pequeños productores dedicados especialmente a la producción de granos básicos. Este proceso generó en muchos casos altas concentraciones poblacionales en zonas rurales relativamente pequeñas, conduciendo a una progresiva degradación de los recursos naturales de dichas áreas.

Otra característica fue la tendencia a reemplazar la mano de obra permanente por temporal, generando, por una parte, procesos de hiperurbanización, estancamiento rural, sobreintensificación de áreas frágiles y presión por deforestar, y por otra, sobrefertilización, sobremecanización y uso ineficiente del agua en el sector de agricultura moderna.

a) El sistema alimentario

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

En Centroamérica, las unidades productivas del sector presentan una estructura de tipo bimodal, constituida por un vasto sector campesino y un reducido sector empresarial, con distinto grado de modernización. En este tipo de estructuras es necesario contar con diseños tecnológicos e incentivos que tomen en cuenta las diferencias de lógica de manejo propias de los distintos tipos de unidades productivas.

Estimaciones de la importancia relativa de los distintos tipos de unidades productivas en la subregión, indican que la agricultura empresarial generaría alrededor del 60% de la producción para consumo interno y algo más de dos tercios de lo que se exporta. No obstante, en los casos del maíz, frijol y papas, la mayor parte de la producción sería de origen campesino.

Durante los últimos años, el sector agrario centroamericano se ha visto afectado tanto por el comportamiento de los mercados de productos agrícolas a nivel mundial como por fenómenos climáticos que han mermado en forma importante los volúmenes de producción, con consecuencias directas en los ingresos familiares, y en la oferta de bienes y de puestos de trabajo del sector.

En el plano externo, la gran abundancia de productos agrícolas exportables y, en los últimos años, la débil demanda de importaciones en este rubro han conducido al aumento de los excedentes y la baja de los precios internacionales de la mayoría de estos productos, en particular los granos básicos. Por otra parte, la gran afluencia de capitales externos en la década de 1990, que se tradujo en la apreciación de las monedas nacionales, ha expuesto a los productores agrícolas a una intensa competencia, que fue en desmedro de las condiciones productivas y los ingresos.

Asimismo, sucesivos fenómenos naturales han dejado en evidencia la vulnerabilidad del sector agropecuario centroamericano. Al huracán Mitch, cuyos efectos todavía repercuten en los niveles de mora crediticia y las demandas de reinversión, le siguieron dos terremotos en El Salvador a comienzos de 2001 y una sequía que ha afectado en mayor o menor medida a todos los países de la región. Al respecto, entre mayo y agosto de 2001 -el período de mayor demanda de agua del

cultivo de granos básicos- la pluviosidad disminuyó a cotas inferiores a las históricas y a las necesidades hídricas de la agricultura, y se estima que más del 18% de la producción prevista en la región se perdió.

Cuadro 1

**CENTROAMÉRICA: ESTIMACIONES DE PÉRDIDAS EN GRANOS BÁSICOS
CAUSADAS POR LA SEQUÍA DURANTE EL AÑO AGRÍCOLA 2000-2001**

Tipo de grano	Producción perdida (en miles de quintales)	Valor de la pérdida (en millones de dólares)
Maíz	7 058	62,4
Frijol	930	21,9
Arroz	1 241	13,5
Sorgo	1 341	8,8
Total	10 570	106,6

Fuente: CEPAL/CCAD, *El impacto socioeconómico y ambiental de la sequía en 2001 en Centroamérica* (LC/MEX/L.510), febrero de 2002.

Estos eventos agravaron la difícil situación de la actividad agrícola en la región, que ya se había visto afectada por una crisis sin precedentes en el sector cafetalero. El exceso de producción mundial de café aumentó en gran medida las existencias en los últimos cinco años, lo que determinó una importante reducción de los precios en el mercado internacional. Se estima que en 2001, las exportaciones de café reportaron 713 millones de dólares menos que el valor promedio del quinquenio 1994-1998 (una pérdida equivalente a alrededor del 1,2% del PIB regional de ese año) y pasaron del 16% del total de exportaciones de bienes en el quinquenio referido, al 7% en el año 2001.

Finalmente, es preciso considerar que la agroindustria y el agrocomercio son los principales orientadores del sistema alimentario, no sólo debido a las funciones que cumplen como tales, sino porque tienen influencias significativas en el resto del sistema por sus encadenamientos “hacia atrás” (sobre la producción agrícola) y “hacia adelante” (sobre los consumidores finales).

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

El sector de comercialización, aun antes del surgimiento y la expansión de los supermercados, ocupaba un espacio crítico en el sistema alimentario pues por su ubicuidad, su incidencia en el precio que enfrenta el consumidor y por constituir el punto final de la cadena de oferta y el inicial del flujo de información hacia la producción, contribuye al ajuste entre la producción y el consumo.

Los supermercados se desarrollaron sobre la base de sus homólogos estadounidenses, pero a una velocidad de expansión bastante mayor. Desde una marginal participación de mercado, han pasado a ser una fuerza importante en el mercado alimentario. Por ejemplo, entre 1994 y 2001 en Guatemala crecieron de 15% a 34%, en Costa Rica, durante la última década alcanzaron a 50% y en El Salvador a 37%. Con la influencia en ascenso de los supermercados, de punto de información, el sector ha pasado a ser crecientemente el punto de comando o núcleo de control de la evolución de los sistemas alimentarios.

e) La política alimentaria

Se ha señalado que el objetivo de la política alimentaria es el de contribuir a superar la inseguridad alimentaria de la población. Es decir, que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana.

En la región, a la política de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) le corresponde complementar y corregir los efectos de las principales variables macroeconómicas sobre la disponibilidad y el acceso alimentarios, con dependencia de las políticas fiscal, monetaria y crediticia, salarial y de comercio exterior. Son estas políticas las que en última instancia determinan los precios relativos de los alimentos, influyen en los términos de intercambio rural-urbano e inciden finalmente en el poder de compra de los consumidores. Las reformas estructurales y las políticas de apertura han ido reduciendo la capacidad de la política pública de incidir en los patrones de oferta alimentaria pues buena parte del instrumental del pasado, como los subsidios, los tipos de cambio diferenciados, las franquicias, los poderes de compra de las empresas estatales, y las fijaciones de precios a productos básicos, prácticamente han desaparecido y las políticas sectoriales han quedado subordinadas al logro de los equilibrios macroeconómicos.

Por contraste, los agentes privados de los últimos eslabones de las cadenas de producción-distribución de alimentos han pasado a jugar un papel de importancia creciente en la determinación de lo que se produce e incluso, cómo y quién produce los alimentos que llegan a los hogares, como es el caso de los supermercados.

Las intervenciones de política a nivel macro están vinculadas, por una parte, a las propias variables macroeconómicas y por otra, a aspectos de regulación y estímulo al comportamiento de los principales agentes privados del sistema alimentario. Se trata en general de medidas que apuntan a la reasignación de recursos destinados a mejorar la disponibilidad y el acceso alimentario y se expresan en:

- i) el peso relativo y la estructura del gasto social en el presupuesto;
- ii) las orientaciones de la inversión en infraestructura;
- iii) los estímulos fiscales o transferencias orientadas a la reorganización de las estructuras de producción y distribución de alimentos;
- iv) el estímulo a la difusión del progreso técnico en las distintas esferas de actividad que conforman el sistema alimentario;
- v) la redefinición del patrón de inserción internacional en aquellos aspectos que inciden en la oferta y demanda alimentaria (bandas de precios, protección frente al *dumping*, y criterios para regular los efectos distorsionadores de la ayuda alimentaria); y
- vi) el establecimiento de normas y estándares que regulan la calidad e inocuidad de los alimentos.

A nivel meso se destacan las políticas de Desarrollo Territorial Rural de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (DTR-SAN) que toma como punto de partida o se estructura en torno de las estrategias desarrollo local, que por las propias características de los países tendrían un carácter eminentemente rural. Las políticas de DTR-SAN consideran la seguridad alimentaria y nutricional como el eje integrador tanto de la transformación productiva, como de los cambios en la arquitectura institucional de un determinado espacio. Dicho espacio se constituye en territorio cuando los agentes del proceso de transformación lo reconocen como necesario para contener y

delimitar las relaciones que establecen entre ellos en el interior, y entre todos con el “mundo externo”, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender.

La política a nivel micro se refiere fundamentalmente a aquellas intervenciones que actúan de manera directa sobre familias o personas, ámbito en el que se han hecho los mayores avances y donde se tiene una rica experiencia de muchas décadas, en particular la desarrollada e impulsada por el INCAP y el PMA. Por lo tanto, lo que cabe en relación a ella es hacer una rigurosa sistematización que permita un balance de lecciones aprendidas destinadas a robustecer las políticas micro de SAN.

Todos los países centroamericanos cuentan con una instancia política de nivel central, encargada de trabajar el tema y un plan de acción, y en casi todos los casos existe una política nacional. Tres son los países de la región donde habría cierta seguridad jurídica (con leyes o proyectos de ley): Costa Rica, Guatemala y Nicaragua.

En estas condiciones, los países de la subregión presentan una situación positiva en cuanto al nivel de importancia política y seguridad jurídica en torno del sistema alimentario nutricional. Sin embargo, “aun cuando la mayoría de las políticas y planes han sido concebidos tomando en cuenta la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica de los alimentos, existe un énfasis en la utilización biológica y el consumo”.... “Las interrelaciones de coordinación en la práctica en muchos de los casos no tienen la coherencia necesaria, particularmente con las políticas productivas y de acceso, es necesario considerar las políticas macroeconómicas, la globalización, el comercio interregional y los procesos de modernización y descentralización del Estado, para que los planes tengan una concepción más realista y sean políticamente viables y técnica y económicamente factibles” (INCAP, 2003b).

La aplicación de las políticas de SAN requiere de la participación de múltiples actores: instituciones gubernamentales (gobierno central, departamentos y municipios), organismos de cooperación bilateral e internacional, bancos, ONG nacionales y extranjeras, y la comunidad.

En una mirada global, el rol de las instituciones gubernamentales es definir la política y diseñar programas, labor fuertemente apoyada por las agencias internacionales (PMA, FAO, INCAP, UNICEF, SICA) y países donantes. El financiamiento de alimentos proviene en parte de presupuestos nacionales, bancos (BCIE, Banco Mundial y BID) y en importante medida del aporte de países y agencias donantes (mayormente PMA y USAID).² En la aplicación de tareas operativas se incorpora la gestión de ONG's nacionales e internacionales.

f) La ayuda alimentaria en Centroamérica

En cuanto a los programas de ayuda alimentaria orientados a la distribución de raciones alimenticias, subsidios, capacitación y asistencia técnica, en los países de la región estos funcionan con una gran participación de actores internos y externos, públicos y privados. Las formas de coordinación en cada caso son variadas, desde una autonomía casi total, que incluso presenta algunas características de competencia, hasta la completa interacción y mutua dependencia.

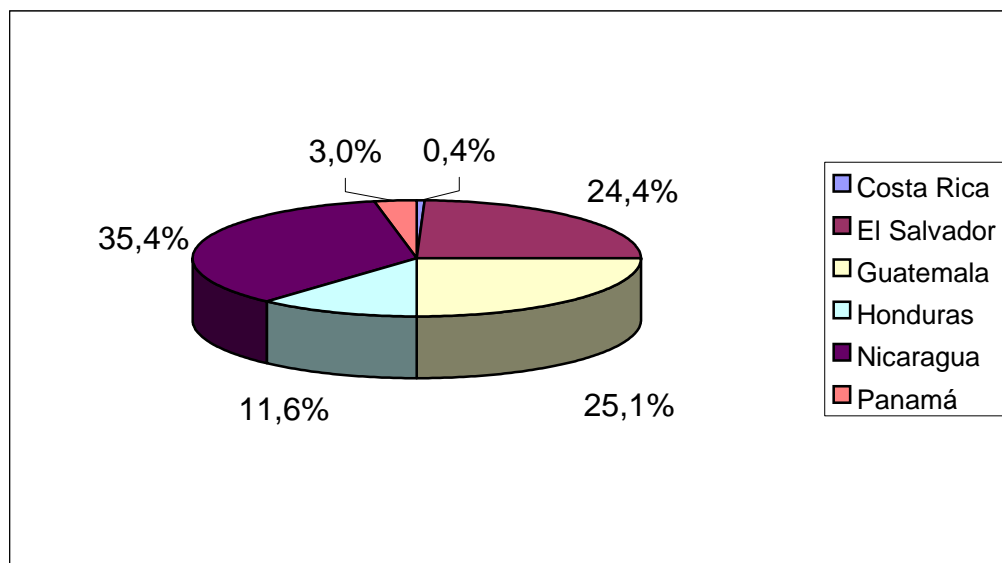
Las experiencias de cada país son variadas, algunas están articuladas con los programas regionales y otras funcionan en forma independiente. No obstante, existen similitudes en cuanto a incluir programas de alimentación escolar, para infantes, mujeres embarazadas y en lactancia y de apoyo comunitario para producción rural.

Por su parte, la cooperación internacional ha sido un elemento muy importante en la política alimentaria, presentándose de distintas maneras: integrada a las políticas nacionales y con acciones

² BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica.
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

autónomas. Según la FAO, el volumen de dicha ayuda entre los años 1990 y 2001 presentó grandes variaciones, con valores entre 33 millones de toneladas (en 1995) y 112 (en 1991). De los 885 millones distribuidos en ese período, Nicaragua es el país que más alimentos recibió, seguido de Guatemala y El Salvador.

Gráfico 5
DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ,
PROMEDIO 1990-2001



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), FAOSTAT Nutrición.

La consecución de fondos y alimentos, así como la detección de problemas, la priorización de beneficiarios y la distribución de la ayuda, implica la coordinación de variados ámbitos de gestión, con participación de muchas organizaciones. Entre los organismos regionales que colaboran con la ayuda alimentaria en Centroamérica destacan:

- El Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP/OPS).
- La Organización Panamericana de la Salud (OPS): iniciativa de Escuelas Promotoras de la Salud o Escuelas Saludables
- El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
- El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO
- La Red de Cooperación Técnica en Sistemas de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN)
- El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
- El Sistema de Integración Centroamericana (SICA)
- El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC)
- La Oficina Regional del Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Este último elemento subraya la necesidad de que la asistencia internacional otorgue prioridad a esos países centroamericanos. Esta ayuda debe integrarse en las políticas públicas para abordar los elementos esenciales que constituyen una política alimentaria nacional. Además de permitir el acceso de toda la población a los alimentos, dicha política nacional debe orientarse a

garantizar la suficiencia, estabilidad, autonomía y sostenibilidad de la oferta alimentaria de los países y traducirse en la realización simultánea de acciones en tres ámbitos:

- i) el estructural, cuyos efectos son de mediano y largo plazo (campañas de alfabetización, acceso a la tierra, modernización de la producción agropecuaria, mejoramiento de los canales de distribución de alimentos, entre otras);
- ii) el aumento de la capacidad adquisitiva de los hogares para acceder a los alimentos y utilizarlos adecuadamente, mediante iniciativas de corto y mediano plazo (proyectos y programas de transferencias de ingreso y de alimentación escolar, campañas de educación en materia de hábitos de alimentación), y
- iii) acciones preventivas y de emergencia, a más corto plazo, para evitar las consecuencias de situaciones críticas de acceso a la alimentación y paliar sus efectos (distribución directa de alimentos a poblaciones afectadas por desastres naturales, y puesta en práctica de sistemas de vigilancia sobre seguridad alimentaria centrados en localidades y poblaciones vulnerables).

Introducción

La preocupación por los problemas de seguridad alimentaria ha estado presente desde hace varias décadas, pero sobre todo a partir de la Conferencia Internacional sobre Nutrición (Roma 1992) y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996) dicha preocupación ha pasado a encauzarse en formulaciones de políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional.

Como consecuencia de la crisis del mercado alimentario mundial de los años 1972-1974, el concepto de seguridad alimentaria adquirió presencia en los foros internacionales, asociándose a los problemas de disponibilidad agregada que enfrentaban los países deficitarios debido a dicha crisis, pues hasta los análisis mejor fundados, incluido el del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, estimaban que se iniciaba un prolongado período de escasez y precios altos. Sin embargo, nadie previó que el mercado mundial pasaría de una crisis de escasez a otra de sobreproducción, restableciéndose la tendencia secular a la baja de los precios de los principales productos alimentarios, aunque ahora en un marco de pronunciada inestabilidad.

Al constatar que una disponibilidad agregada suficiente o más que suficiente no garantizaba el acceso universal a los mínimos nutricionales, se tendió a ampliar el concepto, enfatizando los problemas de inseguridad alimentaria a nivel de la familia o de las personas.³ Así, en su XII Conferencia Mundial, la FAO propuso un concepto ampliado de seguridad alimentaria que incorporaba sus

³ Un caso extremo de este tipo de situaciones lo analiza Sen (1982) quien muestra que muchas de las hambrunas coexistieron con exportaciones de alimentos desde el país afectado.

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

En el caso centroamericano son varias las instancias que han respaldado este tema en los últimos años, entre las que cabe destacar:

- En 1991, se creó el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) y la Comisión Regional de Asuntos Sociales (CRAS).
- En 1993, se conformó el Subsistema de Integración Social del Sistema de Integración Centroamericana (SISCA/SICA).
- En la XIV Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Guatemala, 1993) se ratificó la Iniciativa Regional de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN), propiciada por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá y la Organización Panamericana de la Salud (INCAP/OPS), que la define como “...un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo”. Esta definición pasó a constituirse en el marco de orientación política de dicha Iniciativa en el Istmo Centroamericano.
- En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, los países de la región concurrieron al compromiso de “...consagrar nuestra voluntad política y nuestra dedicación común y nacional a conseguir seguridad alimentaria para todos y erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”.
- La más reciente referencia son los mandatos de la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de diciembre de 2002, que incluyen la adopción de un Marco Estratégico elaborado por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) para enfrentar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional asociada a las condiciones de sequía y cambio climático, que considera, entre otros: un seguro alimentario regional o fondo regional de contingencia, un equipo regional de emergencia para enfrentar la crisis alimentaria de Centroamérica, una política de ordenamiento y optimización de la inversión social para la seguridad alimentaria y nutricional y la reducción de la desnutrición aguda y la pobreza (Morgado, 2003).⁴

Evidentemente el desafío es importante ya que ubica el problema de la seguridad alimentaria al más alto nivel político. Las preguntas que nacen son en qué medida los objetivos están siendo alcanzados y cuáles son las causas y consecuencias que caracterizan a la situación entre los países centroamericanos.

Con el objetivo de encontrar y difundir algunas respuestas a estas interrogantes, a principios de 2003 la Oficina Regional del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) establecieron un acuerdo de cooperación trienal que incluye la elaboración de un capítulo especial sobre el hambre, la desnutrición y la pobreza en el *Panorama social de América Latina 2002-2003* (www.eclac.cl) y tres informes anuales que analicen el tema en grupos de países. El primero de ellos corresponde a la subregión de Centroamérica, cuyos resultados se presentan en este documento.

⁴ Presentación en la Reunión de Trabajo.

El trabajo intenta dar algunas respuestas a las preguntas relevadas y discutir algunos escenarios. En el capítulo I se presenta un análisis de las relaciones entre pobreza, hambre y desnutrición en los países centroamericanos en la realidad actual y un examen de sus posibilidades de alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio sobre hambre y pobreza. En el capítulo II se describen los componentes de la inseguridad alimentaria y la forma en que éstos se manifiestan en la subregión. El capítulo III contiene un análisis de los sistemas alimentarios, destacando las características de productores y comercializadores de los bienes. En el capítulo IV se presentan los elementos centrales que componen las políticas alimentarias y nutricionales, y la forma en que actualmente se están implementando en la región. El capítulo V es una recopilación de los principales programas de ayuda alimentaria a nivel nacional y las experiencias de coordinación horizontal y de ayuda internacional. Finalmente, se presenta un anexo estadístico donde se pueden revisar los principales datos en que se fundamenta el documento.

A. Pobreza y hambre frente a las Metas del Milenio

En Centroamérica, como en el resto de América Latina y el Caribe, la inseguridad alimentaria y el hambre son fenómenos estrechamente asociados a la pobreza extrema, pero con características específicas. Una alimentación deficitaria afecta no sólo a quienes viven en condiciones de extrema pobreza sino también a estratos más amplios y a grupos que residen en determinadas zonas o regiones con una inseguridad alimentaria permanente (CEPAL, 2003a).

La especificidad del problema del hambre con respecto a la pobreza quedó de manifiesto en la Declaración del Milenio, donde se establecen metas independientes de reducción de ambos flagelos en un 50% para el año 2015, con sendos grupos de indicadores.

En este contexto, cabe hacerse la pregunta sobre la forma en que ambos problemas se presentan en los países centroamericanos, su comparación con los demás países de América Latina y el Caribe y el grado de avance y proyecciones existentes respecto del grado de cumplimiento de las Metas del Milenio.

1. Hambre y extrema pobreza en Centroamérica

La evidencia empírica indica que la extrema pobreza y el hambre están estrechamente relacionados, pero no son fenómenos asimilables, pues una parte de la población afectada por la desnutrición no integra el estrato más pobre y, a su vez, no toda la población de muy bajos ingresos manifiesta las consecuencias más agudas de la falta de alimentos.

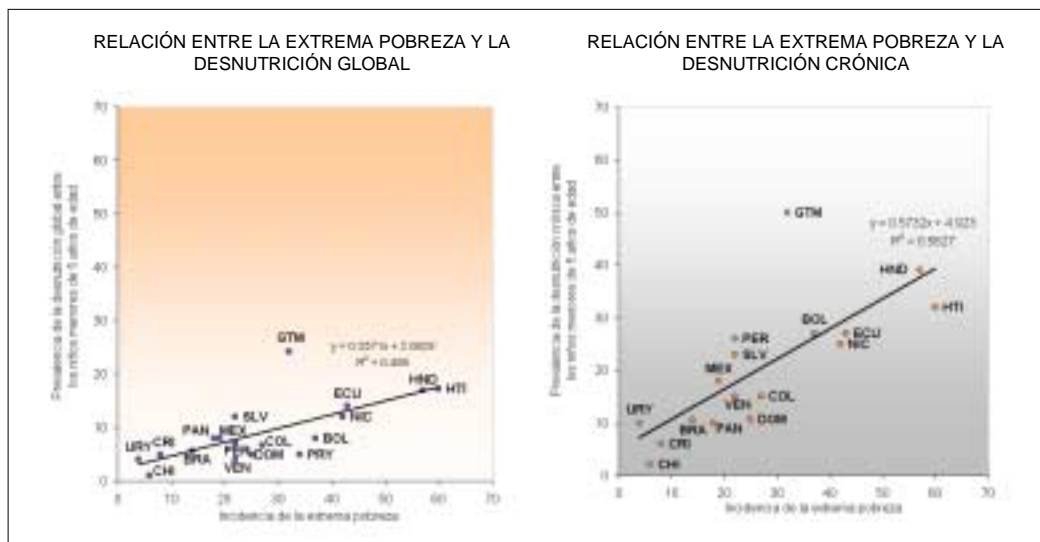
Visto desde la política social, si bien el combate a la extrema pobreza es parte importante del abatimiento del hambre, no puede esperarse que los esfuerzos destinados a reducirla aseguren por sí solos y en un plazo razonable la erradicación del hambre y su principal consecuencia, la desnutrición infantil. Por otra parte, es posible obtener logros significativos en materia de desnutrición mediante programas nutricionales aun cuando no formen parte de amplios y costosos programas antipobreza.

La magnitud de la pobreza extrema explica alrededor de la mitad de las diferencias de magnitud de la desnutrición en los países. En efecto, 49% de la variabilidad en la tasa de desnutrición global (bajo peso para la edad) y 57% de la variabilidad en la desnutrición crónica moderada-grave (baja talla con respecto a la edad) entre los países puede atribuirse a las diferencias en el porcentaje de pobreza extrema.

De los gráficos que se presentan a continuación, se desprende que la escasez de recursos de los hogares latinoamericanos y caribeños está lejos de dar cuenta por sí sola del nivel que alcanza la desnutrición infantil. El Salvador y Nicaragua, por ejemplo, con niveles de pobreza muy distintos registran tasas de desnutrición crónica similares. Por otra parte, Guatemala presenta un nivel de pobreza extrema similar a Colombia, pero son muy distintos en desnutrición crónica. Lo mismo ocurre en relación con la desnutrición ponderal.

Gráfico 6

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE LA EXTREMA POBREZA,^{a/} LA DESNUTRICIÓN GLOBAL Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA, ALREDEDOR DE 1999



Fuente: Para “Extrema pobreza”, CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2001-2002*. Para “Desnutrición global” (insuficiencia ponderal moderada-grave), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado mundial de la infancia 2003*. Para “Desnutrición crónica”, “¿Está disminuyendo la malnutrición? Análisis de la evolución del nivel de malnutrición infantil desde 1980”, Mercedes de Onís, Edward A. Frongillo y Monika Blössner. *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, Recopilación de artículos N° 4, 2001.

Nota: ^{a/} Las cifras sobre incidencia de extrema pobreza son las estimadas por la CEPAL y se refieren a la medición más cercana al año 1999.

Una forma complementaria de analizar esta asociación es contrastar los datos a nivel individual, a partir de las encuestas de demografía y salud. A objeto de analizar la situación en Centroamérica, se cuenta con dos encuestas que proveen estimaciones para ambas variables conjuntamente (Guatemala, 1995 y Nicaragua, 1998), con las que se hizo el intento de estimar la

medida en que la manifestación más extrema del hambre –la desnutrición infantil- se asocia o está determinada por la insuficiencia de ingreso de la población y demás factores asociados a la condición de pobreza.

Como se observa en el gráfico 6, en estos países la asociación analizada está lejos de ser perfecta o incluso muy elevada. Por una parte, una fracción muy alta de la población infantil (superior a dos tercios) que residen en hogares en extrema pobreza no presentan bajo peso para la edad. Por otra, una proporción muy elevada de los menores de cinco años afectados por la desnutrición ponderal no viven en hogares extremadamente pobres, incluso en hogares que están fuera de la pobreza. Así, si los recursos para combatir la desnutrición se hubieran concentrado en los hogares extremadamente pobres se habría dejado de "atender" a 56% de los menores en Guatemala y a 42% en Nicaragua.

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA (2 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE CATEGORÍAS DE POBREZA Y PREVALENCIA DE LA DESNUTRICIÓN GLOBAL⁵

GUATEMALA, 1995					
	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres	Total	Incidencia de la extrema pobreza
Desnutridos	12	9	6	27	44
No desnutridos	23	18	32	73	32
Total	35	27	38	100	35
Tasa de desnutrición	34	33	16	27	

NICARAGUA, 1998					
	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres	Total	Incidencia de la extrema pobreza
Desnutridos	7	3	2	12	58
No desnutridos	35	27	25	88	40
Total	43	31	27	100	43
Tasa de desnutrición	16	10	7	12	

Fuente: Demographic and Health Survey (DHS) 1998.

De lo anterior se desprende que existiría un conjunto de factores protectores o compensatorios de la desnutrición, que explicarían estos resultados.⁶ Estos son los mecanismos de adaptación biológica y metabólica a niveles bajos de ingesta alimentaria y los de adaptación conductual, que a menudo se traducen en descensos de la actividad física y el rendimiento, (James y Schofield, 1990). A ellos se sumarían los que permiten compensar parcialmente los efectos de la pobreza por la vía de la distribución intrafamiliar de los alimentos en favor de los niños y en desmedro de las madres, y las redes sociales en que participan los hogares de escasos recursos, que les permiten paliar las situaciones más extremas de falta de acceso a los alimentos.

Visto lo anterior, es importante insistir en la necesidad de analizar los problemas del hambre y la inseguridad alimentaria como un fenómeno relevante por sí mismo y no como un apéndice o subcomponente de la extrema pobreza.

⁵ Se refiere a la insuficiencia ponderal moderada-grave.

⁶ En una presentación reciente de Paes de Barros y otros (2003), se examina la relación entre pobreza extrema y hambre en Brasil y se analizan diversas hipótesis que podrían explicar la baja asociación entre los indicadores correspondientes.

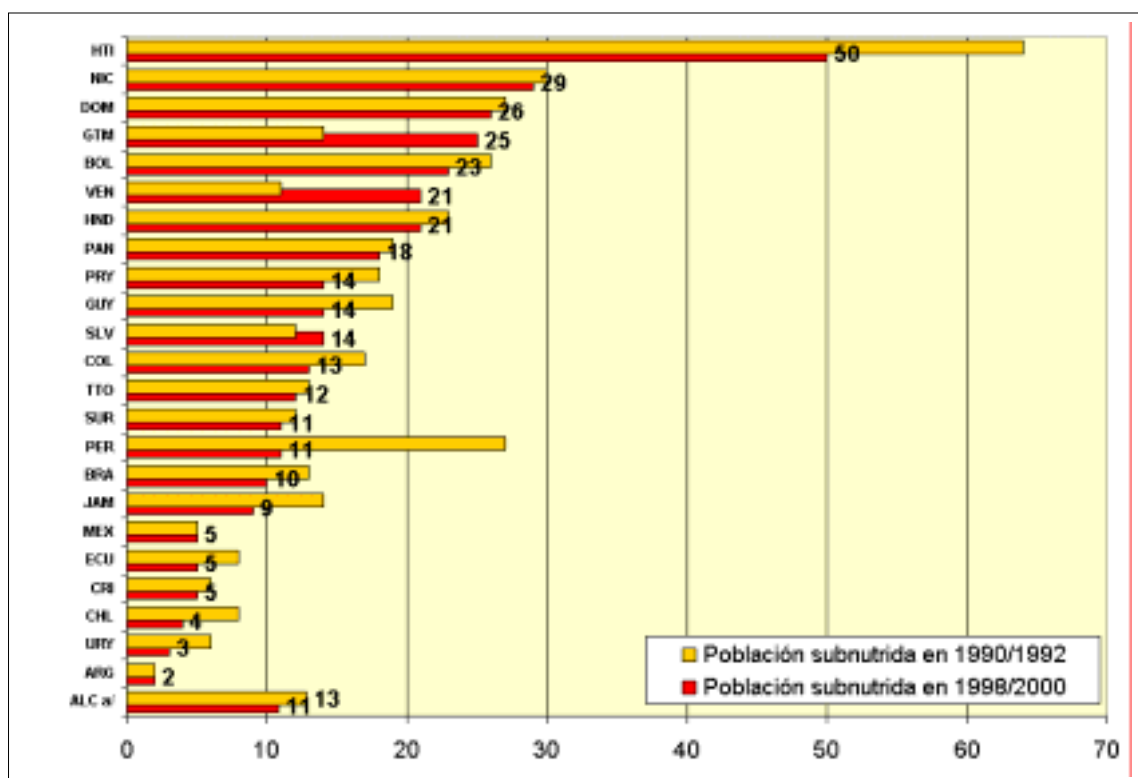
2. Hambre e inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe⁷

En torno del año 2000, la población latinoamericana y caribeña en extrema pobreza llegaba a 18,5%, la subnutrida alcanzaba a 11% (cerca de 54 millones de personas) y casi 8% de los niños menores de cinco años registraban bajo peso para la edad. Aunque estas cifras suponen niveles menos dramáticos que en las demás regiones en desarrollo, la utilización de indicadores más estrictos revela una situación más grave: la subnutrición afecta a cerca del 22% de la población, si se consideran los requerimientos calóricos medios de la población y casi el 21% de los niños presenta desnutrición crónica moderada o grave.

Las diferencias entre países son bastante pronunciadas; las estimaciones de subnutrición de la FAO indican que en siete países más del 20% de la población sufre de hambre, mientras que en seis países la padece no más del 5% de la población. Entre los siete países con mayor proporción de hambre, tres pertenecen a Centroamérica (Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Gráfico 7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN SUBNUTRIDA ENTRE 1990-1992 Y 1998-2000



Fuente: FAO, The State of Food Insecurity in the World 2002 (<http://www.fao.org/docrep/005/y7352e/y7352e00.htm>).

Nota: América Latina y el Caribe: Promedio ponderado de los países.

En 20 de 23 países de América Latina y el Caribe se logró una reducción del porcentaje de población subnutrida en los años noventa (véase gráfico 7), siendo el incremento de la disponibilidad interna de alimentos por habitante un factor central en la mayoría de ellos, lo que compensó el aumento (leve en la mayoría de los casos) de las desigualdades de acceso a los

⁷ Extractado del *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, de la CEPAL.

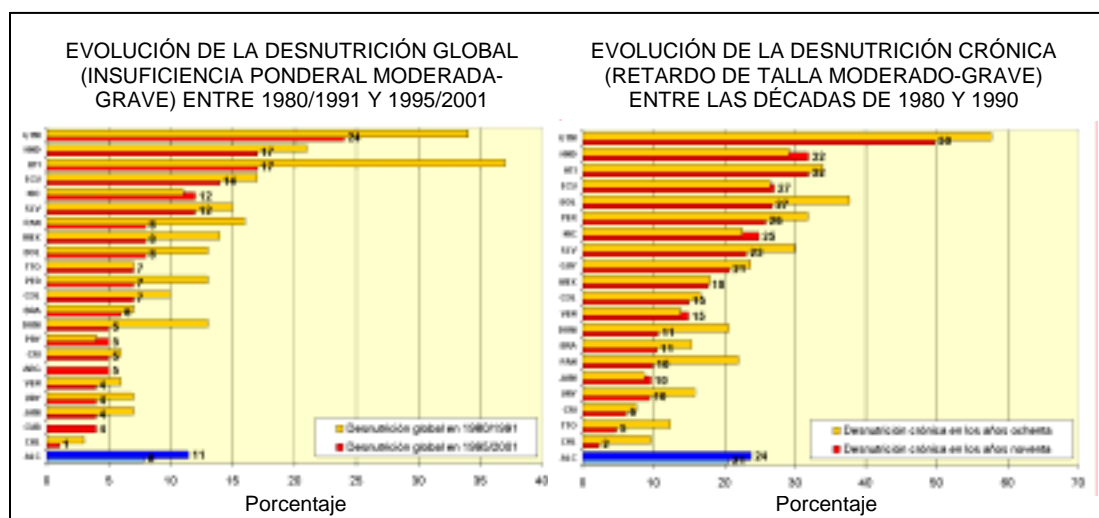
alimentos. Cabe destacar que entre los países que sufrieron un deterioro del índice de subnutrición, se encuentran dos centroamericanos (El Salvador y Guatemala). Esto se debe principalmente a la disminución de la oferta de alimentos por habitante, como consecuencia de la caída de la producción interna y de la capacidad para importar.

Sumados a la insuficiencia de alimentos, en la desnutrición infantil intervienen normalmente otros factores relacionados con la situación de pobreza extrema, como son la falta de acceso al agua potable y medios sanitarios, que se traduce en enfermedades infecciosas y diarreas que, a su vez, derivan en una rápida pérdida de peso. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región la manifestación más habitual del hambre y la pobreza entre los niños es la desnutrición crónica (insuficiencia moderada o grave de talla con respecto a la edad, o retardo en el crecimiento). Su gravedad estriba en que acumula las consecuencias de la falta de una alimentación y nutrición adecuadas durante los años más críticos del desarrollo físico y psicomotor de los niños, por lo que sus efectos negativos son en gran medida irreversibles. Esta carencia constituye uno de los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

En la última década, la insuficiencia ponderal, que es el indicador de seguimiento de la meta relativa al hambre señalado en la Declaración del Milenio, habría disminuido de alrededor del 13%-14% al 8%-9%, en tanto que la desnutrición crónica en la región se redujo, en promedio, de cifras cercanas al 23%-24% a un 18%-19%.

Gráfico 8

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD CON DESNUTRICIÓN



Fuente: Para "Insuficiencia ponderal", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Estado mundial de la infancia, Nueva York, 1993 y Estado mundial de la infancia, 2003 (<http://www.unicef.org/spanish/sowc03/tables/table2.html>). Para "Desnutrición crónica", **Fuente:** "¿Está disminuyendo la malnutrición? Análisis de la evolución del nivel de malnutrición infantil desde 1980", Mercedes de Onís, Edward A. Frongillo y Monika Blössner. Boletín de la Organización Mundial de la Salud, Recopilación de artículos N° 4, 2001.

Nota: América Latina y el Caribe: Promedio ponderado de los 22 países.

Del gráfico anterior se desprende que el retardo del crecimiento sigue siendo muy elevado en varios países; en nueve de ellos afecta a más del 20% de los menores de cinco años, de los cuales cuatro son centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). En cambio, Costa Rica se ubica en el polo opuesto, entre los tres países con valores cercanos o inferiores al 5%.

Por una parte, ello refleja la mayor capacidad de los países para enfrentar, con recursos propios y mediante asistencia externa, las situaciones más críticas de hambre derivadas de emergencias (sequías, inundaciones y huracanes, entre otras), pero por otra, pone de manifiesto las dificultades para avanzar más rápidamente en la reducción de la desnutrición infantil en los hogares que forman parte de los núcleos duros de la pobreza.

3. Avances en el cumplimiento de las Metas del Milenio

Como lo muestra el siguiente cuadro, cuatro países latinoamericanos no estarían en condiciones de cumplir con las metas de disminuir, al año 2015, a la mitad la incidencia de la desnutrición infantil y subnutrición existentes en 1990, y todos son centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Una limitación parcial tendría Panamá, que no alcanzaría la meta de subnutrición, pero cumpliría con creces la de desnutrición infantil.

Para analizar la situación de los 22 países de América Latina y el Caribe, se consideraron las hipótesis sugeridas por la FAO, que suponen un aumento mayor del suministro de energía en los países con menor oferta: de casi 11% para aquellos con un suministro cercano a 2.200 kilocalorías, de 9% para aquellos con un suministro de entre 2.200 y 2.500 kilocalorías y de una cifra cercana a 8% para los que hoy disponen de más de 2.500 kilocalorías por persona al día. Estos aumentos coinciden grosso modo con aquellos de la década de mejor desempeño de la región: los años setenta.

En relación con las desigualdades de acceso, se supuso que en los próximos años los países registrarán una disminución relativamente pequeña del coeficiente de variabilidad del consumo alimentario, como consecuencia de la probable reducción de la pobreza extrema. El progreso hacia el logro de esta meta redundaría en un aumento relativamente mayor del consumo de alimentos de la población de más bajos ingresos en comparación con la de ingresos medios y altos. La FAO plantea que el rango actual de valores del coeficiente de variabilidad del consumo de alimentos podría descender de valores comprendidos entre 0,21 y 0,36 a un rango entre 0,20 y 0,31 hacia el año 2015. Sobre esta base y teniendo en consideración la persistencia de las desigualdades en la región y el lento avance en materia de reducción de la pobreza absoluta, se proyectó una disminución uniforme de este coeficiente de 5%.⁸ Las tasas de subnutrición proyectadas al año 2015 se obtuvieron considerando, además, un cambio en los requerimientos mínimos de energía. Se supuso un incremento de 1,3% considerando que la FAO estimó que el envejecimiento de la población elevará en 2,6% los requerimientos hacia el año 2030, (FAO, 2002a).

Con respecto a la desnutrición infantil la situación es más favorable, aunque cabe reiterar que ésta es la manifestación más extrema del hambre, al menos por la forma en que contribuye a su transmisión intergeneracional. En efecto, 18 de 22 países alcanzarían la meta, mientras que otros 4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) no lo harían si se mantuviesen los ritmos de avance registrados en los últimos tres quinquenios. Nuevamente, los cuatro países centroamericanos con niveles más elevados de pobreza e inseguridad alimentaria son los que deberían hacer un esfuerzo mayor en este ámbito y sin duda a ellos debiera destinarse dentro de la región una parte sustancial de la ayuda internacional.

⁸ Por ejemplo, un país con un coeficiente de variabilidad del consumo de alimentos de 0,32 lo vería reducirse a 0,30.

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): PROYECCIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA META DEL MILENIO SOBRE HAMBRE (REDUCIR A LA MITAD LAS INCIDENCIAS DE 1990 RELACIONADAS A SUBNUTRICIÓN Y DESNUTRICIÓN GLOBAL EN MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD AL AÑO 2015)

		Desnutrición infantil		
		(insuficiencia ponderal moderada-grave)		
		No cumplirían Meta del Milenio	Cumplirían Meta del Milenio	Cumplirían meta más exigente basada en la meta establecida en la Cumbre Mundial en favor de la infancia, de 1990
Subnutrición	No cumplirían Meta del Milenio	El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua	Venezuela Trinidad y Tabago Haití	Panamá República Dominicana
	Cumplirían Meta del Milenio		Bolivia Brasil Colombia México Paraguay	Costa Rica
	Cumplirían meta más exigente basada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 1996		Ecuador Guyana Perú	Argentina Chile Jamaica Uruguay

Fuente: CEPAL, sobre la base de criterios de proyección de la FAO.

Un rasgo distintivo del hambre en Centroamérica (al igual que en el resto de la región) es la pronunciada desigualdad de acceso a los alimentos, en promedio la más alta entre todas las regiones del mundo. Esta situación conduce a que una proporción de la población no acceda a los alimentos necesarios debido a la falta de recursos y no a déficit de alimentos.

Como se desprende del gráfico 9, una disminución de las brechas de acceso a los alimentos entre zonas geográficas y estratos de ingreso de la población es el principal expediente que permitiría a esos países alcanzar la meta establecida en la Declaración. Si en los próximos años (hasta 2015) la elevada desigualdad de acceso a los alimentos que registran actualmente descendiera hasta alcanzar un nivel similar al que hoy muestra Costa Rica, tres de ellos lograrían la meta de reducción de la subnutrición: El Salvador, Honduras y Nicaragua. Sólo Guatemala no la alcanzaría, aunque la disminución de la desigualdad permitiría que el porcentaje de población subnutrida fuera inferior al nivel de inicios de los años noventa. Ello indica que en Guatemala el factor determinante de su inseguridad alimentaria es el muy bajo nivel de la oferta interna de alimentos, agravada por las desigualdades de acceso.

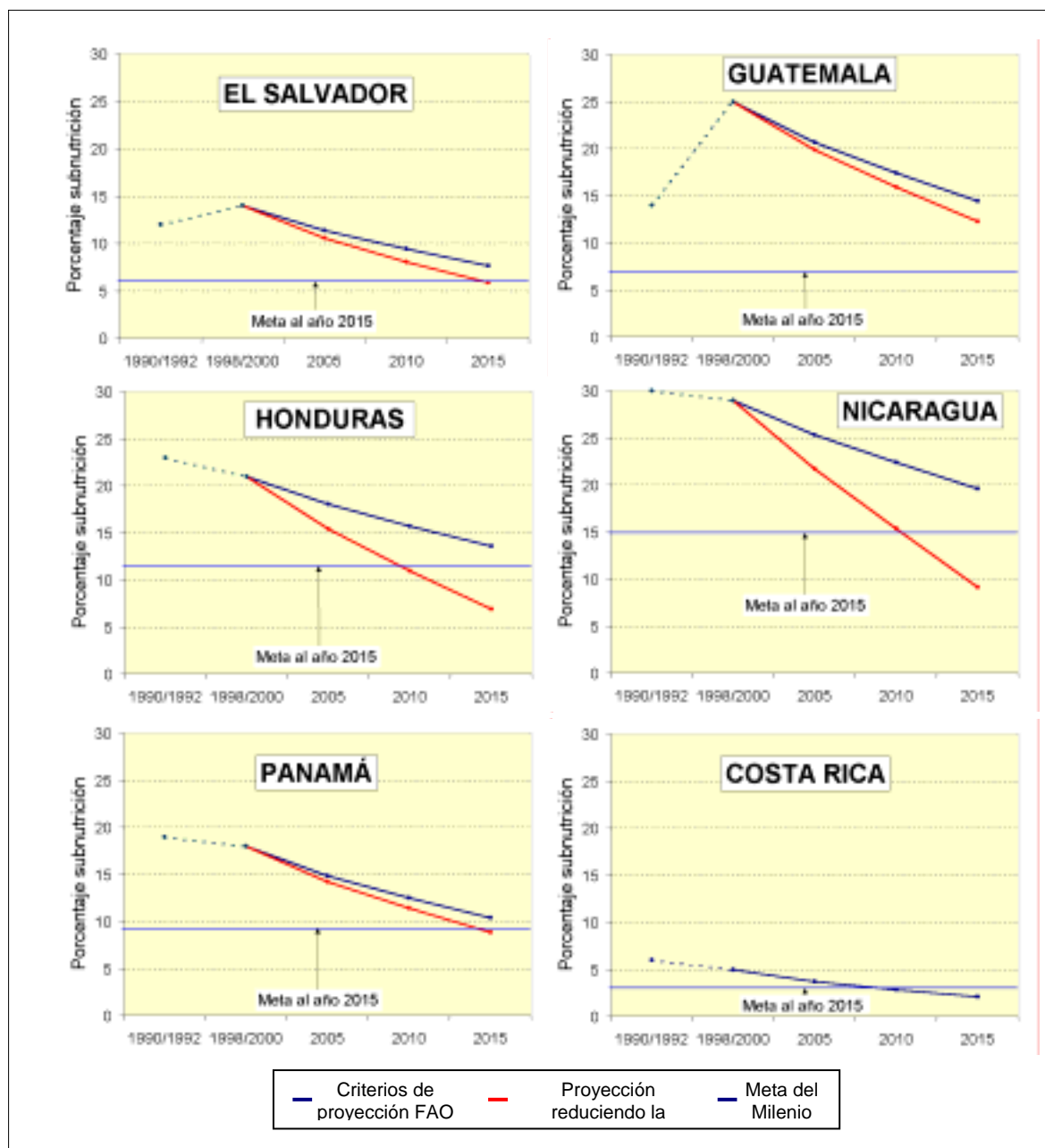
Este último elemento subraya la necesidad de que la asistencia internacional otorgue prioridad a esos países centroamericanos. Esta ayuda debe integrarse en las políticas públicas para abordar los elementos esenciales que constituyen una política alimentaria nacional. Además de permitir el acceso de toda la población a los alimentos, esta política nacional debe orientarse a garantizar la suficiencia, estabilidad, autonomía y sostenibilidad de la oferta alimentaria de los países y traducirse en la realización simultánea de acciones en tres ámbitos:

- i) estructural, cuyos efectos son de mediano y largo plazo (campañas de alfabetización, acceso a la tierra, modernización de la producción agropecuaria, mejoramiento de los canales de distribución de alimentos, entre otras);
- ii) aumento de la capacidad adquisitiva de los hogares para acceder a los alimentos y utilizarlos adecuadamente, mediante iniciativas de corto y mediano plazo (proyectos y programas de transferencias de ingreso y alimentación escolar, campañas de educación en materia de hábitos de alimentación), y

- iii) acciones preventivas y de emergencia, a más corto plazo, para evitar las consecuencias de situaciones críticas de acceso a la alimentación y paliar sus efectos (distribución directa de alimentos a poblaciones afectadas por desastres naturales, y aplicación de sistemas de vigilancia sobre seguridad alimentaria centrados en localidades y poblaciones vulnerables).

Gráfico 9

PROYECCIÓN DE LA SUBNUTRICIÓN EN CUATRO PAÍSES CENTROAMERICANOS Y PANAMÁ SEGÚN CRITERIOS DE FAO Y REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE ACCESO A LOS ALIMENTOS AL NIVEL ACTUAL DE COSTA RICA, PARA LOS AÑOS 2005, 2010 Y 2015



Fuente: CEPAL, proyecciones de los niveles de subnutrición sobre la base de hipótesis de la FAO sobre evolución del suministro de energía alimentaria, los requerimientos nutricionales mínimos y el coeficiente de variabilidad del acceso al consumo alimentario. La segunda proyección incluye el criterio de reducción del coeficiente de variabilidad al nivel actual de Costa Rica, de 0,25.

B. La inseguridad alimentaria

1. Problemas de disponibilidad agregada

La definición de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) considera cuatro tipos de manifestaciones del problema alimentario: dos se refieren a la disponibilidad agregada u oferta interna, y dos a los problemas de acceso familiar o individual. Más allá de sus obvias interrelaciones, obedecen a causas distintas y suponen, por lo tanto, políticas diferentes para su superación.

a) Problemas de disponibilidad agregada

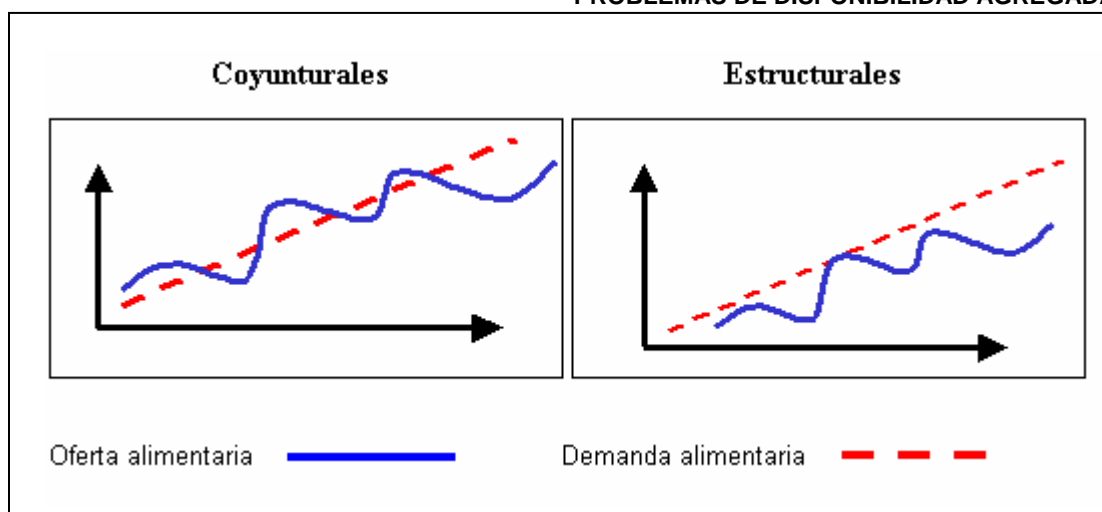
Corresponden a situaciones en que hay una brecha entre la evolución de la demanda y de la oferta agregadas. Dependiendo de su grado de permanencia en el tiempo, se conocen como estructurales o coyunturales.

Los problemas estructurales dan cuenta de casos en que la brecha es persistente. Entre estos se destacan: políticas discriminatorias hacia la agricultura y la producción alimentaria, deterioro del potencial productivo (por salinización, erosión, desertificación, u otros), deterioro de los términos de intercambio o de la capacidad para importar alimentos, presencia de cuellos de botella, y deterioro de la infraestructura de caminos, puertos y bodegas de almacenaje.

La solución de estos problemas supone plazos medianos a largos y, con frecuencia, cambios en la estructura productiva del sector agroalimentario, en la estructura de los sistemas de distribución, en los sistemas de vigilancia alimentaria y nutricional y en el abandono de los sesgos urbano-industriales de las políticas públicas.

Los problemas **coyunturales** emergen cuando hay brechas cíclicas entre los niveles de producción, oferta o ambos y los de demanda agregada. Estos problemas pueden ser consecuencia de la inestabilidad climática, plagas, fluctuaciones en los precios de los alimentos, caídas temporales en la capacidad para importar, huelgas, boicots, y de otros. Su superación supone mejoras en los sistemas de información y alerta temprana, la infraestructura y política de acopio, la previsión de pérdidas por plagas, las actividades de poscosecha, el manejo de las importaciones y las políticas de estabilización de precios (por ejemplo, la aplicación de bandas de precios).

Gráfico 10
PROBLEMAS DE DISPONIBILIDAD AGREGADA



Fuente: Elaboración propia.

b) Problemas de acceso individual o familiar al consumo de alimentos

Éstos reflejan brechas o limitaciones para la utilización de los bienes alimentarios por parte de un individuo o familia.

Los problemas **estructurales** de acceso reflejan una brecha entre las necesidades alimentarias básicas de una familia y los ingresos disponibles para la alimentación, o -en un sentido más estricto- una insuficiencia crónica de los "derechos de acceso alimentario".⁹

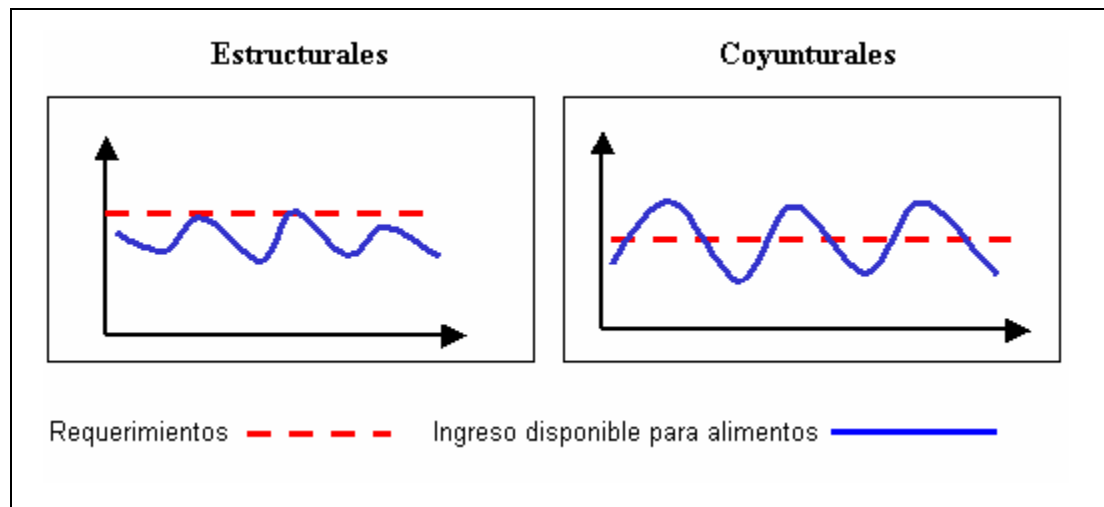
En el sector rural, estos problemas pueden surgir como consecuencia de los procesos de fragmentación de la pequeña propiedad; de pérdida de fertilidad de las tierras debido a una sobreexplotación; por descomposición de la agricultura campesina sin absorción en otras actividades: por enfermedades que se traduzcan en pérdidas de activos; entre otros. En el sector urbano, pueden surgir debido a un crecimiento tendencial mayor de los precios de los alimentos básicos que el de los salarios, desempleo crónico sin seguro social compensatorio, migración, analfabetismo, abandono del jefe del hogar, problemas de salud, edad, entre otras causas. Este es el más grave de los problemas de seguridad alimentaria y, cuando es masivo, sólo puede enfrentarse a nivel de la política alimentaria propiamente tal.

Los problemas coyunturales de acceso indican dificultades ocasionales (regulares o no) que enfrentan algunas familias para satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos y que pueden ser consecuencia de los fenómenos descritos en el acápite anterior, así como de malas cosechas no compensadas por mejores precios, fluctuaciones estacionales de los precios, desempleo temporal, huelgas que involucran al jefe de familia, rezagos en los salarios respecto de la inflación,

⁹ Corresponde a lo que Sen (1982) define como *food entitlements* y que pueden depender del ingreso regular o de otras fuentes de las personas.

migraciones y enfermedades. Cuando se prolongan o se traducen en una pérdida de activos (por ejemplo, venta de animales para cubrir gastos de salud) pueden transformarse en crónicos o estructurales.

Gráfico 11
PROBLEMAS DE ACCESO FAMILIAR



Fuente: Elaboración propia.

2. Los problemas de disponibilidad agregada en Centroamérica y Panamá

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

a) Los niveles de suficiencia

Oferta alimentaria suficiente es aquella capaz de satisfacer tanto la demanda efectiva como las necesidades alimentarias básicas de aquellos sectores que, por problemas de ingreso, no pueden traducirlas en demandas de mercado. Tradicionalmente, el análisis de la suficiencia se ha hecho sobre la base de la contabilización del suministro diario de energía alimentaria (SEA)¹⁰ de un país, a través de las hojas de balance de la FAO, contrastando el resultado con el **requerimiento mínimo** necesario para que sobrevivan todos sus miembros, en función de su distribución etaria y por sexo, con un nivel mínimo de actividad física (alrededor de 1.800 kcal/día). Al considerar un valor mínimo, la suficiencia sólo se cumpliría si todas las personas tuviesen una actividad física muy moderada y los bienes alimentarios se distribuyeran en raciones equitativas para todos, en razón de su sexo y edad.

Una comparación complementaria más adecuada supone utilizar como parámetro al **requerimiento medio**, que incorpora el diferencial de necesidades de energía resultante de la actividad de las personas.¹¹ Para que éstos sean suficientes, también se requeriría una distribución

¹⁰ SEA = producción + importaciones – exportaciones +/- cambios de inventario – alimento animal – otros usos no alimentarios, corrigiendo algunos de los valores que se registran www.fao.org.

¹¹ Para definir requerimientos medios se utilizaron los criterios de la FAO que emplea el modelo preparado por James y Schofield (1990), incluido el supuesto de incremento para la región.

equitativa en función de dichas necesidades. Esta condición no se cumple porque existen limitaciones al acceso que afectan a la distribución, con lo que a mayor cantidad de población con ingresos autónomos insuficientes para acceder al mercado de bienes alimentarios, mayor será la brecha de suficiencia y la cantidad de intervenciones que se requieren para disminuirla. Evidentemente, estos problemas afectan a los más pobres, por lo que en los países con mayores índices de indigencia o pobreza extrema es esperable una mayor cantidad de personas subnutridas. Analizadas desde el punto de vista del ingreso, las sociedades que tienen una distribución con promedio bajo de SEA y heterogeneidad alta presentan los mayores problemas de acceso a los bienes alimentarios esenciales.

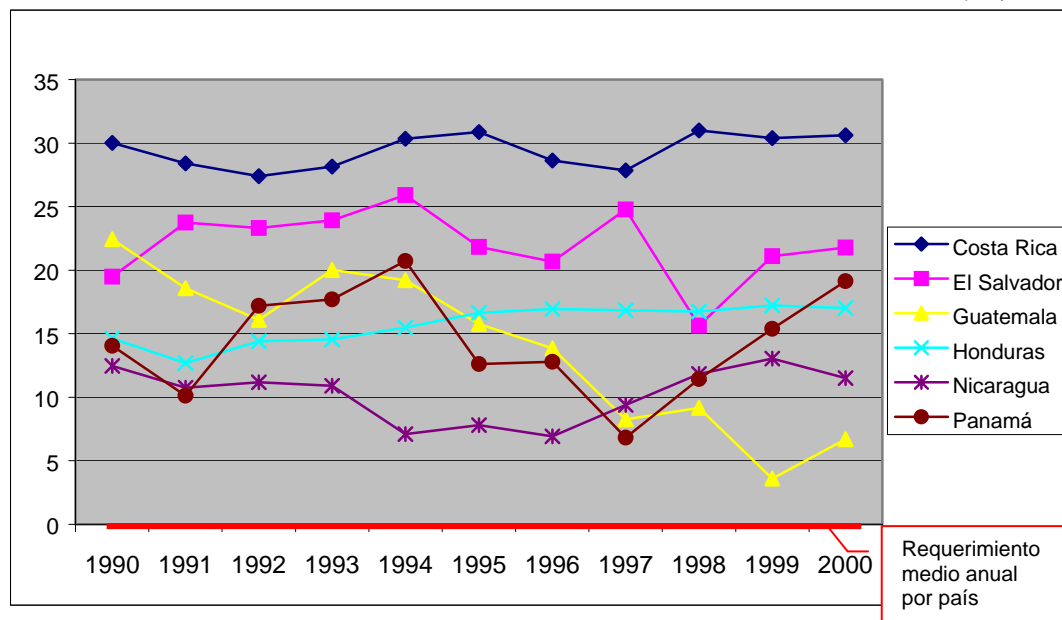
Dichas consideraciones están implícitas en las estimaciones de subnutrición de la FAO. Éstas utilizan los requerimientos mínimos como parámetro, ponderando el SEA según la dispersión estimada en la distribución de los bienes y utilizando el coeficiente de variabilidad del consumo de alimento (CV). Mayores valores de CV indicarían mayores brechas, por lo tanto mayores índices de subnutrición, mayores requerimientos o ambos.

Considerando los puntos anteriores, se realizó un análisis comparativo entre el SEA y los requerimientos medios anuales de cada uno de los países centroamericanos, para el período 1990-2000 (como distancias porcentuales del primero sobre el segundo, el que oscila entre 1.947 y 2.116 kcal/persona/día). Como se aprecia en el gráfico 12, en la década, todos los países contaron con una cantidad de kilocalorías mayor que sus requerimientos medios de energía, pero el margen es bajo considerando las heterogeneidades internas de acceso.

Costa Rica muestra un nivel de suministro establemente superior en alrededor de 30% con respecto a sus necesidades medias. Según las mismas estimaciones de la FAO, ello no le alcanzaría para erradicar la subnutrición (menor a 2,5%), no obstante asignarle un CV bastante bajo (0,25), a la luz de su reducido nivel de pobreza y alta homogeneidad.

Los demás países presentan mayores heterogeneidades internas, por lo tanto deberían tener mayores niveles de SEA para cubrir sus requerimientos medios y erradicar la subnutrición. Sin embargo, mostraron balances menores. Con distinta variabilidad en el tiempo, El Salvador, Panamá y Honduras llegaron al final de la década con un suministro en torno de 20% superior y Nicaragua con sólo alrededor de 10% superior. La situación más preocupante se presenta en Guatemala, que ha visto una progresiva disminución del SEA, para situarse en torno de 5% sobre el requerimiento promedio, lo que es coincidente con sus altos niveles de desnutrición y subnutrición.

Gráfico 12
CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: COMPARACIÓN ENTRE EL SEA^{a/}
Y REQUERIMIENTOS MEDIOS ANUALES 1990-2000
 (En porcentajes)



Fuente: Procesamientos especiales de hojas de balance de la FAO.

Nota: ^{a/} Suministro de energía alimentaria

Lo anterior no quiere decir que haya escasez de alimentos (en el mercado), pues se logra satisfacer la demanda efectiva, más bien indica que con una política que pretenda asegurar el acceso universal a los requerimientos básicos son necesarios incrementos de producción o de importación para cubrir los déficit.

b) Los niveles de estabilidad

Además de contar con bienes alimentarios suficientes para cubrir las necesidades de un momento dado es importante que ello se logre sostenidamente. El concepto de estabilidad se refiere a la probabilidad de que la oferta alimentaria sea inferior a un cierto porcentaje de la tendencia del consumo o a los requerimientos medios de energía de la población.

Si en el gráfico anterior se analiza la volatilidad del SEA, contabilizando la cantidad de veces en que éste disminuye con respecto al período anterior, se concluye que Costa Rica y Honduras presentan la mayor estabilidad, con una tendencia que no permite estimar grandes variaciones positivas o negativas. Nicaragua muestra una caída relativamente importante a mediados de la década (3,8%), pero vuelve a sus niveles originales en el último trienio. Mayor volatilidad presentan El Salvador y Panamá que, salvo en un par de años, pasaron por ciclos trienales de crecimiento y disminución, bajando hasta 9% en un solo año. Guatemala, presenta la peor situación, con una caída constante que llevó a este país del segundo al último lugar en cuanto a oferta agregada, con una pérdida de 19% en diez años, equivalente a los avances registrados entre 1970 y 1990.

En principio, se espera que sean las importaciones el elemento de regulación de la inestabilidad que caracteriza a la producción agropecuaria. La información analizada permite indicar que la estabilidad en el SEA de Costa Rica y Honduras se basaría en compensaciones realizadas por medio de las importaciones de alimentos. En cambio en Nicaragua, que presentó algunas variaciones de *stock* en el decenio, no se habrían utilizado las importaciones para

compensarlas. Distinto es el caso de Guatemala, donde sumados a los descensos del SEA hay incrementos en la proporción de alimentos importados facilitados por mayores flujos de exportación.

c) Los niveles de autonomía

El grado de autonomía o de autosuficiencia alimentaria se refiere al peso relativo de las importaciones en la producción y consumo internos. Una primera aproximación sería medir la proporción que representan las calorías importadas en el SEA. Sin embargo, los registros existentes no permiten discriminar qué proporción de los bienes alimentarios importados y de producción interna no son destinados a consumo humano, sino a semillas, animales, insumos para procesamiento o no llegan a ser consumidos. Por tal motivo, se ha preferido comparar las importaciones con respecto al total del *stock* energética existente en el país.¹²

En Centroamérica y Panamá se observa que en general hay una tendencia a incrementar las importaciones entre los años 1990 y 2000, pasando de un rango entre 12% y 30% del *stock* total a uno de 29% a 58% (veáse el gráfico 13). El Salvador es el país con mayor incremento relativo de calorías importadas (34%), registrándose un alza muy marcada en el último año. Le siguen Costa Rica y Honduras (23%), con una tendencia medianamente estable en el decenio. Por último, Nicaragua es el país que se mantuvo más estable: incrementó sólo en 4% el peso relativo de las importaciones en el *stock* energético total.

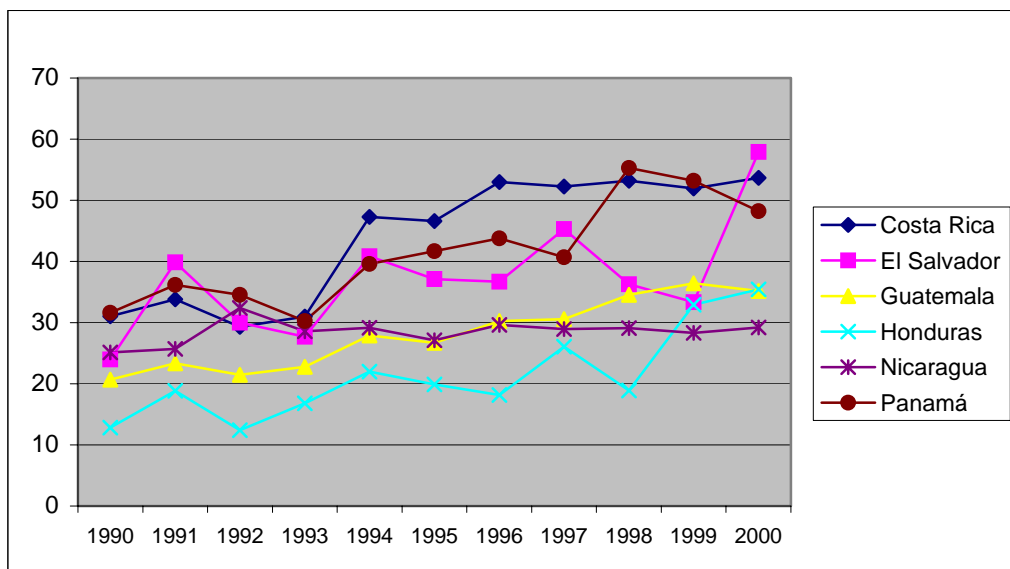
Al analizar el indicador al final de la década (2000), el gráfico indica que El Salvador, Costa Rica y Panamá son los países con mayores niveles de dependencia energética, con proporciones entre 48% y 58%. En Nicaragua, Honduras y Guatemala en cambio esas proporciones fluctúan entre 29% y 30%.

No obstante lo anterior, un alto nivel de dependencia en términos de calorías importadas no implica necesariamente un alto grado de vulnerabilidad externa, en la medida en que dichas importaciones representen un porcentaje poco significativo de los ingresos en divisas. Los datos analizados para los seis países indican que entre 1994 y 2001 el valor de las importaciones de alimentos significó entre un cuarto y un tercio de los ingresos por exportaciones.

Panamá es el país en que esta proporción se mantuvo más alta durante el período, pues sólo en 2001 bajó de 40%, año en que El Salvador y Nicaragua registraron proporciones superiores, y Honduras se puso a la par.

¹² Reserva (Stock) total = producción + importaciones – exportaciones. Medido en kilocalorías por persona día. El supuesto implícito de este indicador es que no hay diferencias significativas entre las proporciones destinadas a consumo humano y otros fines, entre la producción nacional y los bienes importados.

Gráfico 13
CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: PESO DE LAS IMPORTACIONES EN EL STOCK
ENERGÉTICO TOTAL 1990-2000,
(En porcentajes)



Fuente: Procesamientos especiales de hojas de balance de la FAO.

En el otro extremo está Costa Rica, que consecuentemente con los análisis anteriores mantuvo valores entre 11% y 5%, mostrando en general, su sistema alimentario un bajo grado de vulnerabilidad.

Guatemala se situó un escalón más arriba con proporciones cercanas a 20%, con lo que se puede observar que durante la década de 1990 contó con un SEA crecientemente deficitario para sus necesidades, sin que ello haya significado una modificación en el grado de vulnerabilidad de su sistema alimentario.

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

En Costa Rica (véase el gráfico 15), prácticamente la totalidad del maíz ha pasado a ser importado. En el caso del frijol, después de un largo período de relativa autosuficiencia que se quiebra en torno de 1993, el país empieza a importar cantidades crecientes de este grano. Aunque en menor medida, ocurre algo similar con el arroz.

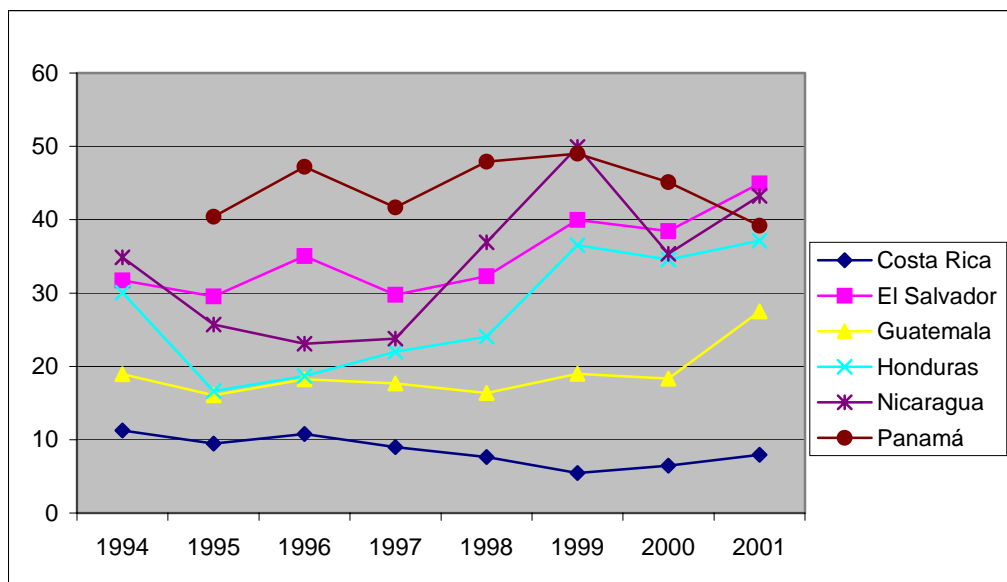
Guatemala muestra una clara autosuficiencia en materia de frijol, pero presenta una acelerada tendencia a incrementar su dependencia de las importaciones de arroz y, en mucho menor medida, maíz.

El Salvador presenta un cuadro semejante, aunque su nivel de dependencia en maíz es significativamente mayor y el frijol aparece con niveles cíclicos de alta y baja dependencia.

Gráfico 14

CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE ALIMENTOS SOBRE INGRESOS POR EXPORTACIONES

(En porcentajes)

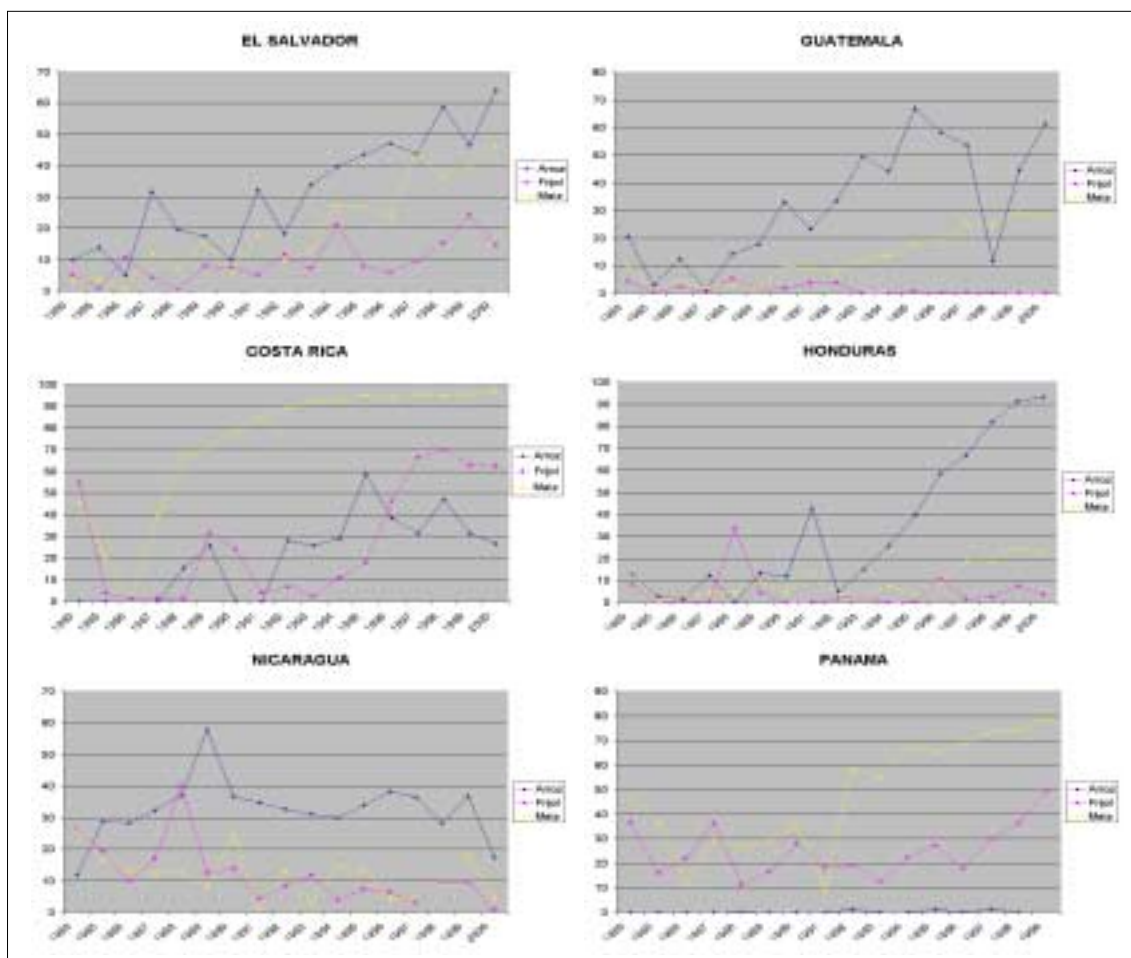


Fuente: CEPAL, Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

En Honduras la autosuficiencia en frijol y maíz sólo parece haberse alterado marginalmente en los últimos años. El arroz ha sido la víctima principal de los efectos del huracán Mitch, derivando en que en los últimos años su producción se haya reducido drásticamente.

En Panamá el arroz, cuyo consumo por habitante supera en promedio al del resto de los países, ha mantenido de manera sistemática la autosuficiencia. Sin embargo, en maíz y frijol sus niveles dependencia han aumentado fuertemente en los últimos años.

Gráfico 15
CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: NIVELES DE
DEPENDENCIA DE LA IMPORTACIÓN DE GRANOS BÁSICOS
(Importaciones como porcentaje del consumo)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los respectivos países.

d) Sustentabilidad

La sustentabilidad de un sistema alimentario es su capacidad de asegurar que el logro de los niveles de suficiencia, estabilidad y autonomía no impliquen un deterioro tal de los recursos naturales que haga imposible el sostenimiento de dichas condiciones en el largo plazo, afectando a la seguridad alimentaria de las generaciones futuras. Los principales ámbitos en que se presentan los problemas ambientales que afectan al sistema alimentario refieren a las pérdidas de tierras laborales y de variedades fitogenéticas, y junto con ellas, la del conocimiento ancestral de su cultivo o función.

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

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

En este contexto, tuvo lugar un proceso de modernización que ha sido calificado como parcial y excluyente. Parcial, porque abarca sólo a algunas regiones, algunos productores y algunos productos, en particular productos de exportación e insumos para una agroindustria de demanda elástica. Excluyente, porque ha desplazado hacia tierras marginales a una parte importante de los pequeños productores dedicados especialmente a la producción de alimentos básicos. Este proceso generó en muchos casos altas concentraciones poblacionales en zonas rurales relativamente pequeñas, conduciendo a una progresiva degradación de los recursos naturales de dichas áreas.

Otra característica fue la tendencia al reemplazo de la mano de obra permanente por trabajadores temporales, generando, por una parte, procesos de hiperurbanización, estancamiento rural, sobreintensificación de áreas frágiles y presión por deforestar, y por otra, sobrefertilización, sobremecanización y uso ineficiente del agua en el sector de agricultura moderna.

Deforestación

Cuando se habla de deforestación en Centroamérica normalmente se presentan como causas:

- i) la colonización de la frontera agrícola por campesinos en búsqueda de tierras con una agricultura de tumba-roza-quema (la llamada *hamburger connection*), que supuso una rápida transformación de tierras forestales en pasturas, para satisfacer la explosión (boom) de la demanda de carnes en los Estados Unidos en las décadas de 1960 y 1970;
- ii) la expansión de cultivos comerciales como café y banano;
- iii) la extracción de madera y leña, además de presiones adicionales derivadas del crecimiento poblacional.

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

Kaimowitz (1996) recoge las estimaciones que distintos autores hicieron desde 1970 hasta 1990, considerando sin embargo que éstas tienden a sobreestimar la dinámica del proceso. Según sus estimaciones:

- i) En Costa Rica la deforestación habría caído de entre 40.000 a 60.000 hectáreas a principios de los años ochenta, a 18.000 has, entre 1987 y 1992 y a sólo 8.500 has recientemente.
- ii) En Guatemala, 30.000 has al año fueron deforestadas en el Petén entre 1976 y 1987 y 42.000 has entre 1987 y 1993.
- iii) En Honduras sólo existen observaciones aceptables para el lapso comprendido entre 1962 y 1989 y la tasa neta de deforestación fue del orden de las 30.000 a 50.000 has por año.

- iv) En Nicaragua, un estudio del Gobierno, en 1986, usando fotografía aérea para comparar la cubierta forestal en ese año con cubiertas existentes en 1972-1974 permitió estimar una cifra de 120.000 has anuales. Sin embargo, muchos expertos están de acuerdo en que la deforestación disminuyó sustancialmente entre 1983 y 1989, para empezar a incrementarse nuevamente al final del conflicto militar.
- v) En el caso de Panamá, las estadísticas del Gobierno muestran que la deforestación cayó de 46.000 has por año en la década de 1970 a 35.000 has. entre 1980 y 1987.

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

Cuadro 4
CENTROAMÉRICA (4 PAÍSES) Y PANAMA: ESTIMACIONES DE
DEFORESTACIÓN PARA 1970-1990 POR VARIOS AUTORES

(En miles de hectáreas)

Países	Grainer	Nations y Komer	WRI	FAO	Merlet	Utting
	1970-1980	1982	1981-1985	1981-1990	1991	1990
Costa Rica	60	60	60	50	40	50
Guatemala	Na	60	60	81	90	90
Honduras	53	70	90	112	108	80
Nicaragua	97	100	121	124	125	70
Panamá	31	50	36	64	41	34
Total	Na	340	367	431	404	324

Fuente: Kaimowitz, 1995.

Los datos del siguiente cuadro indican que para 1990 la región estaba perdiendo alrededor de 340 mil hectáreas de bosques cada año; estos datos se refieren tanto a bosque cerrado como a foresta degradada y son una indicación de que la tasa deforestación ha disminuido durante los años noventa con respecto a la prevalente en décadas anteriores.

Cuadro 5
CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: TIERRAS FORESTALES Y DEFORESTACIÓN ANUAL

	Área total (has)	% del total de tierras	Deforestación anual (has)
Costa Rica	1 476 000	33	50 000
El Salvador	250 000	12	14 000
Guatemala	3 762 000	35	90 000
Honduras	1 731 000	42	180 000
Nicaragua	4 140 000	30	170 000
Panamá	3 203 000	42	34 000
Total	17 502 000	36	338 000

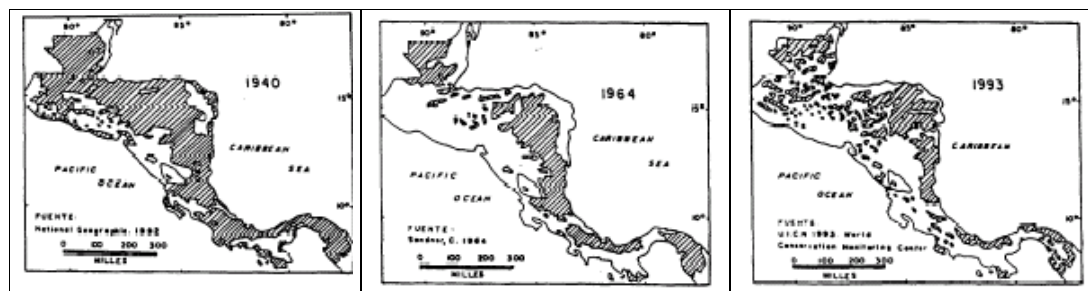
Fuente: *Sustainable Agriculture for Central America*, J. P. Groot R. Ruben editores, 1997 Mac Millan Press.

En síntesis, según Kaimowitz la deforestación en Centroamérica disminuyó probablemente de alrededor de 400.000 hectáreas por año a fines de los años setenta, a alrededor de 300.000 en los noventa. “Esta caída por cierto no es para consolarse, puesto que aun con la actual tasa de deforestación, Centroamérica va a perder todo el bosque que tiene en menos de 60 años...(aunque) la deforestación ha declinado en Costa Rica, Nicaragua y Panamá durante los ochenta ... se incrementó en el Petén y en Nicaragua desde 1990. La deforestación está concentrada actualmente

en el Petén y en una franja transversal del norte, que recorre Atlántida, Colón, Olancho, y gracias a Dios en Honduras; y Zelaya, Ginotega y Río San Juan en Nicaragua”.

Gráfico 16

CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DE LA CUBIERTA FORESTAL ENTRE 1940 Y 1993



Fuente: Kaimowitz, 1996.

Es tal vez en las laderas, altiplanicies y en general, las zonas de secano o temporal, donde el vínculo entre pobreza y destrucción ambiental se manifiesta de la manera más elocuente. La presión poblacional y las necesidades de alimentación y combustible, en áreas que tradicionalmente correspondían a zonas de pastoreo estacional, han tenido un impacto considerable en su grado de erosión. Ello habría generado el efecto contrario, incrementando dichas necesidades en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Pérdida de variedades

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

Existen diversos cultivos importantes en el consumo local que podrían difundirse hacia otras zonas por ejemplo, cereales, legumbres para consumo humano, tubérculos y raíces, así como centenares de especies silvestres y cultivadas que se emplean en las zonas tropicales con un alto contenido de proteínas, calcio y hierro, que superan por término medio, en dos o tres veces el de los cultivos europeos, los que además requieren aplicación abundante de fertilizantes y plaguicidas. Otro tanto ocurre con especies centroamericanas que corren el riesgo de desaparecer como consecuencia de los procesos de deforestación.¹³ Relegar a segundo plano dichos cultivos puede conducir al abandono y olvido de los largos procesos de domesticación de que fueron objeto y a una pérdida patrimonial irreversible (FAO, IPGRI, 2001).

Tierras regadas y de alto potencial

Desde el punto de vista de su impacto ambiental, el sector de agricultura moderna se ha caracterizado por tendencias que una estrategia ambientalmente sustentable debería frenar o revertir. Entre otras:

- i) la sobremecanización y sobreutilización de insumos industriales (fertilizantes, pesticidas, y otros), derivadas de políticas arancelarias que han favorecido la importación a bajo costo de maquinaria e insumos;

¹³ Según Barrance (1997), especies centroamericanas de importancia global serían entre otras: Albiziaguachepele, Bombacopsis quinata, Calliandra calothyrsus, Calophyllum brasiliense, Cedrela odorata, Cordia alliodora, Glicicidia sepium, Leucaena spp, Liquidambar styraciflua y Pinus caribaea (var. Hondurensis Barrance).

- ii) el uso socialmente ineficiente de los recursos hidráulicos, derivados de políticas de subsidio que reducen los costos privados del agua a una fracción insignificante de su costo social, aun haciendo abstracción de los costos implícitos en la sobreutilización de las aguas subterráneas;
- iii) la "ganaderización" en áreas aptas para el cultivo o la plantación;
- iv) la tendencia a reducir la diversidad biológica del ecosistema en determinados espacios, afectando a uno de los factores de su estabilidad a largo plazo.

La periferia urbana

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

Gasto de energía en el procesamiento de alimentos

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

Steinhart y Steinhart (1974) estimaron que los requerimientos de energía comercial, por unidad de caloría disponible en la mesa de un consumidor medio de Estados Unidos, requería de un insumo equivalente a nueve calorías de energía comercial.¹⁴ En la medida en que el patrón de consumo que se tiende a imitar es el que caracteriza al de los Estados Unidos, su generalización a los países centroamericanos implicaría tener que emplear en ello mucho más que la energía comercial disponible para todas las actividades, sólo para satisfacer el consumo alimentario per cápita actual, que es deficitario.

3. Calidad e inocuidad de los alimentos

Basta constatar la enorme incidencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos (ETA) en la mayoría de los países de la región, y sus efectos en el aprovechamiento de éstos, para considerar el problema de su nocividad como otra manifestación de la inseguridad alimentaria, e incorporar las acciones orientadas a su superación como parte de las políticas.¹⁵

Los sistemas de información existentes no son totalmente comparables ni tan exhaustivos como sería necesario para hacer afirmaciones más confiables. No obstante, el análisis de algunos indicadores sobre agua y saneamiento, así como la incidencia de algunas ETA son reveladores, más aún si se los compara con los de países en mejores estadios de desarrollo (véase el cuadro II.3).

¹⁴ En este cálculo se incluyen los procesos de: producción, transformación, transporte, comercialización, adquisición y preparación del alimento.

¹⁵ Nos referimos especialmente a las salmonelosis, shigellosis, hepatitis, tifoidea, cólera, y otras.

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

Cuadro 6

CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: COBERTURA DE LOS SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO Y ENFERMEDADES ASOCIADAS A SU CALIDAD

País	Con servicio 1985-1995 Porcentaje	Con agua segura 1990-1995 Porcentaje	Con saneamiento Porcentaje	Tasa de mortalidad debido a infecciones intestinales x 1 000, 1985-1995	Episodio estimado de diarrea (niños<5 años)	Casos de cólera 1991-1993	Muertes por cólera 1991-1993
Costa Rica	100	92	100	0,27	4,6	26	0
El Salvador	53	77	81	4,09	4,1	15 673	563
Guatemala	67	62	68	7,46	5,2	49 673	563
Honduras	77	65	82	6,56	3,0	2 320	44
Nicaragua	62	58	59	9,83	2,0	9 541	266
Panamá	84	84	91	0,66	2,0	3 636	82

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

Además de la precariedad de las condiciones sanitarias que caracteriza a los ambientes en que se preparan las comidas hogareñas y los ingredientes empleados, una de las fuentes más frecuentes de intoxicación la constituye la venta de comidas callejeras, tan ubicua en las ciudades centroamericanas y a la que se le asigna una importante responsabilidad en la difusión del cólera. Se trata de una práctica tradicional cuyo crecimiento ha ido de la mano con la acelerada urbanización, el incremento de la distancia entre el hogar y el trabajo y la mayor participación de la mujer en actividades fuera del hogar (véase el cuadro 7).

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

Cuadro 7

CENTROAMÉRICA (6 CIUDADES): VENDEDORES DE COMIDAS CALLEJERAS EN LAS PRINCIPALES CIUDADES

Ciudades	Nº vendedores	Mujeres (porcentaje)
San José	800	s.i.
San Salvador	4 000	70
Guatemala	7 500	25
Tegucigalpa	2 000	90
Managua	10 600	75

Fuente: FAO/RLAC, 1990a.

No obstante los problemas sanitarios mencionados, esta no es una actividad que pueda reprimirse, precisamente debido a las razones que han determinado su crecimiento pues, en primer lugar, satisface una necesidad muy sentida en los sectores populares al estar disponible donde es requerida, y coincidir con los hábitos de consumo de sus clientes ofrecer un bajo costo, entre otras razones. Por otra parte, estos puestos de venta constituyen una fuente de ingresos y empleo para un

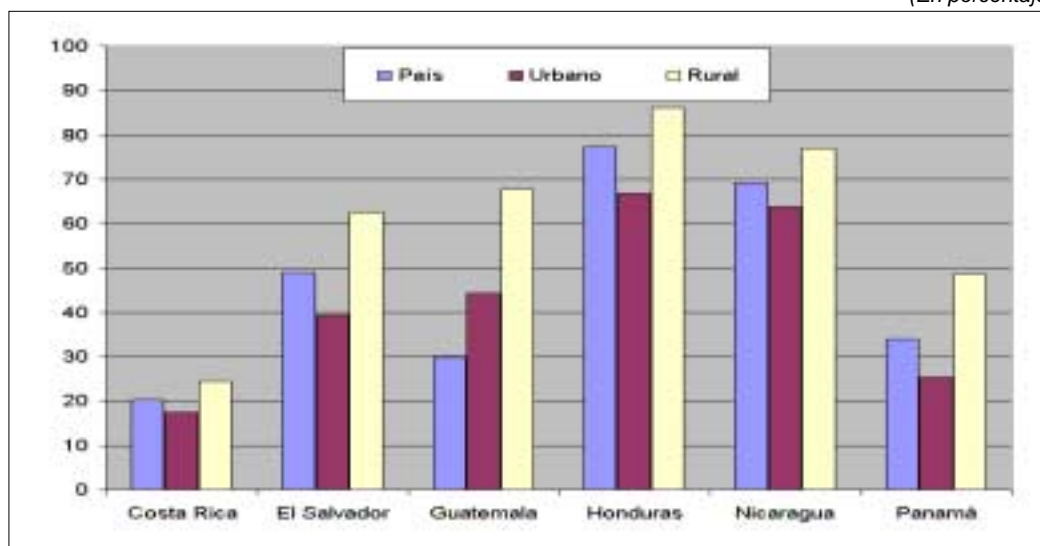
número no despreciable de personas, que por lo general y son de baja calificación y con mucha frecuencia se trata de mujeres que aportan, así, un complemento de ingreso. La orientación, más bien, debiera consistir en la creación de mecanismos de control sanitario y mejoramiento de las condiciones de preparación y expendio de estas comidas, de modo de reducir al mínimo posible sus efectos negativos.¹⁶

4. Acceso a los alimentos: pobreza e indigencia

El indicador más empleado en América Latina para estudiar la pobreza es el de la línea de pobreza (LP) que, sin entrar en una descripción de sus alcances y limitaciones, -para los efectos de lo que aquí interesa- tiene como punto de partida empírico, la comparación entre los niveles de ingreso y el costo de una canasta alimentaria normativa suficiente para satisfacer los requerimientos energético-proteicos del individuo.^{17/18}

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

Gráfico 17
CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA, 2002
(En porcentaje)



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2002-2003*.

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

¹⁶ La FAO ha desarrollado experiencias en materia de asistencia técnica, destinada a la creación de normas de control y mecanismos de capacitación en relación con la venta callejera de alimentos, incluyendo un video y una "Guía didáctica para la capacitación de vendedores de alimentos en la vía pública" (FAO/RLAC, 2000).

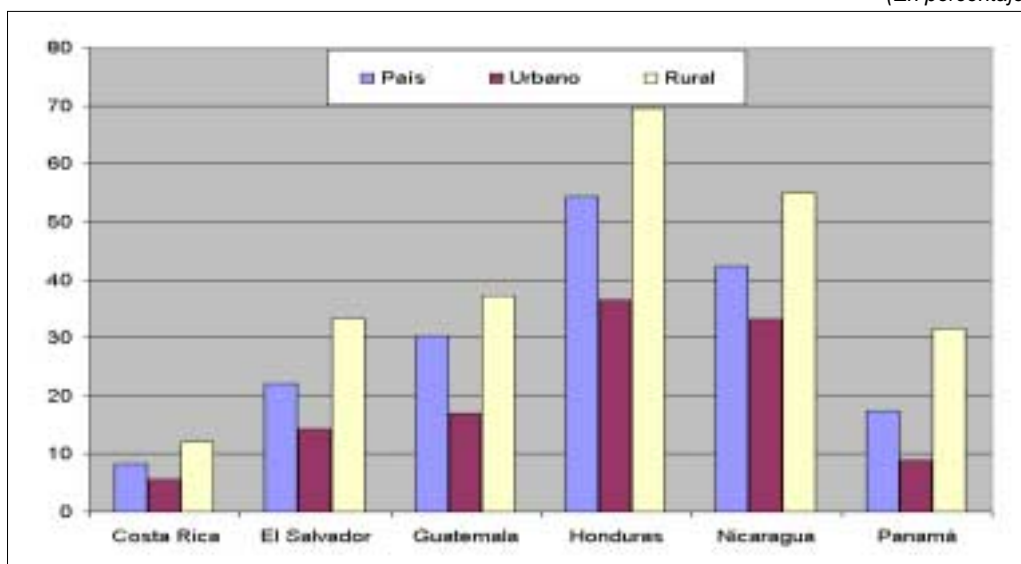
¹⁷ Véase al respecto, *Desarrollo sin pobreza*, PNUD, Quito, noviembre de 1990, donde junto con describir la metodología en detalle, se examinan sus limitaciones.

¹⁸ La línea de extrema pobreza se establece a partir del valor monetario diario de una canasta básica alimentaria diseñada para satisfacer las necesidades nutricionales de un adulto.

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

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

Gráfico 18
CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: NIVELES DE INDIGENCIA URBANA Y RURAL, 2002
(En porcentaje)

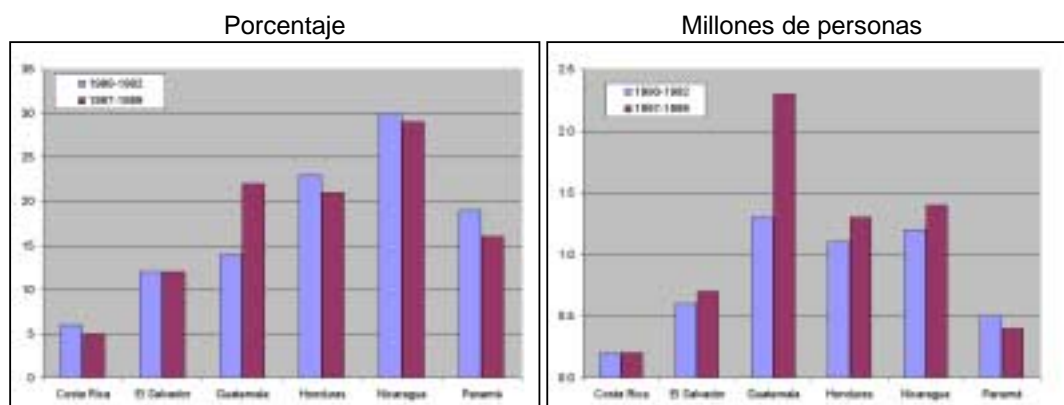


Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2002-2003*.

Independientemente de las restricciones que se indican en el capítulo I, con respecto a las diferencias entre pobreza extrema y hambre, los indicadores de pobreza pueden tomarse como una aproximación a la magnitud de la población con problemas de acceso a los alimentos (aunque no necesariamente desnutrida), y los indicadores de indigencia como una aproximación a la incidencia de la desnutrición. El que no exista necesariamente una relación biunívoca entre los niveles de pobreza y los de desnutrición, no desmiente lo anterior, ya que -por una parte- existen mecanismos de adaptación a niveles bajos de ingesta alimentaria: adaptación conductual, biológica y metabólica (James y Schofield, 1990, pp. 91 a 96), algunos de los cuales se traducen en descensos de rendimiento físico, y por otra, la distribución intrafamiliar, de la que se sabe poco, así como el tiempo disponible de la mujer para maximizar el alcance de un determinado ingreso, contribuyen en algunos casos a compensar parcialmente los efectos de la pobreza.

A partir de las Hojas de Balance alimentario y los coeficientes de variabilidad del consumo alimentario, es posible tener una aproximación gruesa a la magnitud de la subnutrición, es decir, del porcentaje de población que está por debajo de los mínimos establecidos dadas las características demográficas de cada país (véase el gráfico 19).

Gráfico 19
CENTROAMERICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN
POR DEBAJO DE LOS MÍNIMOS NUTRICIONALES¹⁹



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cac (2002).

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

¹⁹ Consejo Agropecuario Centroamericano, (2002), "Seguridad alimentaria en Centroamérica: Del manejo de crisis en el corto plazo al manejo de riesgos. Reducción de la vulnerabilidad en el largo plazo". Nota estratégica Presentada a la *Cumbre de la Alimentación*. Cinco años después, julio 2002.

C. El sistema alimentario

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

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

No basta, sin embargo, con admitir que los alimentos que adquiere el consumidor son el resultado de un conjunto de actividades articuladas, desde la producción primaria a la distribución al detalle, pasando por el acopio, la transformación agroindustrial y el comercio

mayorista, pues a las relaciones técnico-funcionales entre las distintas esferas de actividad referidas es necesario agregar las características y relaciones de los agentes sociales que participan en cada una de ellas, considerando el papel que cumplen o que podrían cumplir bajo un determinado marco de políticas destinadas al logro de la seguridad alimentaria.

1. Características generales de un sistema alimentario

Un sistema alimentario abarca el conjunto de relaciones socioeconómicas y técnico-productivas que inciden de un modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos alimentarios.

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

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

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

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

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

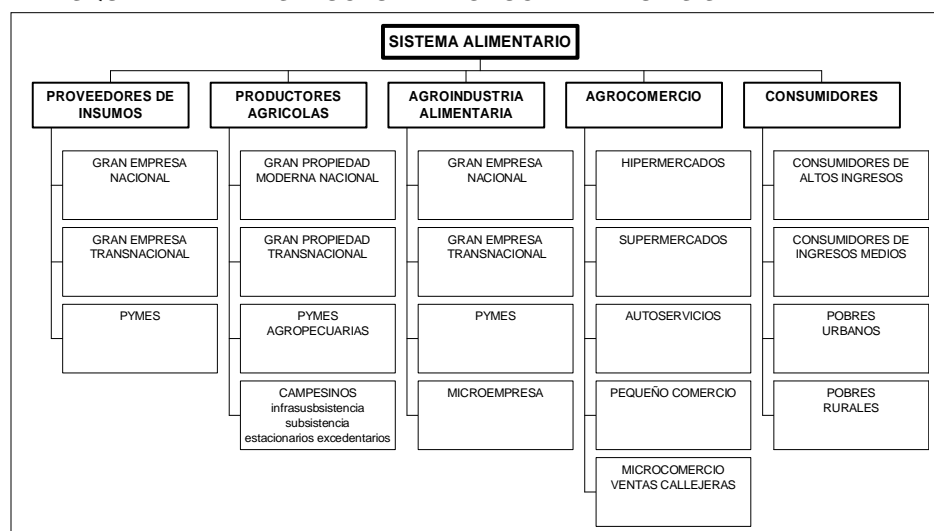
Las características de la estructura productiva del sistema alimentario de mayor relevancia para el diseño de la política alimentaria son:

- i) La heterogeneidad de las unidades de producción y distribución que lo conforman. El sistema alimentario es el más heterogéneo de los sectores de la economía. En él coexisten unidades campesinas con empresas agrícolas altamente capitalizadas; microindustrias con grandes monopolios y oligopolios de la agroindustria nacional y transnacional; microcomercios con cadenas de super o hipermercados; producción y ventas de comida callejeras con grandes empresas de restaurantes;

- ii) la asimetría de las relaciones entre agentes y, en muchos casos
- iii) la insuficiente articulación entre la producción primaria y el sector de transformación.

Entre las características comunes a los países medianos y pequeños, como los centroamericanos, se encuentran: la escasa o ineficiente articulación entre la agricultura, la industria y los servicios; un peso importante (y en muchos casos creciente) que revisten los insumos y los medios de producción importados en la producción alimentaria; y un déficit en la infraestructura, localización y características de los sistemas de almacenaje y acopio de la agroindustria y comercio que eleva los costos de transacción de los bienes finales.

Gráfico 20

ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE UN SISTEMA ALIMENTARIO

Fuente: Elaboración propia.

Al contar con un análisis de la estructura productiva basado en estas dimensiones y claros objetivos de estrategia alimentaria, es posible plantear el conjunto de políticas específicas y diferenciadas que permitan impulsar o inhibir la acción de los distintos agentes, en función de su grado de compatibilidad o incompatibilidad con dichos objetivos.²⁰

El análisis a nivel de cadenas como marco para la política debería permitir:

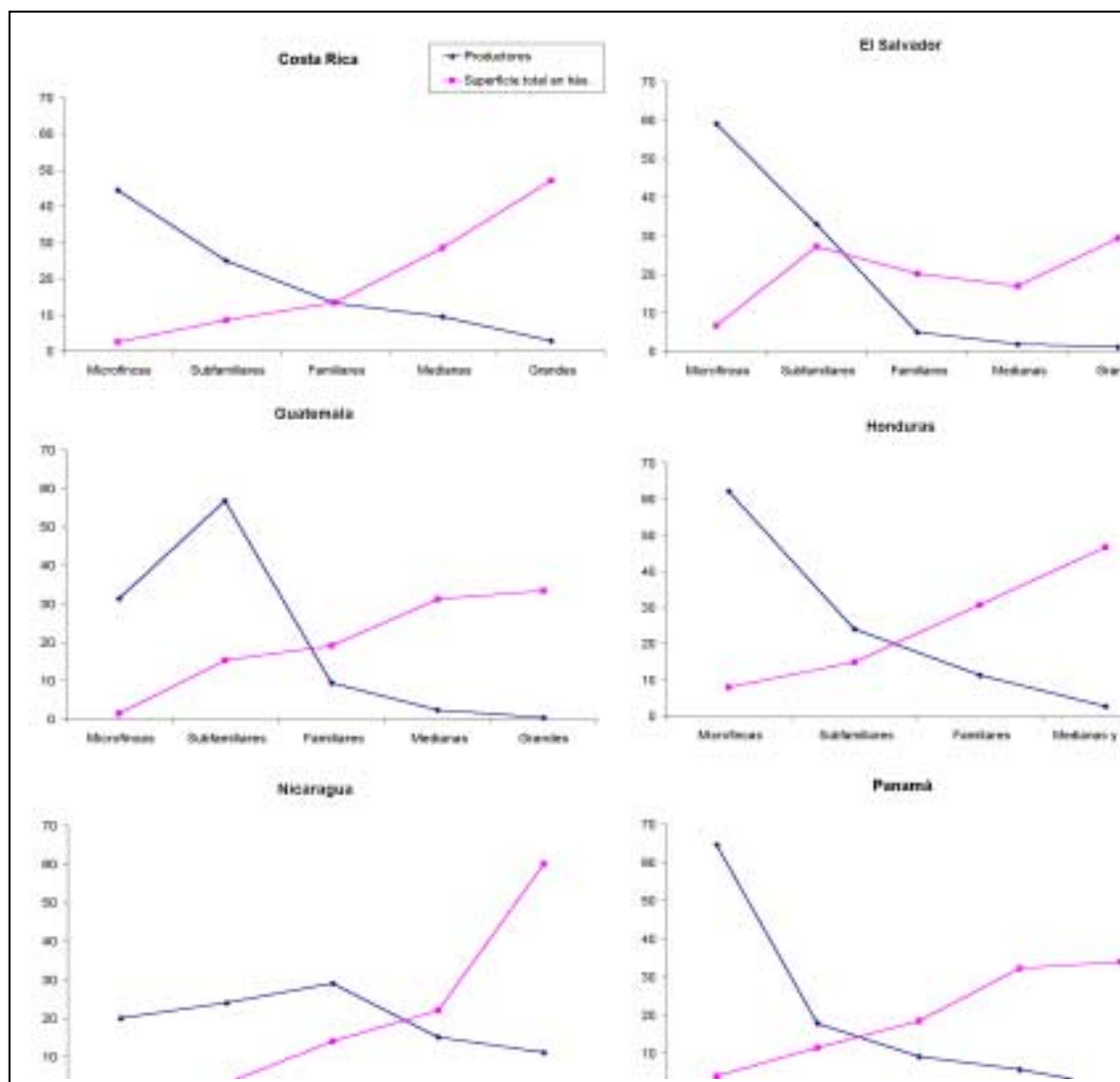
- i) detectar dónde se encuentran y qué forma adquieren algunos conflictos entre la esfera agrícola, la industria y el comercio, y entre diversos tipos de productores, a objeto de establecer los factores que impiden la concertación para buscar "juegos de suma positiva" entre los distintos agentes,
- ii) aumentar la transparencia de las relaciones y el acceso a información de los agentes más débiles de la cadena,
- iii) introducir consideraciones sobre sustentabilidad ambiental a partir de la detección de la esfera de actividad y el tipo de agentes que generan los efectos de deterioro ambiental imputados a productos o productores específicos, y otros. (Koulychizky, 1985, p. 139).

²⁰ <http://www.rimisp.org/seccion.php?seccion=57>

2. Agentes en los sectores de los sistemas alimentarios Centroamericanos

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

Gráfico 21
CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: ESTRUCTURAS AGRARIAS COMPARADAS



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de censos agrícolas realizados entre 1983 y 2000.

a) El sector primario: principales tipos de entidades productivas

En Centroamérica, las unidades productivas del sector presentan una estructura de tipo bimodal, con un vasto sector campesino y un reducido sector empresarial, y con distinto grado de modernización, lo que contrasta con estructuras unimodales como la que caracteriza, por ejemplo, a Corea del Sur.

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

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

Estimaciones grosso modo sobre la importancia relativa de los distintos tipos de unidades productivas en la subregión, indican que la agricultura empresarial generaría alrededor del 60% de la producción para consumo interno y algo más de los dos tercios de lo que se exporta. No obstante, en los casos del maíz, frijol y papas, la mayor parte de la producción sería de origen campesino.

Más allá de la característica genérica de la agricultura campesina, que es de tipo familiar y cuyas decisiones de producción están estrechamente ligadas a las de consumo, se dan diferencias significativas en lo que respecta a su potencial tanto de lograr la seguridad alimentaria de las propias familias, como de contribuir al incremento de la disponibilidad agregada nacional de alimentos básicos o productos de exportación.

Es importante tener presente el hecho, no suficientemente considerado en el diseño de la política, de que hay un alto grado de heterogeneidad dentro del sector campesino, en el sentido de que en sus estrategias de superación de la pobreza y uso de su fuerza de trabajo en la agricultura ocupa sólo una parte de su tiempo; el resto está dedicado a diversas formas de empleo rural no agrícolas que suelen superar el 40% de sus ingresos totales.

b) Efectos de los fenómenos naturales y los ciclos de precios en la producción y exportación agrícola

Durante los últimos años, el sector agrario en Centroamérica se ha visto afectado tanto por el comportamiento de los mercados de productos agrícolas a nivel mundial, como por fenómenos climatológicos que han mermado en forma importante los volúmenes de producción, con consecuencias directas en los ingresos familiares y la oferta de bienes y puestos de trabajo del sector.

En el plano externo, la gran abundancia de productos agrícolas exportables y, en los últimos años, la débil demanda de importaciones en este rubro han conducido al aumento de los excedentes y la baja de los precios internacionales de la mayoría de estos productos, en particular los granos básicos. Por otra parte, la gran afluencia de capitales externos en la década de 1990, que se tradujo en la apreciación de las monedas nacionales, ha expuesto a los productores agrícolas a una intensa competencia, en desmedro de las condiciones productivas y los ingresos.

Cuadro 8
PRECIOS INTERNACIONALES DE ALGUNOS GRANOS BÁSICOS

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1999	2001
	(Dólares por tonelada)						(Índice 1996=100)	
Arroz	464,0	441,5	446,3	450,7	367,3	306,6	97,1	66,1
Maíz	164,6	117,3	101,6	90,2	88,2	89,6	54,8	54,4
Trigo	222,0	171,3	135,0	120,1	122,2	135,9	54,1	61,2
Sorgo	150,0	109,6	98,0	84,4	88,0	95,2	56,3	63,5

Fuente: CEPAL,(2003b), "Istmo Centroamericano: Los retos de la sustentabilidad en granos básicos" (LC/MEX/L.554), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, mayo de 2003.

Asimismo, sucesivos fenómenos naturales han dejado en evidencia la vulnerabilidad del sector agropecuario centroamericano. Al huracán Mitch, cuyos efectos todavía repercuten en los niveles de mora crediticia y las demandas de reinversión, le siguieron dos terremotos en El Salvador a comienzos de 2001 y una sequía que ha afectado en mayor o menor medida a todos los países de la región.²¹

Entre mayo y agosto de 2001, el período de mayor demanda de agua del cultivo de granos básicos, la pluviosidad disminuyó a cotas inferiores a las históricas y a las necesidades hídricas de la agricultura. Este fenómeno provocó una significativa disminución de rendimientos que ya eran bastante bajos en el contexto internacional, y la pérdida completa de la producción en algunas zonas. La irregularidad de las lluvias en 2002 acentuó estos problemas.

Se estima que más del 18% de la producción prevista en la región se perdió debido a la sequía, lo que redujo las existencias y obligó a destinar mayores recursos a la importación de alimentos. Esto habría deteriorado las condiciones de vida de unos 600.000 habitantes de las zonas rurales.

Cuadro 9
CENTROAMÉRICA: ESTIMACIONES DE PÉRDIDAS EN GRANOS BÁSICOS CAUSADAS POR LA SEQUÍA DURANTE EL AÑO AGRÍCOLA 2000-2001

Tipo de grano	Producción perdida (en miles de quintales)	Valor de la pérdida (millones de dólares)
Maíz	7 058	62,4
Frijol	930	21,9
Arroz	1 241	13,5
Sorgo	1 341	8,8
Total	10 570	106,6

Fuente: CEPAL/CCAD, *El impacto socioeconómico y ambiental de la sequía en 2001 en Centroamérica* (LC/MEX/L.510), noviembre de 2002.

Estos eventos agravaron la difícil situación de la actividad agrícola en la región, que ya se había visto afectada por una crisis sin precedentes en el sector cafetalero. El exceso de producción mundial de café acrecentó en gran medida las existencias en los últimos cinco años, situación que determinó una importante reducción de los precios en el mercado internacional. Se estima que en

²¹ Se estima que ambos terremotos tuvieron como saldo 1.142 muertos y más de 8.000 heridos, la desaparición de 41.440 micro y pequeños negocios y 55.000 empleos, la pérdida o deterioro de la vivienda del 25,6% de la población de El Salvador y el ingreso en la pobreza extrema de 250.000 personas. Las pérdidas totales habrían ascendido a 1.660 millones de dólares, el equivalente al 13% del PIB y al 55% de las exportaciones del país en el año 2000. (PNUD (s/f). Conviene tener presente también el efecto de fenómenos naturales más predecibles, como las corrientes de El Niño y La Niña). En una estimación previa a la sequía, se calculó que el daño económico conjunto de los fenómenos naturales en la región se elevaba a un promedio del 2% del PIB desde 1972 (CEPAL, 2002b).

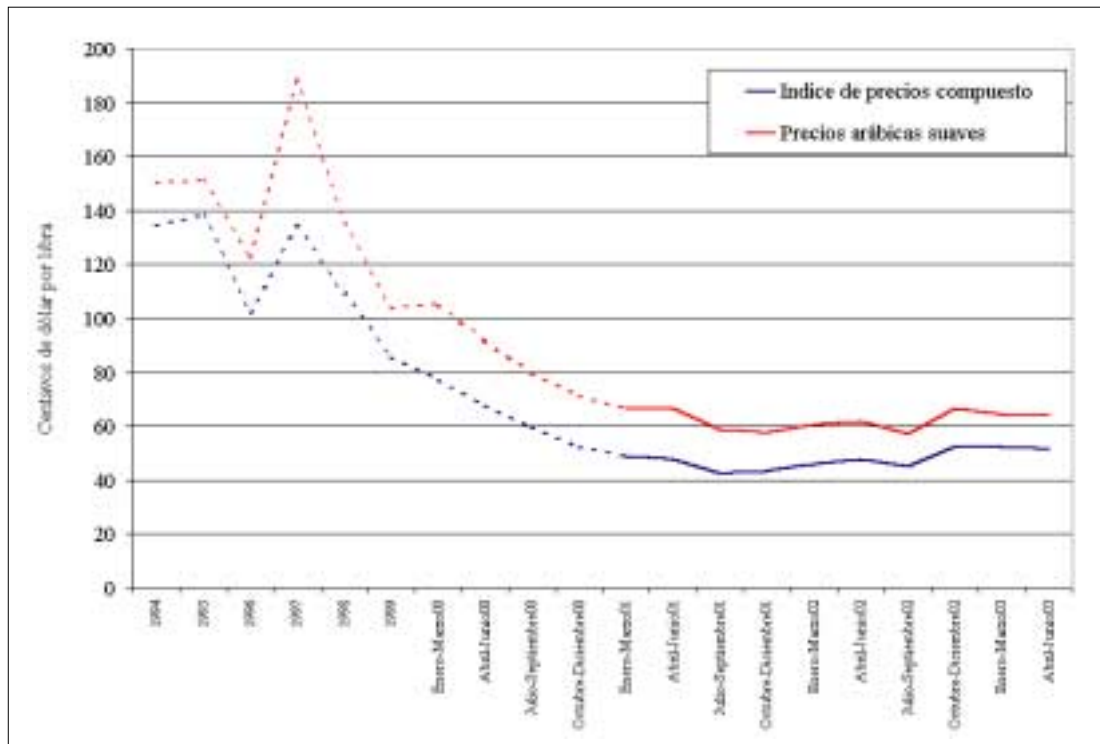
2001 las exportaciones de café reportaron 713 millones de dólares menos que el valor promedio del quinquenio 1994-1998 -una pérdida equivalente a alrededor del 1,2% del PIB regional de ese año- y pasaron del 16% del total de exportaciones de bienes en el quinquenio referido al 7% en el año 2001.

Cuadro 10
CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE CAFÉ
(En millones de dólares)

	1998	1999	2000	2001
Costa Rica	409,4	288,7	272,0	161,9
El Salvador	323,7	245,1	297,9	115,1
Guatemala	586,5	562,6	573,7	306,5
Honduras	103,3	429,8	256,1	340,6
Nicaragua	173,4	135,3	170,9	104,9
Panamá	23,9	18,5	16,0	11,1

Fuente: CEPAL, "Istmo Centroamericano: evolución del sector agropecuario, 2001-2002" (LC/MEX/L.550), México D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, febrero de 2003 y para el caso de Honduras, CEPAL, Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

Gráfico 22
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL CAFÉ: INDICADOR COMPUESTO DE PRECIOS Y PRECIOS DE TIPO ARÁBICAS SUAVES



Fuente: Organización Internacional del Café (OIC), sitio oficial (<http://www.ico.org>).

Los efectos económicos y sociales en las zonas cafetaleras fueron importantes; la reducción de los precios del grano significó una abrupta merma de los ingresos de los cerca de 300.000

productores de café de la región, con las consiguientes dificultades para el pago de las deudas y el acceso a nuevos créditos. Asimismo, se registró una fuerte contracción de la demanda de mano de obra, que representó una pérdida equivalente a 170.000 puestos de trabajo permanentes en 2001 y a alrededor de 140 millones de dólares en salarios. Si se considera la magnitud de la sobreoferta, es previsible que el precio del café no se recupere de manera significativa a corto plazo.

Los desastres naturales y la disminución tanto de la demanda internacional como de los precios de exportación de los granos básicos y el café están teniendo efectos muy severos en la calidad de vida de la población y las economías locales, principalmente en las zonas de laderas y trópico seco de la región. Esto ha agravado sobremanera el déficit alimentario de una parte significativa de las zonas rurales centroamericanas. Al respecto, es necesario considerar las características y dinámicas estructurales del sector agropecuario en la región, entre otras, las grandes extensiones de tierra cultivable dedicadas a ganadería, el uso de tierras fértiles en cultivos no tradicionales de mayor rentabilidad, la atomización de los predios de uso agrícola para destinarlos a la agricultura de subsistencia, los bajos rendimientos de la tierra vinculados con deficiencias tecnológicas y el aumento de la explotación de zonas frágiles y su deforestación con técnicas de roza y quema, y la disminución de la biodiversidad, como componentes ineludibles de una política nacional de seguridad alimentaria que permita enfrentar en mejor pie dificultades propias de la naturaleza y del comportamiento de los mercados internacionales.

c) La agroindustria alimentaria

La agroindustria y el agrocomercio son los principales orientadores del sistema alimentario, no sólo por las funciones que cumplen como tales sino porque influyen significativamente en el resto de dicho sistema: hacia atrás, sobre la producción agrícola, y hacia delante, sobre los consumidores.

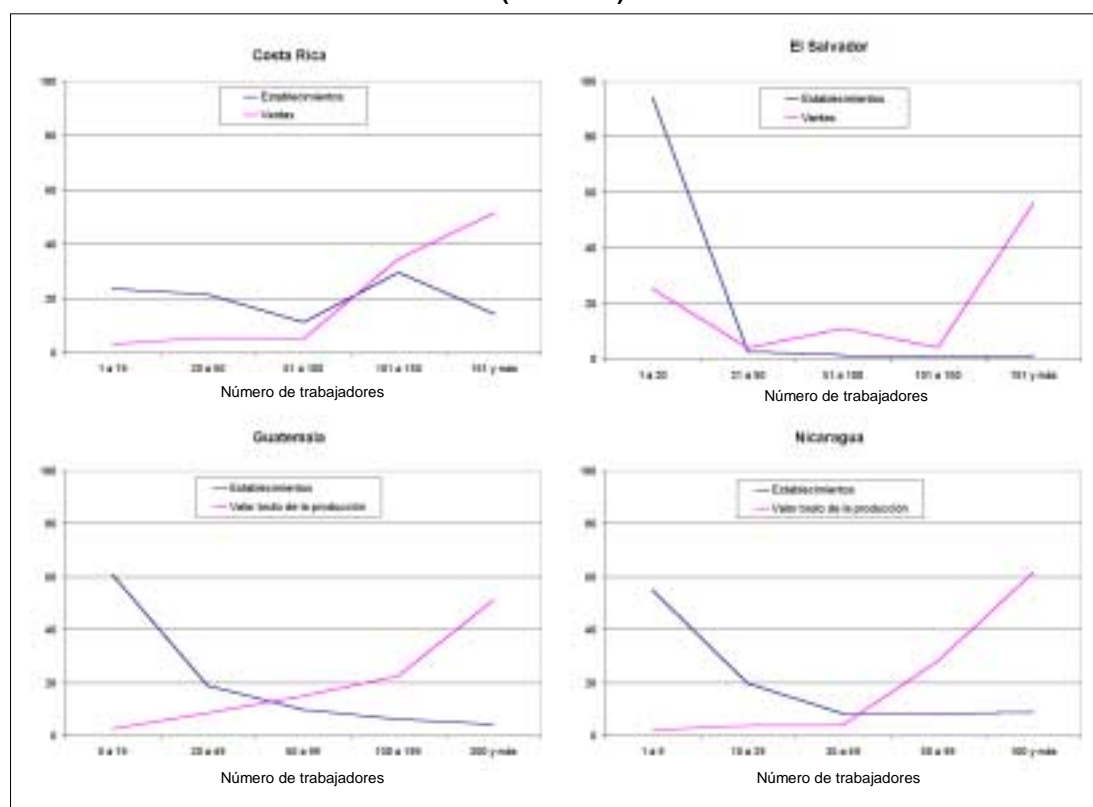
Con respecto a otras ramas industriales, la industria agroalimentaria muestra ciertas diferencias en la estructura de los mercados en que opera, como compradora de insumos y vendedora de productos, como en la dinámica del cambio tecnológico y en los determinantes de la competitividad, diferencias que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

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

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

Gráfico 23

CENTROAMÉRICA (4 PAÍSES): ESTRUCTURA DEL SECTOR INDUSTRIAL



Fuente: Arroyo y Nebelung, 2002.

d) Estructura del sector comercial

Aun antes de la emergencia y expansión de los supermercados, el sector de comercialización de alimentos ocupaba un espacio crítico en el sistema alimentario pues debido a su ubicuidad, su incidencia en el precio que enfrenta el consumidor y a constituir el punto final de la cadena de oferta y el inicial del flujo de información hacia la producción, contribuye al ajuste entre la producción y el consumo. Con la creciente influencia de los supermercados, el sector –que era punto de información- ha pasado a ser cada vez más el punto de comando o núcleo de control de la evolución de los sistemas alimentarios.

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

El radio de acción de los comercios guarda proporción con su cobertura en términos de número de familias y define su tipo. La tendencia es que a mayor distancia, mayor tamaño, mayor cobertura, menor precio y mayor surtido.

En la esfera del comercio alimentario, un sector moderno, conformado por cadenas de supermercados e hipermercados organizados a imagen y semejanza de sus homólogos de países industrializados, con técnicas de venta y un surtido que en nada los diferencia de los que un

consumidor encontraría en dichos países, coexiste con un vasto conjunto de microunidades organizadas en torno del trabajo familiar y que, al igual que la microindustria alimentaria y la elaboración y venta de comidas en las calles, son la expresión urbana de las formas campesinas o artesanales de organización productiva a las que se hiciera referencia anteriormente.

El pequeño comercio

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

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

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

Una de las aparentes paradojas del funcionamiento del comercio detallista es el hecho recurrente -de importancia para la política alimentaria- que los consumidores pobres de áreas marginales pagan precios mayores por productos de inferior calidad que los consumidores con acceso a los establecimientos más modernos. Ante lo cual cabe preguntarse por las razones que explican la subsistencia del microcomercio. Una tendencia frecuente es la de explicarlo por "ineficiencias" (de escala y otras) del pequeño comercio, pero dado el marco competitivo en que éste funciona, deben haber otras razones que justifiquen su existencia. Una primera razón es la cercanía del local al domicilio, a la que se suman las comúnmente presentes relaciones particularistas entre comprador y vendedor (que contrastan con el carácter genérico o universalista de las relaciones en el comercio moderno), la existencia de formas de fraccionamiento que se adecúan a la capacidad de compra y modos de pago adecuados a la irregularidad de los ingresos del comprador, incluso, el servicio de refrigeración implícito en las compras diarias fraccionadas de alimentos

perecederos.

Cuadro 11

ADECUACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA AL CONSUMIDOR DE BARRIO DE BAJOS INGRESOS

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

Fuente: Elaboración propia.

Nota: F = Favorable D = Desfavorable V = Variable

Los supermercados²²

Este tipo de comercio se desarrolló sobre la base de sus homólogos estadounidenses, con grandes superficies que van desde los 300 m² hasta más de 1.300 m² (hipermercados o centros comerciales), con ventas por autoservicio, incorporación de moderna tecnología y alta densidad de inversión en infraestructura por unidad de empleo.

El desarrollo de estas cadenas ha tendido a cambiar de manera creciente y drástica los circuitos de comercialización alimentaria en la región: "a diferencia de los pequeños comercios, las grandes firmas de distribución compran directamente a los productores, sin acudir a los mayoristas ni a otros circuitos de comercialización complejos y caros. Por otra parte, los elevados volúmenes de venta, aunados a las rápidas tasas de rotación de los productos, les permite amortizar más rápidamente los costos fijos".

De una condición marginal, los supermercados se han convertido en una fuerza importante en el mercado alimentario. Una década atrás su participación total en dicho mercado en Guatemala pasó de 15% en 1994 a 25% en 1997 y a 34% en 2001. En el caso de Costa Rica llegó a 50% y a 37% en El Salvador.

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

Para mediados de 2003, se estima en 600 la cantidad de supermercados existentes en Centroamérica, equivalente a 17 supermercados por millón de personas, nivel que representa

²² Véase Reardon y Berdegú, 2002.

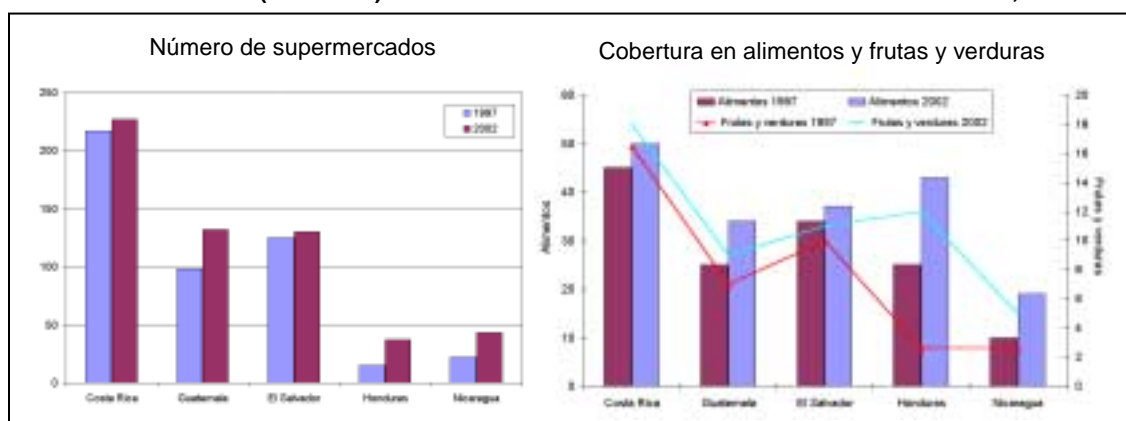
todavía la mitad del de Argentina. El promedio ponderado de la participación de los supermercados en la distribución de alimentos era de 28% hace cinco años, subiendo rápidamente a 36% en la actualidad, pero aún relativamente bajo en comparación con el 55% existente en Sudamérica.

Los supermercados se han ido expandiendo a lo largo de la última década, pasando de constituir un mercado nicho focalizado en los consumidores más ricos de las capitales, a penetrar en zonas más populares y ciudades intermedias e incluso pequeños pueblos de 10.000 a 25.000 habitantes. Más aún, el crecimiento acelerado de la principal cadena de Centroamérica se ha dado en los formatos focalizados en los segmentos de menores ingresos.

Un tercer aspecto es el alto nivel de concentración que caracteriza a las cadenas y que hace que la cadena mayor en cada país tenga entre 54% y 58% de participación en la distribución de alimentos. Estos niveles de concentración implican, por ejemplo, que uno de cada cuatro quetzales gastados por los guatemaltecos en alimentos lo es en Central American Retail Company (CAHRCO) y en Costa Rica uno de cada tres. Estas cifras son suficientemente elocuentes como para mostrar el efecto que el desarrollo de los supermercados tendrá en los sistemas agroalimentarios de los países centroamericanos en el futuro inmediato.

Gráfico 24

CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES): NÚMERO Y COBERTURA DE LOS SUPERMERCADOS, 1997-2002



Fuente: Berdegú y Reardon, 2003.

La participación de los supermercados en la distribución de frutas y verduras es muy inferior a la que tienen en el conjunto del sector alimentario (10% comparado con un 36%). No obstante, si las tendencias en la región son válidas, es muy probable que la proporción de compras de frutas y verduras por parte de los supermercados supere incluso la de las exportaciones, como de hecho ocurre en el resto de América Latina, donde las compras a productores locales representan 2,5 veces las exportaciones al resto del mundo.

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

La cadena La Fragua en Guatemala ha pasado de un 32% de centralización en el año 2001 a un 78% en el 2003, y la Corporación de Supermercados Unidos (CSU) de Costa Rica esta prácticamente centralizada en un 100%. La Fragua ha decidido dar un paso más y establecer en julio de 2003 un sello formal de calidad o inocuidad, el sello País, que se entrega a productores que están de acuerdo en vender sus productos con dicho sello sólo a La Fragua y que han pasado un test o certificado de un tercero, que es el que otorga el Programa Integral de Protección Agrícola y Ambiental (PIPAA), un cuerpo de certificación público-privado que surgió en respuesta a las crisis e impidió la entrega de exportaciones a los Estados Unidos.

Otra estrategia es la de la cadena de supermercados CSU (parte de la cadena regional CAHRCO) que controla el 80% del sector de supermercados en Costa Rica la cual, a través de su filial Hortifruti, ha ido estableciendo un sistema que consiste en la aplicación de un programa de asistencia técnica a sus proveedores. Sólo hasta hace siete años Hortifruti se limitaba a comprar en el mercado mayorista tradicional, para redistribuir los productos a través de las tiendas de CSE, pero en los últimos dos o tres años prácticamente abandonó el aprovisionamiento por medio de los canales tradicionales y fue todavía más lejos con la creación de una red de aproximadamente 200 proveedores preferentes que incluye a productores directos, logrando la obtención del sello azul por parte del Gobierno de Costa Rica por el uso de bajo nivel de pesticidas.

D. La política alimentaria

Hasta aquí, en este documento se han presentado las características y los principales antecedentes que permiten describir la situación de los países centroamericanos con respecto al objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria, tanto desde la perspectiva de la población aquejada por sus consecuencias como de la oferta existente. En esta sección se discuten las áreas de intervención de la política y los pasos que tanto de manera autónoma como mediante la ayuda internacional se han dado para alcanzar la seguridad alimentaria.

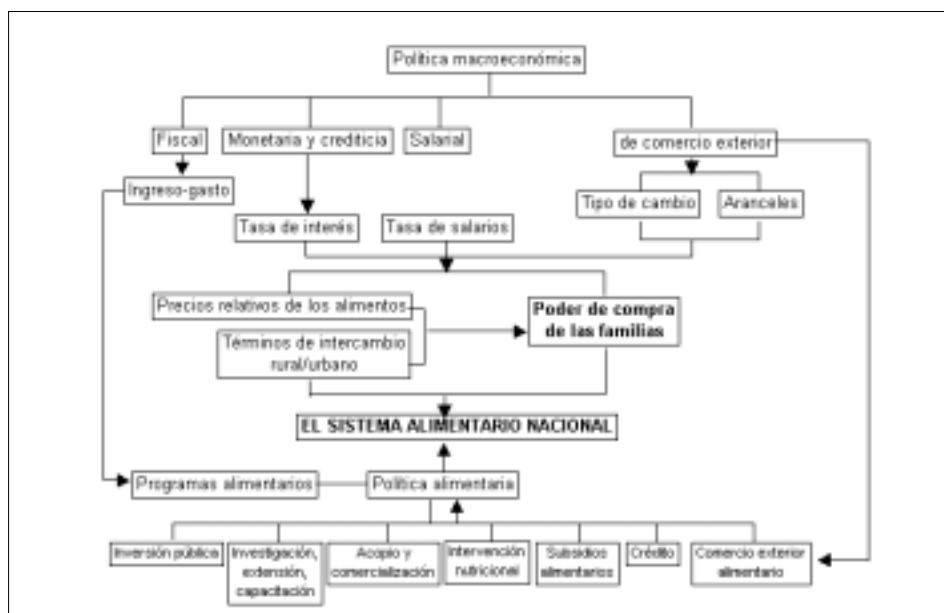
1. Objetivo y características de la política alimentaria

Se ha señalado que el objetivo de la política alimentaria es el de contribuir a superar la inseguridad alimentaria de la población.²³ Es decir, que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias, a fin de llevar una vida activa y sana.

Considerando las dimensiones de la seguridad alimentaria nutricional (SAN), el logro de este objetivo supone satisfacer condiciones de **disponibilidad** agregada de alimentos y asegurar el **acceso** a quienes no pueden expresar sus necesidades alimentarias como demandas de mercado.

²³ Se habla de contribuir y no de superar, pues esto depende de factores que escapan al ámbito exclusivo de la política alimentaria, involucrando incluso al propio estilo de desarrollo nacional.

VÍNCULOS ENTRE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA Y LA POLÍTICA ALIMENTARIA



Fuente: Elaboración propia.

En el caso centroamericano, se esperaría que la política de la SAN persiguiera dar cuenta de los problemas de suficiencia, estabilidad, sustentabilidad, inocuidad y autonomía. En la mayoría de los casos, no le cabe sino complementar o corregir los efectos de las principales variables macroeconómicas sobre la disponibilidad y el acceso alimentarios. Estas variables están estrechamente asociadas a las políticas fiscal, monetaria y crediticia, salarial y de comercio exterior, que inciden de modo tan significativo en los precios relativos de los alimentos, los términos de intercambio rural-urbano y el poder de compra de los consumidores. En el gráfico anterior se esquematizan los vínculos entre los principales “precios macroeconómicos” y los componentes del sistema alimentario.

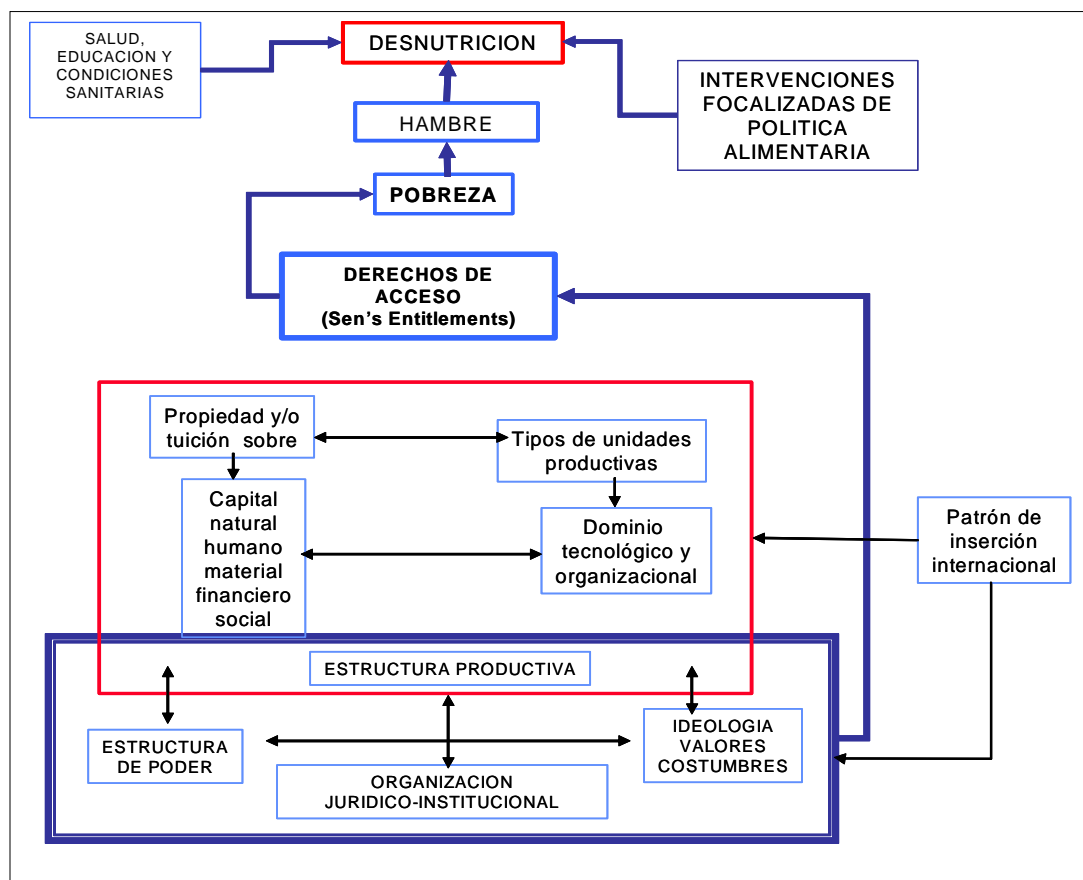
Las reformas estructurales y las políticas de apertura han ido reduciendo la capacidad de la política pública de incidir en los patrones de oferta alimentaria pues, para bien o para mal, buena parte del instrumental del pasado, como los subsidios, los tipos de cambio diferenciados, las franquicias, los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

Por contraste, los agentes privados de los últimos eslabones de las cadenas de producción-distribución de alimentos han pasado a jugar un papel de importancia creciente en la determinación de qué se produce e incluso, de cómo y quién produce los alimentos que llegan a la mesa de la mayoría de los consumidores. Este es el caso de los supermercados antes relatado.

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

Gráfico 26

DETERMINANTES ESTRUCTURALES DE LA POBREZA, EL HAMBRE Y LA DESNUTRICIÓN



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Schejtman, 1994.

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

En el gráfico 26, la desnutrición aparece como resultado inmediato del hambre y de insuficiencias en materia de salud, educación y equipamiento del hogar (en particular, agua potable, servicios sanitarios, y otros), y de la forma en que los alimentos disponibles se distribuyen dentro de la familia. El hambre por su parte, aparece como consecuencia de la falta de derechos de acceso y éstos, de la pobreza.

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

Dada la diversidad de factores que inciden en los determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional, parece razonable considerar tres niveles o ámbitos de intervención: el nivel macro, el meso y el nivel micro, cada uno con medidas y reglas que les son propias.

2. Políticas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) a nivel macro

Las intervenciones en el nivel macro están vinculadas, por una parte, con las propias variables macroeconómicas y por otra, con aspectos de regulación y estímulo al comportamiento de los principales agentes privados del sistema alimentario.

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

Si bien una parte de las políticas relativas al problema derivado de la fuerte inserción de los supermercados tiene ver con las medidas de tipo meso que se discuten más adelante, hay algunas de orden más general, como son: la inversión pública o asociada a privados en el desarrollo de laboratorios que reduzcan los costos de los servicios destinados a evaluar y calificar la inocuidad de los productos, no sólo para la exportación sino para el mercado doméstico pues dichos costos representan un peso significativo para los pequeños productores; la reducción de las barreras al movimiento de productos entre países de la región, que "aumente las posibilidades de una regionalización de los sistemas de abastecimiento"; el desarrollo de sistemas de transferencia tecnológica muy diferentes a los que caracterizaron a esta actividad en el pasado, orientados más bien a asegurar que los estándares de los procesos de producción correspondan a los establecidos por los supermercados o por las reglamentaciones públicas a que estos últimos pudieran estar sometidos; el impulso a programas tales como el que es una entidad público-privada entre el Ministerio de Agricultura de Guatemala y la Asociación Gremial de Exportadores de Productos Tradicionales (AGEXPRONT).

3. La política meso: desarrollo territorial rural de la seguridad alimentaria y nutricional

Se plantea como una estrategia de Desarrollo Territorial Rural (DTR) de la SAN, que toma como punto de partida, o si se quiere, se estructura en torno de las estrategias de desarrollo local, cuyo carácter sería eminentemente rural dadas las propias características de los países.

El DTR ha sido definido como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza.²⁴ Se trata, por lo tanto, de un proceso que descansa sobre dos pilares o componentes que deben abordarse de manera simultánea: la transformación productiva y el cambio institucional.

²⁴ Schejtman y Berdegué, 2003. El desarrollo de esta sección corresponde a una síntesis de elementos del capítulo 3 del documento citado salvo en lo que dice relación con las referencias a la SAN.

Una mirada retrospectiva a los diversos intentos de iniciar y definir políticas de seguridad alimentaria, con anterioridad incluso a la Conferencia Internacional sobre Nutrición y a la Cumbre sobre Alimentación, mostrará una cierta distancia entre la formulación de intenciones de las estrategias y las acciones concretas en que se tradujeron las políticas implementadas. En alguna medida, la contradicción entre una definición muy amplia y omnicomprendensiva de las estrategias de la SAN asignadas a determinados ministerios o secretarías y la formulación paralela de políticas de desarrollo rural y desarrollo local, asignadas a otros, terminaba por debilitar la capacidad operativa en cada uno de estos ámbitos, en circunstancias que, como lo revelan varios de los documentos y en particular las evaluaciones recientes de la Unión Europea, la existencia de objetivos e instrumentos comunes a dichas estrategias o políticas parece sugerir la necesidad y probablemente también la posibilidad de una formulación integral: “el SAN constituye un eje integrador de desarrollo local y de los diferentes actores como lo mostrado la experiencia del INCAP a nivel municipal” (Unión Europea. 2003):²⁵

En el citado documento la Unión Europea señala que la acumulación reciente de desastres de un nuevo tipo -como el Mitch en las tierras del interior y de la vertiente del Pacífico, la frecuencia de El Niño y el cambio climático o la sequía recurrente, aquellos imprevisibles como los terremotos- ha creado una incipiente cultura de prevención, en que se han multiplicado los análisis cartográficos carentes de integración entre sí. El reto en esta materia no es el de generar nuevas fuentes, sino más análisis espaciales de los fenómenos de seguridad alimentaria y nutricional.

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

El elemento de identidad que convoca en este caso a los agentes públicos y privados es el logro de un territorio libre de inseguridad alimentaria, función objetivo que permite diferenciar grados de vulnerabilidad territorial y sumarse a otros criterios como el grado de desarrollo del proceso de transformación productiva y el estado de desarrollo de una institucionalidad que contribuye a evitar la exclusión, para establecer una tipología de territorios como base para el diseño de políticas diferenciadas.^{26/27}

Algunos criterios orientadores para el desarrollo territorial son perfectamente adaptables al DTR-SAN, a saber:

- la transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea, teniendo a la reducción de la inseguridad alimentaria como norte;
- los programas deben operar con un concepto ampliado de lo rural superando la identidad rural = agrícola e incorporando al territorio rural los núcleos urbanos intermedios;

²⁵ El informe citado de la Unión Europea señala textualmente: “... consideramos que el SAN no es algo radicalmente distinto del desarrollo rural, sino que el concepto, en cada una de sus épocas, ha coincidido con ciertos modelos acerca del desarrollo rural y no con otros. Por tal razón es importante el tomar en cuenta el enfoque del SAN actual por su potencial integrador al más alto nivel (lógico y político) dentro de las estrategias nacionales de desarrollo de los países de la región y de las políticas regionales integradoras como es actualmente la política de integración social”.

²⁶ Los esfuerzos del PMA por elaborar indicadores y procedimientos de análisis de vulnerabilidad como el (VAM) son sin duda un aporte en este sentido.

²⁷ Un caso interesante en esta línea es el proyecto de desarrollo integral de municipios fronterizos, que espera mejorar la calidad de vida de la población, y contribuir al establecimiento de bases robustas para el desarrollo sostenible de unidades territoriales transfronterizas centroamericanas con alta vulnerabilidad social.

- para los programas, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente cuyo centro es la superación de la inseguridad alimentaria;
- los programas deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios y diseñar estrategias diferenciadas en función de ello;
- los programas deben convocar a la diversidad de agentes del territorio. La superación de la indigencia y la desnutrición pasa por involucrar a los no pobres en alianzas y redes para generar procesos de transformación productiva que los pobres por sí solos no lograrían;
- los programas deben considerar las combinaciones de las cuatro posibles rutas de salida de la pobreza: la agrícola, la rural no agrícola, la migración y las diversas combinaciones de las tres anteriores o pluriactividad;
- los programas requieren una compleja arquitectura institucional, es decir, una combinación de organizaciones e instituciones formales e informales que den lugar a redes y alianzas entre agentes privados y entre éstos y los públicos que permitan construir identidad, consensos e inclusión; y
- los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo, pues la superación estable y autosustentada de la pobreza y la seguridad alimentaria requiere de plazos medianos a largos de maduración.

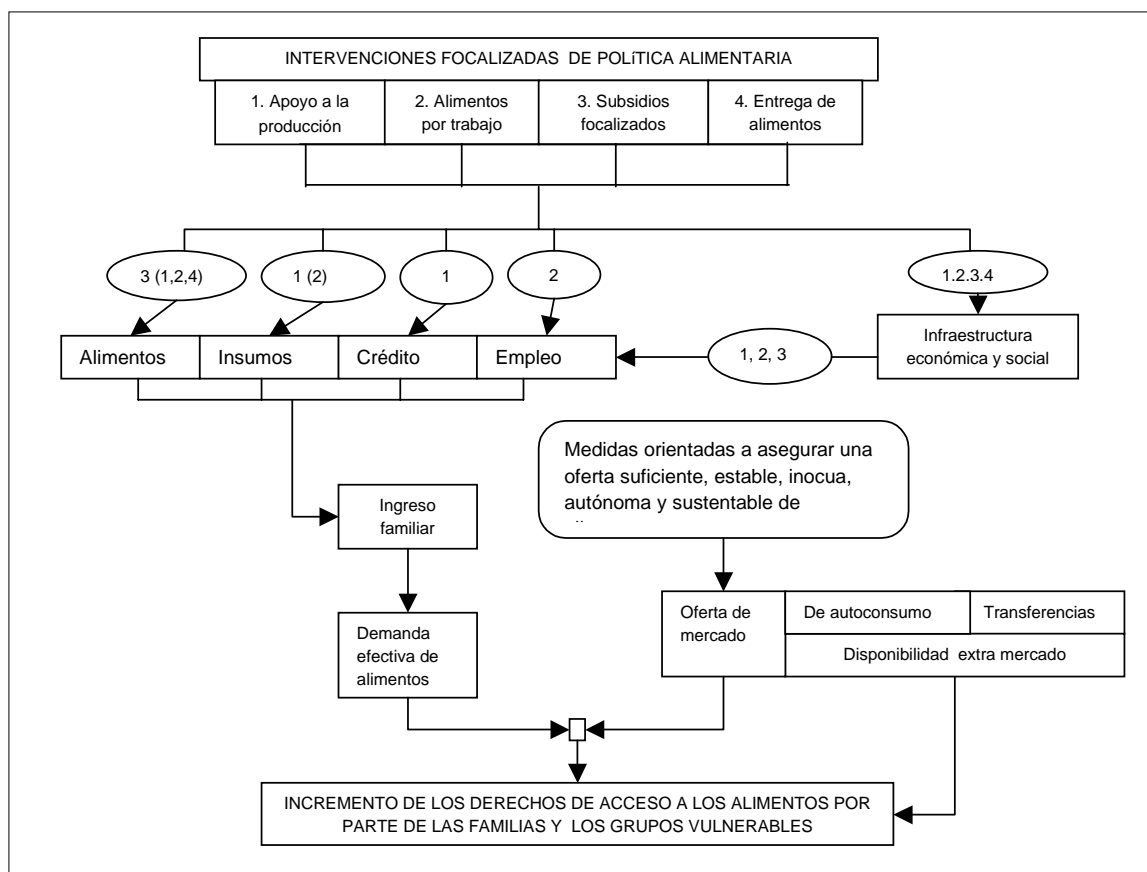
4. La política de seguridad alimentaria y nutricional a nivel micro

Se refiere fundamentalmente a aquellas intervenciones que actúan de manera directa sobre familias o personas, ámbito en el que se han hecho los mayores avances y donde se tiene una rica experiencia de muchas décadas, en particular la desarrollada e impulsada por el INCAP y el Programa Mundial de Alimentos; por lo tanto, lo que cabe en relación a ella es hacer una rigurosa sistematización que permita un balance de lecciones aprendidas destinadas a alimentar las políticas micro de la SAN.

Como se infiere del siguiente gráfico, las principales áreas de intervención de las políticas alimentarias en este nivel suponen un alto grado de focalización en los grupos poblacionales más vulnerables y se centran en apoyos productivos, incentivos monetarios y alimenticios asociados a trabajo y distribución directa de alimentos.

Gráfico 27

LAS POLÍTICAS MICRO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de FAO, 1996.

5. Las políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional

Aun cuando presentan distintos niveles de seguridad jurídica, hoy todos los países de la región cuentan con una instancia política de nivel central -encargada de trabajar el tema- y un plan de acción, y en casi todos los casos existe una política nacional. En cambio, tres son los países de la región donde existiría cierta seguridad jurídica (con leyes o proyectos de ley): Costa Rica, Guatemala y Nicaragua.

En el caso de Belice, la política de SAN tiene sus orígenes en trabajos realizados a mediados de los años noventa, que derivaron en la Declaración de Daringa (1997), cuando el Gobierno presentó un plan y Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esta fue oficializada en febrero de 2001 y considera una comisión responsable de implementarla, con el Ministro de Agricultura como su presidente.

En Costa Rica, la institución a cargo del tema es la Secretaría de Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN), incluida en la ley orgánica del Ministerio de Salud de 1973, y encargada de llevar adelante el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PLANAN), aprobado en 1992. Esta Secretaría tiene, entre otras funciones, la de "analizar e interpretar la información existente sobre la situación alimentaria y nutricional del país, promover la formulación de la

Política Nacional de alimentación y nutrición compatibles con el Plan Nacional de Salud, coordinar la Política Nacional de alimentación y nutrición con las políticas nacionales para los sectores agropecuario e industrial y mantener en estrecha coordinación intersectorial las actividades de planificación, programación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y sus programas y proyectos específicos, así como estimular la ejecución de los planes y proyectos que componen la Política Nacional de Alimentación y Nutrición”.

Cuadro 12

CENTROAMERICA (6 PAÍSES) Y PANAMÁ: ESTADO ACTUAL DE LA INICIATIVA DE SAN EN LOS PAÍSES

PAIS	POLÍTICA	PLAN	LEGISLACIÓN	COMITÉ O COMISIONES TÉCNICAS
Belice	X	X		X
Costa Rica	X	X	X	X
El Salvador	X	X		X
Guatemala	X	X	X	X
Honduras		X		X
Nicaragua	X	X	X	X
Panamá		X		X

Fuente: INCAP, 2003c, “Grado de avance de la iniciativa de Seguridad Alimentaria y Nutricional en los países miembros del INCAP”, Guatemala, septiembre de 2003.

El Salvador cuenta con una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que forma parte del Plan de Gobierno e incluye como objetivos: incrementar la disponibilidad, mejorar el acceso, dar orientación a las dietas balanceadas, fortalecer el aprovechamiento biológico de los alimentos e implementar un sistema de información para la vigilancia alimentaria nutricional. A su vez, se cuenta con un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y una Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), encargada de la conducción técnica de la política que será coordinada por el Ministerio de Salud.

Como se observa en el siguiente cuadro, variados son los ámbitos donde se realizan acciones, proyectos y programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador.

Cuadro 13
POLÍTICAS E INTERVENCIONES EN EL SALVADOR

PLAN DE DESARROLLO PLAN DE RECUPERACION	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Gobierno " La Nueva Alianza", 1999-2004, con cuatro pilares: (i) empleo vía agricultura MIPYMES,^a exportación; (ii) <i>desarrollo local</i> descentralización, participación; (iii) seguridad ciudadana; (iv) visión de futuro sostenible. → Acciones territoriales del Plan de Nación, 5 grandes regiones: para cada una (i) conectividad; (iii) desarrollo productivo sostenible (iii) asentamientos urbanos (iv) <i>desarrollo local</i> Reacción a los terremotos: en general, medidas de reconstrucción y rehabilitaciones básicas pero se plantea la <i>integración de las economías locales</i>
POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Salud (MINSAL) 2002 Fórmula "Propuesta de política de SAN " con participación intersectorial, pero no se oficializa. Incluye todos los elementos de concepto de SAN y plantea sistema de vigilancia. Propone reactivar la CONAN (de 1981) con 10 representantes de secretarías y su SECONAN, como Secretaría Ejecutiva y coordinadora con el sector privado y las ONG. Red de 1.711 promotores de salud que siguen el desarrollo de menores de 5 años SIBAIS con 28 unidades de seguimiento digitalizado
PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO	<ul style="list-style-type: none"> MINSAL: atención nutricional a preescolares y madres lactantes y gestantes Ministerio de Educación (MINEDUC): "Escuelas saludables" que entregan un refrigerio escolar y "Nutriendo con amor" de la primera dama y los afectados por la crisis del café (Auechapan) Programa Mundial de Alimentos (PMA) a nivel escolar 200.000 niños en 4 departamentos, más crisis del café más acciones piloto en centros preescolares USAID: nivel escolar, 4 departamentos
POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL CONTRA LA DESERTIFICACIÓN Y LA SEQUIA	<ul style="list-style-type: none"> El Comité de Incidencia para el Desarrollo Rural en 1998 publica lineamientos en el marco del Plan de Nación pero no prosperan Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) produce documentos. sobre situación de la SAN; impulsa 36.000 silos para pos cosecha, proyectos PROCHALATE (33 municipios en Chalatenango); PRODAP (microempresas y medio ambiente) PRODERNOR (26 municipios en Morazán, 7 en La Unión) Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) (tecnología) a 63.000 productores de ladera y rehabilitación de 100.000 fincas post Mitch Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) 450.000 hás, a 950.000 beneficiarios; pasa a concentrarse en capacitación Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MMARN): evaluación de impacto de plan forestal
POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> No hay ley de descentralización, los municipios reciben 6% que subiría al 10% <i>Estrategia Nacional de Desarrollo Local</i> (ENDL): énfasis en economía, medio ambiente y prevención de desastres no contempla SAN
POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> Cuenta con Comité de Emergencia Nacional (COEN) que actúa post emergencia como el viejo sistema de defensa civil MMARN: El Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), con mapas sobre las amenazas y de vulnerabilidad a nivel departamental En el campo de gestión territorial, Plan de Ordenamiento y Gestión Territorial: 36 unidades microregionales <i>como marco para desarrollo territorial</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Misión de Unión Europea, 2003.

Nota: ^a: Empresas que emplean hasta 100 trabajadores.

En Guatemala, luego de algunas experiencias que no lograron una concreción político-jurídica, en el año 2001 se inició la promoción de un proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN), que incluye la creación de un Consejo Nacional (CONSAN), a cargo de coordinar la Política Nacional. A principios de 2003, dicha responsabilidad fue asignada al Viceministerio de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA) (Naciones Unidas, 2003).²⁸ Los objetivos de la Política incluyen: sensibilización de instituciones, unificación de criterios para un enfoque integral y sostenible, conjunción de esfuerzos institucionales, definición de responsabilidades, priorización de acciones e identificación de requerimientos de recursos humanos y financieros para diseñar y ejecutar los planes, programas y proyectos.

El siguiente cuadro muestra el conjunto de instituciones y áreas de intervención en que actualmente se está trabajando en el país.

²⁸ Análisis de la Situación Alimentaria Nutricional de Guatemala, 2003.

Cuadro 14

POLÍTICAS E INTERVENCIONES EN GUATEMALA

POLÍTICAS Y PLANES DE DESARROLLO	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Gobierno, 2000-2004 para financiarlo, 131 organizaciones firman "acuerdo fiscal". Aumento del IVA a 12% con un cuarto para SAN
ESTRATEGIA REDUCCIÓN DE LA POBREZA (ERP)	<ul style="list-style-type: none"> ERP para el período 2002-2005; (i) <i>sesgo rural</i>, (ii) énfasis en gestión pública, (iii) impulsa <i>descentralización</i>, y (iv) participación. 6% de inversión en educación y salud, especialmente en SAN. ERP focalizada sobre 120 municipios de los 332 del país. Hay referencias a distribución de tierras como parte de la ERP
POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	<ul style="list-style-type: none"> Política Nacional de SAN, 2001: sólo lineamientos generales y organigramas, no hay acciones ni financiamiento. Toma el <i>municipio como unidad básica de acciones de SAN</i> intersectorial. Se plantea un Consejo Nacional de SAN (CONSAN): 5 Ministerios, 7 organismos internacionales, mas un grupo de consulta 2001: Formulación de Ley de SAN que crea el CONSAN, pero hasta mayo de 2003 no era aprobada CONSAN es derogado en 2003 por el ViceMinisterio de Alimentación en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA) . Mesa de SAN con 22 instituciones y una sola reunión
POLÍTICAS DE SALUD/NUTRICION	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Salud Pública y Asistencia (MSPAS) por medio de su departamento de nutrición y alimentos realiza: (i) vigilancia del estado nutricional en niños menores de 2 años (dio alerta en 2001); (ii) prevención y control de deficiencias en micronutrientes; (iii) fortificación de alimentos;(iv) lactancia materna y alimentación infantil; (v) educación alimentaria con manuales Emergencia de 2001: se hizo censo de talla y se atendió a afectados de 102 municipios en los centros de recuperación nutricional
PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Educación (MINEDUC): desayunos con incaparina CONSAN (mientras existió) rescata almuerzo escolar en 35 municipios PMA cubre 37 municipios y apoya en la emergencia. Planea hasta 2004 llegar a 250.000 beneficiarios en una serie de proyectos: (i) preescolares y lactantes con MINEDUC y primera dama; (ii) con MINEDUC en 19 municipios a escolares; (iii) con el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) reinserción de migrantes; (iv) reforestación con FIS-DL; (v) alimentos en 88 de 102 municipios prioritarios, en 60 de ellos apoyando los Centros de Recuperación Nutricional (CRN) con el Ministerio de Salud (MINSAL) y centros de distribución comunitaria USAID, CARE, CRS, SHARE y Save the Children MAGA: Bono escolar de 1 a 2 Q por niño en 41 municipios, financiado con recursos nacionales
POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL	<ul style="list-style-type: none"> Propuesta de política en marco de mesas intersectoriales con <i>enfoque rural ampliado</i>, no sólo agrícola. Diagnóstico enfatiza vulnerabilidad alimentaria, critica el centralismo en el manejo de múltiples fondos, Instituto de Ciencias y Tecnología Agrícola (ICTA) débil, extensión inexistente, Fontierras poco funcional. Diagnóstico de la Sociedad Civil señala hambruna por crisis del café y formula propuesta más radical con redistribución de tierras cafetalera. Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CENOC) postula reforma integral y soberanía alimentaria Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO
POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> Descentralización avanzada con importantes transferencias de fondos a los municipios Desarrollo de mancomunidades Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y Asociación de Municipalidades ANAM
POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> CONRED Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres y un centro de operaciones de emergencia bien equipado Iniciativas de Reducción de Riesgos (INSIVUMEH) para información de base MAGA, con unidad de planificación geográfica y gestión de riesgos

Fuente: Elaboración propia en base a la Misión de la Unión Europea, 2003.

En Honduras, durante el 2003, el despacho de la designada presidencial ha iniciado un trabajo tendiente a contar con un "marco de referencia para la construcción de políticas en seguridad alimentaria nutricional", contando con la participación de todos los sectores, incluyendo ministerios, municipios, universidades, organismos internacionales y ONG procurando darle un enfoque analítico integral.

Del siguiente cuadro se desprende que los ámbitos de trabajo e instituciones participantes en programas de seguridad alimentaria son muy variados, cubriendo distintos ámbitos del problema.

Cuadro 15
POLÍTICAS E INTERVENCIONES EN HONDURAS

PLAN DE GOBIERNO 2002-2006 PLAN MAESTRO DE RECONSTRUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN NACIONAL (PMRT)	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan engloba a la (ERP) que induce la organización del aparato público e incluye <i>descentralización</i> y plan de Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo <i>PRODDEL</i> y el <i>Programa Nacional de Reordenamiento Territorial (PRONOT)</i> • PMRT 1999, post Mitch
ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ENDS)	<ul style="list-style-type: none"> • ENDS (2001), basada en <i>microcuencia</i> como unidad, se formula casi como otro plan de desarrollo
ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA (ERP)	<ul style="list-style-type: none"> • ERP (2001): horizonte 2015, hipótesis de crecimiento improbable (5%) Se crea consejo consultivo para la reducción de la pobreza. Asesora del Gabinete Social; se crea un fondo ad hoc. y una secretaría o Grupo Técnico Institucional (GTI) a nivel de la Presidencia. Actualización en 2003 bajo la presión de la suspensión de apoyo del Fondo Monetario • 80 municipios rurales y 7 urbanos priorizados con indicadores del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de un total de 298
POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	<ul style="list-style-type: none"> • No hay política explícita de SAN, pero existen todos los elementos • Gobierno no tiene aún una política de SAN, sin embargo los ministerios actúan con elementos de política de SAN. • Designada Presidencial prepara política de SAN con apoyo del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO • SECSAL recibe apoyo para un Información para Sistemas de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN)
POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG): <ul style="list-style-type: none"> - Mesa Agrícola y Política de Estado (20 cultivos claves) - Ley de desarrollo rural con carácter intersectorial - Mesa agrícola con preparación de una política para la agricultura, 2003-2021 • Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS): desarrolla 18 proyectos, muchos orientados a pequeños productores (95 mil familias) • Proceso de titulación de tierras con Banco Mundial y Unión Europea
POLÍTICAS DE SALUD/NUTRICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Municipios saludables y <i>convenios con mancomunidades</i> "Escuelas Saludables" • Se propone crear un SISVAN • Encuestas de nutrición del PMA, con tratamiento de la información mejor que en otros países de región
PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO	<ul style="list-style-type: none"> • Red de seguridad social con Programa de Asignación Familiar (PRAF) (BID): bono de compensación escolar • Gran interés por promover la merienda escolar por parte del Presidente que podría llegar a 1 millón de niños (PMA 300 mil) • PMA con MINSAL: apoyo a mujeres y niños menores de 2 años, escolares, alimento por trabajo en 33 municipios y 18 mil beneficiarios ; con MINEDUC: 225 mil escolares; con la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) 50 mil beneficiarios
POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Permanente de Contingencia (COPECO) en vías de modernización después de Mitch • Creación del Comité Multisectorial de Sequía (COMUS) Intersectorial para prevenir sequía con apoyo del PMA para la SAN de la población afectada
POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudades intermedias, dos corredores Sur y Norte • La Secretaría de la gobernación ha iniciado experiencias de DEL a partir del PRODDEL • Ordenamiento territorial en preparación • Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) muy activa

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Misión de Unión Europea, 2003.

Nicaragua cuenta desde el año 2000 con una nueva Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en cuya elaboración participaron todas las instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional, con la coordinación a cargo de la Secretaría de Acción Social. Su ejecución ha sido encomendada a la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (CONASAN), que agrupa a ministerios e instituciones del Estado y cuenta con un Comité Técnico (COTESAN). El CONASAN ha elaborado un Plan de Acción de la política

POLÍTICAS E INTERVENCIONES EN NICARAGUA

ESTRATEGIA REFORZADA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA (ERCERP)	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (ERCERP) con insuficiente participación final en vista de la (HIPC), asume metas del milenio. Énfasis en elementos de la SAN (nutrición más que sistema). Discusión en dos consejos: de Planificación Económica y Social (CONPES) y de Desarrollo Sostenible (CONADES)
ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO (END)	<ul style="list-style-type: none"> • END en preparación, sobre concepto de <i>8 conglomerados de negocios y distritos</i>: energía, turismo, carnes, lácteos, pesca y acuicultura, agroindustria, textiles y vestuario, forestal y madera.
POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	<ul style="list-style-type: none"> • SAS (Secretaría de Acción Social Política Nacional de SAN definida en 2000 de manera participativa y plan de acción • Organización con el Comité Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTESAN) intersectorial • Designación de responsabilidades por sector, Ley presentada en la Asamblea Nacional
POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Agricultura y Forestal (MAG-FOR) responsable de disponibilidad y acceso de alimentos: <ul style="list-style-type: none"> - Creó un departamento de Seguridad Alimentaria - Reelaboró una política de SAN desarrollando disponibilidad y acceso Encargado del SISSAN - Diferentes proyectos de reducción de la pobreza con BID, (BID-PAI 11 municipios); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (municipios verdes); PMA (alimentos por trabajo en 39 municipios) Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO;
POLÍTICAS DE SALUD/NUTRICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia de estado nutricional con muy poca cobertura; prevención de deficiencia de micronutrientes y fortificación de alimentos • Lactancia materna y alimentación infantil; educación alimentaria y nutricional; comisión del Codex Alimentarius • Comisiones de SAN locales en San Juan del Sur y otros con INCAP
PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO	<ul style="list-style-type: none"> • Comedores infantiles: 25.000 niños en 64 municipios; nutrición escolar 200.000 niños; plan piloto de bono alimentario para escolares • Programa Mundial de Alimentos (PMA) el más importante de la región: 452.000 beneficiarios: (i) con MINSa 42.000 beneficiarios mujeres gestantes y lactantes y niños menores de 2 años; (ii) con el Ministerio de Educación (MINEDUC) y Mi Familia, alimentación escolar para 95.000 regulares y 300.000 complementarios; (iii) con (MAG-FOR) alimentos por trabajo 80.000 beneficiarios
POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SNPMAD) en 2000 con todas las instituciones del ejecutivo del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER), Cruz Roja, Universidades. Será reforzado con proyecto del Banco Mundial
POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización lenta y con poca transferencia de recursos a los municipios, pero se está organizando • Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) para fortalecimiento municipal, la Asociación de Municipios (AMUNIC) como órgano integrador, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) para inversión • Experiencias interesantes en San Juan del Sur con la SAN como eje integrador, se crea la <i>Asociación de Comarcas Rurales de la Frontera Sur (ASOSUR)</i> en 28 comunidades

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Misión de la Unión Europea, 2003.

para el período 2001-2006, con una detallada definición de objetivos, metas y responsables para sus distintos ámbitos de acción. Los ámbitos de trabajo que contiene la política son bastante exhaustivos y presentan un esquema integrador. Entre sus 25 lineamientos centrales, cabe destacar: “crear un sistema de información y seguimiento alimentario nutricional..., aumentar la producción de alimentos..., elevar las capacidades de autogestión de los individuos y comunidades en riesgo..., incorporar el programa de SAN dentro de la red de estrategias de combate a la pobreza... y fortalecer y ampliar los programas de alimentación complementaria dirigida a la población vulnerable y grupos en riesgo (la niñez menor de cinco años y mujeres embarazadas y en período de lactancia)”. Por otra parte, en la actualidad se cuenta con un anteproyecto de ley que, en caso de promulgarse, le dará mayor estabilidad jurídica a la política.

En el cuadro 16 se resumen las principales áreas de trabajo y actores relacionados con la seguridad alimentaria en Nicaragua.

En Panamá existe la Comisión del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PRONAN) en que participan diversas entidades de gobierno, ONG y organismos de cooperación internacional, quienes coordinan las acciones de nutrición. En 1997, dicha Comisión elaboró el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional, 1998-2002, que integra las estrategias, programas y proyectos del área. La Secretaría Técnica del PRONAN se ubica en el Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud y cuenta con dos subcomisiones: Micronutrientes y para la Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN).

Sobre la base de lo anterior, se podría concluir que los países de la región estarían en una situación bastante positiva en cuanto al nivel de importancia política y seguridad jurídica. Sin embargo, “aun cuando la mayoría de las políticas y planes han sido concebidos tomando en cuenta la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica de los alimentos, existe un énfasis en la utilización biológica y el consumo”.... “Las interrelaciones de coordinación en la práctica en muchos de los casos no tienen la coherencia necesaria, particularmente con las políticas productivas y de acceso, es necesario considerar las políticas macroeconómicas, la globalización, el comercio interregional y los procesos de modernización y descentralización del estado, para que los planes tengan una concepción más realista y sean políticamente viables y técnica y económicamente factibles” (INCAP, 2003b).

La puesta en práctica de las políticas de SAN requiere de la participación de múltiples actores: instituciones gubernamentales (gobierno central, departamentos y municipios), organismos de cooperación bilateral e internacional, bancos, ONG nacionales y extranjeras, y la comunidad.

En una mirada global, el rol de las instituciones gubernamentales es definir la política y diseñar programas, labor muy apoyada por las agencias internacionales (PMA, FAO, INCAP, UNICEF, SICA) y países donantes. El financiamiento de alimentos proviene en parte de presupuestos nacionales, bancos (BCIE, Banco Mundial y BID) y en una importante medida del aporte de países y agencias donantes (mayormente PMA y USAID). En la aplicación de tareas operativas se incorpora la gestión de ONG nacionales e internacionales.

E. Los programas de ayuda alimentaria

En los países de la región, los programas de ayuda alimentaria orientados a la distribución de raciones alimenticias, subsidios, capacitación y asistencia técnica, funcionan con una gran participación de actores internos y externos, públicos y privados. Las formas de coordinación en cada caso son variadas, desde una autonomía casi total, que incluso presenta algunas características de competencia, hasta la completa interacción y mutua dependencia.

A nivel de cada uno de los países las experiencias son múltiples, algunas están articuladas con los programas regionales y otras funcionan en forma independiente. No obstante, existen similitudes en cuanto a la inclusión de programas de alimentación escolar para infantes, mujeres embarazadas y en lactancia y apoyo comunitario para producción rural.

A continuación, se describen algunos de los programas más relevantes de ayuda alimentaria existentes en los países de Centroamérica más afectados por problemas de hambre y desnutrición.

1. El Salvador

Las acciones relacionadas con ayuda alimentaria, que tienen mayor relevancia a nivel nacional, son fundamentalmente el Programa de Alimentación Escolar, los proyectos de emergencias y los centros rurales de salud y nutrición.

Los programas funcionan con un modelo de cooperación y participación de actores públicos y privados, nacionales, extranjeros y agencias internacionales. El rol de actores externos a las instituciones estatales salvadoreñas en la aplicación de sus programas de ayuda alimentaria es bastante relevante a nivel estratégico, operativo y financiero. Esto es muy beneficioso, en la medida en que aumenta la participación y genera recursos, pero también implica riesgos pues supone una eventual menor autonomía en la solución del problema. El desafío es lograr mantener un modelo participativo y traspasar las responsabilidades alimentario-nutricionales a instituciones gubernamentales, lo que requiere una estabilidad económica y jurídica, con políticas de largo plazo a nivel estatal y no sujetas a la voluntad de la administración coyuntural.

a) Programa de Alimentación Escolar

Es un componente del programa “Escuela Saludable”, que “busca atender necesidades básicas de salud, educación, alimentación, nutrición e infraestructura de la población escolar de los centros educativos de las zonas rurales y urbano-marginales del país”. Es decir, forma parte de una estrategia más integral de atención de niños y niñas de la educación parvularia y básica de primero y segundo ciclo.

El programa supone una importante coordinación interinstitucional entre la División de Asistencia Alimentaria de la Secretaría Nacional de la Familia (DAA/SNF), los ministerios de Educación (MINED), Relaciones Exteriores (MIREX), Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Agricultura y Ganadería (MAG), Hacienda y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). A éstos se suman las organizaciones de ayuda internacional (PMA y USAID), sociales y de la comunidad escolar.

El financiamiento del programa proviene de los recursos obtenidos de privatizaciones de ANTEL-(FANTELE) (54%) y de organizaciones donantes (46%), fundamentalmente el PMA y la USAID.

Las modalidades de atención del Programa son dos:

- Alimentos: incluye raciones diarias de carnes enlatadas, arroz, frijoles, aceite y bebida fortificada, equivalentes a 23% de los requerimientos diarios, durante todo el año escolar (180 días). Proviene de donaciones externas administradas por el PMA y son entregados a los centros educativos para luego ser preparados por los padres y madres. Abarca cuatro departamentos (Ahuachapán, Chalatenango, Cabañas y Morazán), con una cobertura esperada de 684.500 escolares.
- Bono: consiste en un aporte de 12 centavos de dólar por niño/día, con fondos de la USAID y privatizaciones, que se transfieren a la Asociación Comunal para la Educación (ACE), un Consejo Directivo Escolar (CDE) o un Consejo Educativo Católico Escolar (CECE), para ser utilizados en la compra y preparación de alimentos, en relación con la matrícula de cada establecimiento. Con los recursos USAID se abarcan cuatro departamentos (La Paz, San Vicente, Usulután y La Unión) y seis con financiamiento del Estado y privatizaciones (Cuscatlán, San Miguel, La Libertad, San Salvador, Santa Ana y Sonsonate).

En la operación del Programa, es fundamental la participación y contribución con productos de los padres y madres de familia. A fin de mejorar la capacidad de dichas comunidades, se diseñó un proyecto piloto -coordinado por la DAA- que procura incrementar la productividad e ingresos y conformar fondos para alimentos de la comunidad. Para ello, se entregan raciones alimentarias de 1.673 kcal/día y 46,3 proteínas/día, con la condición de asistir a capacitación y hacer trabajos comunitarios, y se proporciona asistencia técnica por parte del PMA y la FAO, y capacitación a cargo de ONG (Plan Internacional, Catholic Relief Service (CRS), Oxfam, Visión Mundial y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)). Para el período 2003-

2007, el PMA espera trabajar con 135 comunidades y 12.150 madres y padres, entregar 1.823 raciones alimentarias mensuales y preparar a 4.050 capacitados para la gestión del FAC.

b) Emergencias

Corresponde a un conjunto de proyectos de rápida ejecución para cubrir urgencias provocadas por desastres naturales o crisis económicas. Estos son implementados conjuntamente por la SNF, el PMA y varias ONG. En el ámbito operativo, el rol del Comité de Emergencia Nacional (COEN) y el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET) es clave para evaluar desastres, identificar localidades y poblaciones que requieren ayuda urgente y organizar la distribución. A ellos, se suman otras instituciones del gobierno central, departamentos y municipios.

Un ejemplo de estos programas es el correspondiente a los terremotos de enero y febrero de 2001. En su etapa de emergencia, se implementó una acción en 121 municipios de 10 departamentos, con 125.403 familias atendidas, a quienes se repartieron 2.800 toneladas métricas de alimentos, con la participación de gobernaciones, alcaldías, SNF, PMA, CARE, CRS, Federación Luterana Mundial (FLM), Médicos del Mundo, Concerní International, CIRES, FUSADES, entre otros. En la fase de reconstrucción, se distribuyeron 19.440 toneladas métricas de alimentos entre 40.000 familias de 41 municipios y 9 departamentos, con el apoyo de cuatro ONG ejecutoras (CARE, CRS, FLM y FUSADES).

El proyecto frente a la sequía de 2002 en la zona oriental del país es otro caso relevante de asistencia en emergencias. Éste se centró en la atención de 15.126 familias agricultoras de 52 municipios, correspondientes a los departamentos de La Unión, Morazán, San Miguel y Usulután, a quienes se les distribuyeron raciones alimenticias entre los meses de agosto y diciembre de 2002. Los ejecutores fueron CARE, CRS, FLM, Cruz Roja Americana y FUSADES, PRODENOR/MAG, REEDES, Ayuda en Acción, Cruz Roja Salvadoreña y Asociación de Mujeres Salvadoreñas.

Una tercera emergencia que cabe mencionar es la generada por la crisis del café a nivel internacional, y el programa fue implementado conjuntamente por la DAA/SNF, MSPAS y PMA, entre noviembre 2002 y diciembre 2003, para atender a menores de 5 años y mujeres embarazadas y lactantes en las zonas cafetaleras de occidente. En los primeros ocho meses, se atendieron 5.993 familias de los departamentos de Ahuachapán y Sonsonate, con apoyo nutricional (raciones de 1.160 kcal/día para menores de 5 años y 2.000 kcal/día para embarazadas y lactantes), y capacitación para el desarrollo de actividades productivas y generadoras de ingresos a los jefes de hogar. Las metas para el segundo semestre de 2003 suponen atender a 6.350 familias. Las ONG participantes son CRS, Fundación Maquilishuat (FUMA) y la Cruz Roja Suiza.

Algunas ONG, como CARE y CRS, realizan proyectos en forma autónoma, pero mantienen una coordinación con la DAA/SNF en el trabajo de terreno.

c) Centros rurales de salud y nutrición

Funcionan como un centro preescolar para niños y niñas de 2 a 5 años más vulnerable del sector rural, donde reciben alimentación, educación, micronutrientes y se controla su estado nutricional.

A partir de la información recolectada en documentos oficiales y a través de entrevistas con actores nacionales se desprende que las acciones derivadas de programas y proyectos son definidas de manera central, correspondiendo a los niveles departamentales y locales un rol más operativo. Así, el modelo se podría definir como centralizado en el nivel estratégico -diseño y gestión directiva- y desconcentrado en su operación, que en parte es ejecutada externamente (ONG y organizaciones sociales).

Complementariamente, el modelo de gestión se basa en la participación activa de organizaciones nacionales y externas, abocadas a implementar los proyectos de distribución de alimentos y seguimiento de la situación alimentario-nutricional de la población atendida. Para esta coordinación interinstitucional se cuenta con procedimientos estandarizados de trabajo con las ONG, que utilizan información proveniente del terreno, verificada por la DAA y el PMA, junto con negociaciones de convenios entre ministerios, gobernaciones, alcaldías y otras reparticiones del Estado.

El PMA juega un rol preponderante en el nivel estratégico, dada su capacidad para movilizar recursos financieros y alimentarios provenientes del Programa País para la alimentación escolar y fundamentalmente de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (PRRO 6089) para emergencias, y es responsable del seguimiento del programa y de otorgar asistencia técnica.

El rol de las ONG, nacionales y del exterior, también es central. Ellas no solamente aportan su capacidad operativa, sino que también financian y permiten resolver un nudo estratégico, que es el de seleccionar beneficiarios y repartir los productos (bienes y servicios).

La UNICEF, la OPS y la FAO prestan apoyo a las actividades de educación, asistencia sanitaria, alimentación, nutrición y huertos escolares.

2. Guatemala

Un elemento que ha sido característico en la gestión de la política alimentaria nutricional de Guatemala, es una fuerte variabilidad decisional derivada de los cambios en la administración del Estado. Los distintos gobiernos han planteado ideas nuevas, o recuperado anteriores, ocasionando importantes variaciones en las estrategias utilizadas, sin generar una línea estructural de largo plazo.

Por otra parte, existe una gran autonomía de gestión entre los actores, particularmente entre las ONG que funcionan con financiamiento externo. Esto traduce en que en algunos casos se observe un trabajo mayormente orientado por la independencia/competencia que por la integración/coordinación.

El Departamento de Nutrición y Alimentos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) ha desarrollado distintos programas o componentes para prevenir, controlar y manejar los problemas de inseguridad alimentaria nutricional en la mujer y los niños: vigilancia del estado nutricional, prevención y control de desórdenes derivados de deficiencias de micronutrientes, promoción de la lactancia materna y adecuada alimentación infantil, educación alimentaria nutricional y acciones de alimentación a grupos.

Actualmente, el MSPAS no distribuye alimentos, pero durante la década pasada el Departamento de Nutrición coordinó la distribución directa de alimentos proporcionados por el PMA y CARE en los servicios de salud y la comunidad, entregando raciones individuales mensuales a mujeres embarazadas y lactantes y niños desnutridos de 6 meses a 5 años, según el índice de peso para la edad.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA) ha desarrollado diversas experiencias en mejoramiento de semillas y suelos, diversificación de cultivos, almacenamiento de alimentos, comercialización de excedentes, microrriego y producción pecuaria. Hoy tiene un rol central en la organización y gestión de la política alimentaria nutricional.

En lo referente a prevención y mitigación de desastres, Guatemala cuenta con una Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), institución a cargo de “coordinar, planificar, desarrollar y ejecutar todas las acciones destinadas a reducir los efectos que causan los desastres naturales, socionaturales o antropogénicos, así como a evitar la construcción de nuevos riesgos, mediante acciones de prevención” (www.conred.org).

Los ámbitos de trabajo de los programas de ayuda alimentaria son principalmente:

a) Alimentación escolar

Guatemala cuenta con programas orientados a la población estudiantil desde los años ochenta, utilizando distintas estrategias de intervención, producto de problemas operativos y cambios en la administración del gobierno.

En sus inicios, se distribuyó una galleta nutritiva o atole fortificado en todas las escuelas públicas del país.

Entre los años 1996 y 1999 funcionó un servicio de desayuno escolar, compuesto por alimentos de proteína de soya, pastas y verduras, que alcanzó una cobertura de 100% en el sector rural, manteniéndose la distribución de la galleta nutritiva o incaparina en el sector urbano.

En 1999, comenzó la iniciativa de almuerzos escolares “Corazón contento”, con un proyecto piloto de preparación de alimentos en comedores de 10 escuelas de 7 municipios, cuyo modelo comprendía la participación comunitaria, del sector privado y el Estado. Este último entregaba capacitación a la comunidad para su preparación, el PMA proporcionaba leche y aceite, más apoyo para su distribución, en tanto que la comunidad aportaba leche y verduras.

Debido a los problemas logísticos y de rechazo a los menús por parte de la población beneficiaria, a partir de 2001 se decidió utilizar un modelo de licitación del servicio a privados. Éste presentó algunos problemas de focalización, que generaron una pérdida importante de alimentos – debido a rechazo y descomposición-, por lo que se decidió volver a universalizar el programa de desayuno escolar con la entrega de una galleta fortificada (28 gramos) y un vaso de incaparina (20 gramos), equivalentes al 15% de los requerimientos de calorías y proteínas diarias y al 100% de los requerimientos de micronutrientes (vitamina A, hierro, tiamina, riboflavina, ácido fólico y vitamina B).

En el año 2003, con la creación del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los recursos se traspasan al MAGA, que decide distribuir dinero a las juntas escolares (sólo en los establecimientos donde éstas están creadas), las que además reciben capacitación en manejo de fondos y administración. El proyecto piloto consideró tres quetzales por niño/día (38 centavos de dólar); hoy son 2 quetzales/día (25 centavos de dólar). Estos recursos sólo alcanzarían para dar un refresco fortificado diario o un almuerzo cada dos o tres días.

En la actualidad, se logra atender a 57.000 alumnos de un total de 1 millón 600 mil alumnos matriculados en el sistema escolar.

El aporte del PMA se usa como atole complementado con lo proveniente del MAGA, estando sólo 20 municipios de los 361, de acuerdo a la variación de los porcentajes de desnutrición crónica entre los últimos censos de talla (1986 y 2001).

b) Alimentación materno infantil

Los programas orientados a preescolares, mujeres embarazadas, madres en período de lactancia y trabajadoras son fundamentalmente dos:

Programa Hogares Comunitarios, de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente: nació a principios de los años noventa como centros de cuidado para preescolares, con el objetivo de mejorar su estado nutricional y sus capacidades cognitivas y de socialización, junto con permitir a sus madres el desarrollo de actividades laborales.

La ayuda alimentaria se entrega bajo el formato de alimentos a cambio de capacitación en atención infantil.

Programa de Atención Integral (PAIN) del MINEDUC: data de mediados de los años ochenta y su fin es promover el cuidado y educación inicial (0-6 años) en zonas rurales y urbano marginales, mediante centros de párvulos.

Los menores de 3 años son atendidos semanalmente, con estimulación, controles y cuidados de salud. El grupo de 3 a 6 años recibe una atención de tres horas diarias y estimulación para el desarrollo. En ambos casos, se trabaja con participación comunitaria y de las madres de los menores, quienes reciben entrenamiento en salud, nutrición y educación.

La ayuda en alimentos se entrega – a cambio de capacitación de las madres- a los centros de cuidado, donde son preparados y servidos a los niños y niñas; con una cobertura de 41 municipios de 13 departamentos.

c) Recuperación nutricional

Desde 2001 funciona el Programa de Atención de Emergencia a Familias afectadas por Sequía y Desnutrición Aguda; operado por el MSPAS, se inició en 2001, y se orienta la recuperación de casos de desnutrición. El Programa considera la identificación de familias en situación de inseguridad alimentaria con niños y niñas con desnutrición aguda, en áreas geográficas afectadas por la sequía. Para el tratamiento, los niños con desnutrición severa son referidos a Centros de Recuperación Nutricional (CRN) y quienes presentan desnutrición moderada o leve son tratados en sus comunidades.

d) Aportes del PMA

Como se indicó, en los programas descritos el PMA tiene una ingerencia directa a través de los alimentos que entrega y el apoyo en tareas operativas de distribución y monitoreo de la gestión. Según el Programa País se estiman en 14.000 las toneladas de alimentos para el período 2001-2004, destinadas a atender a 57.000 escolares, 28.550 preescolares y 17.700 madres.

No obstante, el mayor aporte en cuanto a volumen de alimentos, recursos y beneficiarios es el que realiza con los fondos sociales, que ejecutan programas de desarrollo social y mitigación de daño (por desastres naturales, conflictos y migraciones) para la población vulnerable. El PMA distribuye alimentos con el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y el Fondo de Inversión Social de Guatemala (FIS).

- a. Con el FONAPAZ se apoyan actividades para mejorar la situación de seguridad alimentaria de población pobre que está en procesos de reasentamiento, iniciados a partir de los Acuerdos de Paz de 1996. Estas actividades procuran mejorar las condiciones de vida mediante la obtención y preservación de activos familiares, para lo cual el PMA ha programado distribuir 15.000 toneladas de alimentos (en el último bienio) a las mujeres, con el objeto de que, a cambio del trabajo y capacitación, se pueda recuperar infraestructura social básica (casas, letrinas, sistemas de agua y drenaje, centros escolares y de salud), así como algunas actividades agroforestales.

En los seis años de operación, el Programa ha atendido a 70.000 familias (330.000 personas), en 88 de los 102 municipios priorizados por el Gobierno; los 14 restantes son atendidos por la USAID a través de instituciones cooperantes.

Para la gestión del Programa, FONAPAZ es la agencia ejecutora, con apoyo de las asociaciones comunitarias de mujeres y de campesinos, las ONG, la FAO y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD).

- b. Las actividades con el FIS procuran mejorar la situación de inseguridad alimentaria de los hogares expuestos a desastres naturales y factores medioambientales adversos. Se intenta detener las estrategias de cosecha medioambientalmente no sustentables,

incrementar la productividad en la oferta de alimentos y asegurar el acceso a mercados. Para ello, desde 1999 el PMA ha entregado 9.000 toneladas de alimentos a 27.000 familias (148.000 personas), por medio de alimentos por trabajo, que se distribuyen a través de las madres.

Similar al caso anterior, el modelo de gestión considera al FIS como agencia ejecutora, teniendo a las asociaciones de campesinos como socios estratégicos con las ONG, la FAO y el IFAD.

Otro ámbito de trabajo en que el PMA aporta a la gestión de los programas, es el apoyo técnico para la focalización de recursos en zonas vulnerables, a través del instrumento Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria (VAM por sus siglas en inglés), que en el caso guatemalteco se desarrolló conjuntamente con el MAGA.

Los aportes alimenticios del PMA provienen fundamentalmente de Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Noruega, Reino Unido y Suiza.

e) Otros actores

Varias son las instituciones internacionales y externas que participan con investigación y asistencia, o directamente gestionan proyectos de ayuda alimentaria. Entre ellos: la Cruz Roja, la FAO, el INCAP/OPS, el IFAD y la UNICEF, así como CARE, la Comunidad Europea, el CRS, SHARE y la USAID.

La cooperación de la USAID ha variado entre 200.000 toneladas anuales en los años ochenta, y 60.000 en 1996. En 1999 se inició un incremento temporal para enfrentar los problemas provocados por el huracán Mitch. Ese mismo año se implementó un mecanismo de distribución del superávit alimentario de los Estados Unidos, que generó un incremento de aportes, subiendo de un equivalente a 11,8 millones de dólares en 1997 a \$18 millones en 2001.

Los aportes de la USAID incluyen entrega de alimentos y la monetización de una proporción de éstos para generar divisas y apoyar programas de desarrollo y asistencia en emergencias, proporción que llegó a 47% al final del siglo XX.

En los últimos años, la estrategia de trabajo se ha concentrado en las áreas de conflicto del pasado, focalizándose en grupos de población desplazada/retornada y fuerza de trabajo indígena que migra estacionalmente.

En la distribución de recursos y la gestión, existe un trabajo coordinado con el PMA y cuatro instituciones cooperantes: CARE, CRS, *Save the Children* y SHARE, que reciben cooperación técnica y financiera. CARE implementa actividades en 13 municipios de Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango y Sololá. CRS concentra sus acciones en los departamentos de Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Alta Verapaz y Chiquimula (un municipio en cada uno). *Save the Children* lo hace en 9 municipios en el Quiché. Finalmente, SHARE tiene proyectos en 34 municipios de Chimaltenango, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Huehuetenango y San Marcos.

3. Honduras

Para los temas relacionados con emergencias derivadas de desastres naturales, el país cuenta con el Comité Multisectorial de la Sequía (COMUS), dirigido por el Ministerio de Agricultura con la participación de varias instituciones gubernamentales, organizaciones internacionales y algunas ONG. El COMUS apoya iniciativas relativas a la sequía recurrente, la inseguridad alimentaria y la nutrición.

Los programas alimentarios de mayor relevancia en el país son “Escuela Saludable” y el de Asignación Familiar (PRAF).

a) Programa “Escuela saludable” (PES)

Iniciado a partir de 1998, realiza acciones a nivel de la población en preescolar y escolar de los sectores rurales y urbano marginales del país, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida.

El PES contempla un servicio de alimentación escolar y un conjunto de intervenciones médicas y odontológicas, vacunación y huertos comunales y escolares.

Su cobertura considera 14 departamentos, atendiendo a 2.704 escuelas de 145 municipios, lo que suma un total de 327.000 niños y niñas con merienda diaria.

Los productos orientados al componente alimentario nutricional son:

- Merienda escolar: Entrega un complemento alimentario diario sobre la base de soya, arroz, frijoles, maíz y aceite, más vegetales producidos en los huertos escolares.

El costo de cada ración asciende a 9 centavos de dólar, y es financiado por el Gobierno de Honduras y el PMA.

Su modelo de organización y gestión refleja una fuerte interdependencia de actores. A nivel central, en el Ministerio de Educación se determina, de manera focalizada, la cantidad de alimentos a entregar en cada comunidad, utilizando información de demanda emanada del análisis de desnutrición desarrollado por el PRAF. El PMA realiza apoyo logístico, distribuyendo los alimentos a los alcaldes, directores distritales (representantes de la Secretaría de Educación) y promotores del PES. Éstos, a su vez, distribuyen los alimentos entre los maestros y madres de familia, quienes preparan las meriendas y las entregan a los alumnos.

Para la preparación de las meriendas por parte de las madres de los alumnos y alumnas, se cuenta con una capacitación permanente de parte del Promotor del Programa, con quien también se hace un calendario de menús.

- Huertos escolares: Consiste en actividades de educación alimentaria, producción y consumo, en todas las escuelas del programa, para lo cual éste suministra semillas y herramientas y organiza el trabajo sobre la base de la coordinación entre el Promotor de Escuela Saludable, maestros, padres de familia y escolares.

Los escolares se benefician del Programa con el aprendizaje de técnicas de siembra y recolección de vegetales y gramíneas de fácil manejo, cultivadas en los predios escolares o pequeños huertos aéreos. Sus padres y otros miembros de la comunidad se benefician al aprender nuevas técnicas productivas y hábitos alimenticios.

- Refuerzos nutricionales: El Programa entrega suplementación con micronutrientes (vitamina A y sulfato ferroso) a 100.000 alumnos, dos veces al año, a través de personal médico que asiste a las escuelas. A su vez, apoya la vigilancia de fortificación de alimentos con vitamina A, yodo y hierro, en coordinación con el Departamento de Control de Alimentos de la Secretaría de Salud.

A los anteriores productos, se suman la distribución de desparasitantes en tabletas y cutáneos (dos veces al año), con fines de protección y rehabilitación, y las ferias de micronutrientes, orientadas a fomentar el consumo de alimentos ricos en ellos. El presupuesto del Programa asciende a 5,3 millones de dólares, de los cuales el 63% corresponde a financiamiento del presupuesto nacional, 7,9% del BCIE, 14,9% del PMA, 13,4% de comunidades beneficiarias, más el Gobierno de Arabia Saudita (3%) y el PNUD (1%), con un costo total de 16,1 dólares por niño atendido.

b) Programa de Asignación Familiar (PRAF)

Fue creado en 1990 con el objetivo de “impulsar un Proceso de Desarrollo Humano Sostenible, en busca de la reducción de la pobreza brindando apoyo a las familias pobres para la satisfacción de necesidades básicas de salud y educación, beneficio para personas de la Tercera Edad y el desarrollo de capacidades socio productivas en las mujeres”. (www.praf.gob.hn)

El componente de nutrición y salud materno infantil del PRAF realiza transferencias monetarias de Lps. 50 al mes (3 dólares), a familias con necesidades básicas insatisfechas e ingresos anuales inferiores a Lps. 600 (36 dólares).

Entre los productos que entrega, se encuentran:

- Bono nutricional: iniciado en 1998, se entrega durante los 12 meses del año y está destinado a niños y niñas hasta los 5 años de edad desnutridos o con riesgo de desnutrición. Se generó como una alternativa para reducir los altos índices de desnutrición existentes en el país.
- Bono escolar: se entrega durante 10 meses del año escolar, a niños y niñas matriculados en las escuelas oficiales del país de 1° a 4° grado. El bono se da a un máximo de 3 niños por familia y tiene por objetivo contribuir a reducir los índices de repitencia, incrementar la matrícula, evitar la deserción y ausentismo escolar y aumentar la capacidad de adquisición de bienes que favorezcan la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

El bono se distribuye a través de los directores de escuela de cada distrito escolar, a quienes se le entrega también las planillas de beneficiarios para que las distribuyan los maestros.

- Bono materno infantil: se transfiere a la población infantil menor de 5 años, niños y niñas discapacitados hasta la edad de 12 años y mujeres embarazadas, pertenecientes a familias en extrema pobreza, con 3 o más necesidades básicas insatisfechas (como alimentación, salud, saneamiento básico). Se establece un máximo de hasta de 3 niños beneficiarios por familia.

La distribución del bono se realiza a través de los centros de salud y procura mejorar la dieta alimenticia y aumentar la cobertura de los servicios básicos de salud de mujeres embarazadas, niños y niñas menores de 5 años desnutridos o en riesgo de desnutrición.

La fase II del PRAF incluye un Incentivo a la Calidad en Salud (ICS), destinado a los proveedores de salud (oferta en salud y nutrición), que consiste en dotar a los centros de salud de un paquete de medicamentos y equipamiento básico, y proveer fondos para capacitación del personal de salud, reconocimiento al buen desempeño y cobertura de gastos de emergencias obstétricas, a fin de asegurar el mejoramiento de la calidad de la atención materno-infantil y la nutrición para lo cual se proveerá a las madres educación sobre prácticas alimentarias y de higiene.

De acuerdo con su Manual de Operación y Regulación Administrativa, el ICS incluye una transferencia de recursos a centros de salud de 30 municipios, de 6 departamentos del país (Lempira, Copán, Ocotepeque, Santa Bárbara, La Paz e Intibucá), al fin de incentivar una buena atención y mejorar la salud de la población, y con una meta original de llegar a 69 centros de salud mejorados.

El presupuesto inicial del ICS, calculado a partir de la situación de base de cada centro de salud (tamaño de la población, número de personal de salud y requerimientos), asciende a entre Lps. 90.000 a Lps. 220.000 anuales.

Para el financiamiento de sus actividades, el PRAF cuenta con fondos del erario nacional, el BID, el PNUD, el PMA, el BCIE, la Unión Europea, la UNESCO, la UNICEF, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y de países amigos: España, Holanda, Suecia y Taiwán.

c) Programas del PMA

Como se desprende de los puntos anteriores, el PMA está involucrado tanto en el diseño y financiamiento como en la gestión de los programas nacionales indicados.

Para el quinquenio 2002-2006 el Programa País contempla:

- Alimentación escolar: como parte integrante del PES, este componente se propone distribuir raciones alimentarias a 125.000 escolares durante 160 días al año -a los que se proyecta incrementar en 50%-, y entregar raciones alimenticias a aproximadamente 10.000 mujeres durante 80 días al año, como incentivo para que asistan a clases de alfabetización. Esto supone la distribución de 6.120 toneladas de cereales, leguminosas, aceite y mezcla de maíz, soya y azúcar, en el quinquenio.
- Asistencia a mujeres y niños vulnerables: orientado a mujeres embarazadas y en lactancia y niños menores de 2 años de edad, a fin de mejorar el estado de salud y nutricional, aumentar la asistencia a servicios de salud y ampliar conocimientos en salud básica, nutrición y saneamiento. Se localiza en 33 municipalidades de cuatro departamentos, donde repartirá 8.070 toneladas de alimentos entre 18.000 beneficiarios.
- Apoyo a hogares pobres, para que encuentren medios de subsistencia más sustentables, prevenir catástrofes y mitigar sus efectos. Este proyecto es coordinado por la Administración Forestal del Estado-Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE-COHDEFOR) y se localiza en comunidades rurales de zonas forestales, donde se propone beneficiar a 50.000 personas de familias expuestas a inseguridad alimentaria, bajo la modalidad de alimentos por trabajo (14.800 toneladas) durante los cinco meses del año de mayor escasez de alimentos.

Complementariamente, sobre la base de la obtención de recursos extras, se contempla la posible ampliación de esta actividad en un 20%.

El trabajo del PMA en el país se basa en un modelo de cooperación con más de 180 instituciones nacionales (de nivel central, municipios, ONG, grupos comunitarios y otros), tres donantes multilaterales y bilaterales (BCIE, USAID, CIDA) y 30 organismos y ONG internacionales.

4. Nicaragua

En el ámbito de los riesgos medioambientales, en el país existe un Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED) que, con financiamiento del Banco Mundial, ha logrado conformar una estructura operativa que incluye los niveles nacional, departamental y municipal, con algunas experiencias a nivel comunitario cuya misión es “reducir las situaciones de riesgos... mediante la cultura de la prevención de la ciudadanía, programas de mitigación y fortalecimiento de la capacidad sectorial y territorial”. Actualmente, trabaja en la construcción de mapas de amenazas para 80 municipios.

Con relación a los programas de ayuda alimentaria, cabe destacar:

a) Programa Integral de Nutrición Escolar

Del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (PINE-MECD). Tiene como objetivo ayudar a elevar los niveles de rendimiento escolar y disminuir la deserción estudiantil, por medio de la distribución de alimentos para ser preparados en los establecimientos de educación primaria y preescolar formal y comunitaria (mayores de 2 años).

En la historia del Programa, tres han sido los tipos de ayuda alimentaria:

- Galleta nutritiva: corresponde a raciones diarias de 3 galletas de 28 gramos, durante los 240 días al año, en zonas urbanas y periurbanas.

Para el período escolar 2003-2004, el programa proyecta distribuir 30.000 raciones diarias en 360 centros educativos, localizados en 31 municipios de 9 departamentos del país, en situación de pobreza severa, alta y media <http://www.mecd.gob.ni/galleta.asp>.

El financiamiento de esta línea del programa está a cargo de la Fundación Vida del Banco UNO.

- Vaso de leche: se trata de la distribución de raciones de leche a los alumnos de áreas urbanas y periurbanas en las zonas de mayor producción lechera del país.

Esta línea de trabajo corresponde a una iniciativa, apoyada financieramente por el Gobierno de Japón, de compra y distribución de leche en las zonas de mayor producción, constituyéndose en un poder comprador que ayuda a cubrir los incrementos estacionales de oferta, aportando de esta manera al consumo de niños y niñas vulnerables.

- Merienda: contempla la entrega de almuerzos diarios, durante 160 días del año escolar, en zonas donde no están las líneas de ayuda anteriores. Los alimentos son preparados en los centros educativos a partir de los aportes que distribuye el PMA (arroz, arvejas, pescado enlatado, maíz, cereal fortificado y aceite vegetal) y el apoyo de las propias comunidades.

El programa tiene una cobertura anual estable de 95.000 niños y niñas, y ha llegado en los últimos años a 325.000 mediante aportes extraordinarios de los Estados Unidos, extendiéndose a 4.136 escuelas públicas y preescolares institucionales y comunitarias.

Se localiza en 60 municipios clasificados como de muy alta y alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, de 10 departamentos del país y dos Regiones Autónomas: Nueva Segovia, Madriz, Estelí, León, Chinandega, Boaco, Chontales, Matagalpa, Jinotega, Managua y las Regiones Autónomas del Atlántico norte y sur (RAAN y RAAS).

Para el año escolar 2003, se estimó entregar aproximadamente 8.443 toneladas métricas de alimentos (185.746 quintales), equivalentes a 4 y medio millones de dólares, con donaciones provenientes principalmente de Alemania, Canadá, Dinamarca, España, los Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Noruega, Suecia, Suiza, y fondos propios del PMA.

b) Atención a la familia y niñez en alto riesgo nutricional y educativo

El Ministerio de la Familia (MIFAMILIA) cuenta con tres programas complementarios de ayuda alimentaria (<http://www.mifamilia.gob.ni/atencionnutricional.htm>).

- Centros Infantiles Comunitarios (CICOS). Atiende a 40.000 niños y niñas en edad preescolar, en 12 departamentos localizados mayormente en la Región Autónoma del

Atlántico Norte (RAAN), que han sido seleccionados a partir de su grado de vulnerabilidad (PMA/Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD)).

El Proyecto aporta los productos alimentarios necesarios para preparar un almuerzo y bebida nutritiva en los centros comunitarios de enseñanza preescolar, con el objetivo de mejorar los índices educativos asociados a la calidad educativa, asistencia y deserción escolar.

La administración de los alimentos está a cargo de las delegaciones territoriales del MIFAMILIA. El control, seguimiento y evaluación en el territorio los realizan técnicos territoriales en coordinación con el MIFAMILIA.

El programa atiende mayormente a zonas rurales de municipios seleccionados por su alta incidencia de malnutrición grave (según los datos del Ministerio de Salud (MINSA) y el mapa de pobreza del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)).

Los alimentos proceden mayoritariamente de donaciones externas, donde el rol articulador del PMA es central. Sin embargo algunos productos, como el azúcar, son adquiridos localmente con fondos del proyecto.

- Centros de Desarrollo Infantil (CDI): Ofrecen atención integral a 3.600 niños y niñas urbanos de 0 a 6 años, hijos de madres y padres trabajadores o que requieren protección especial, a fin de implementar intervenciones de protección social sobre la base de características de vulnerabilidad educativa y alimentaria.

Los CDI funcionan bajo administración del Estado o a cargo de asociaciones o fundaciones privadas, con una estructura organizativa que incluye a la directora del Centro, un cuerpo de educadoras, personal administrativo y la expresión organizada de los padres de familia. A ellos se suma una extensa red de apoyo, que incluye a: MIFAMILIA, MECD, MINSA, PMA, UNICEF, ONG y actores de la sociedad civil.

Su financiamiento proviene del Gobierno a través de subvenciones y donaciones de grupos europeos.

- Red de Protección Social (RPS): procura acumular capital humano suplementando el ingreso de las familias en extrema pobreza por un período de hasta 3 años, a fin de incrementar el gasto en alimentación; aumentar el cuidado de niños de 0 a 9 años, de la mujer en edad fértil y los adolescentes en general: reducir la deserción escolar de 1° a 4° grado; y generar desarrollo productivo.

El componente de salud y seguridad alimentaria considera dos tipos de bono:

- Bono alimentario (BA), que constituye un incentivo o apoyo a la demanda, equivalente a 224 dólares anuales por familia, que se condiciona al cumplimiento de un plan de atención.
- Bono a la oferta (BO), que constituye el pago a proveedores por el costo de la oferta, estimado en 54 dólares anuales por familia, excluido el costo de inmunizaciones que cubre el MINSA. El Bono está destinado a los proveedores de los servicios de salud, a cambio del logro de metas en la extensión de cobertura.

Los bonos son financiados por el Estado por medio de un préstamo el BID.

c) La participación del PMA

El PMA tiene un rol central en la articulación y distribución de las donaciones de alimentos utilizados en los programas gubernamentales descritos, que a su vez son componentes centrales de la gestión de su programa de País 2002-2006.

Sumado a dichos programas, el PMA tiene un componente de Asistencia integrada a mujeres y niños vulnerables, orientado a “mejorar el estado nutricional de los niños menores de 2 años y de las mujeres embarazadas y madres lactantes, proporcionando un complemento alimenticio enriquecido con micronutrientes, y capacitación en salud, nutrición y saneamiento”.

Esta actividad, que nació con la experiencia del PRRO 6089, destinado a mitigar las consecuencias del huracán Mitch, tiene proyectado atender a un promedio anual de 15.000 mujeres y unos 27.000 niños. Lo que supone distribuir 1.970 toneladas de alimentos.

Para ello, diseñó un modelo de operación centrado en un comité técnico nacional, con la participación del MIFAMILIA, el MINSA, la UNICEF y el PMA. Sin embargo, en la actualidad la contraparte nacional está en manos del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAG-FOR).

De manera complementaria, el PMA cuenta con el componente Apoyo a las familias rurales en zonas afectadas por sequías e inundaciones, orientado a apoyar a las familias que habitan zonas vulnerables a catástrofes naturales, disminuir dicha vulnerabilidad mediante prácticas de conservación de suelos y agua en sus fincas.

En coordinación con el MAG-FOR, se proyecta asistir a 80.000 personas (16.000 familias) anualmente, con actividades de alimentos por trabajo, durante aproximadamente 100 días al año. Esta ayuda suma un total de 21.400 toneladas de alimentos durante el período del Programa País.

Finalmente, cabe destacar que en todos los componentes y programas indicados, el PMA asiste en la selección de zonas y poblaciones vulnerables a través del Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria (VAM).

5. Cooperación horizontal e internacional

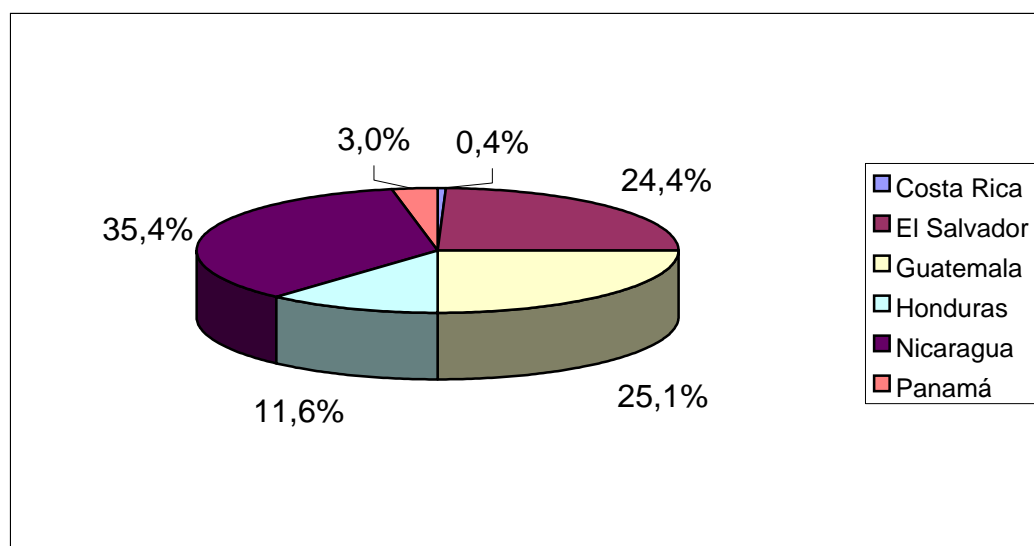
Centroamérica cuenta con variadas instancias de cooperación para el logro de los objetivos de frenar y disminuir la inseguridad alimentaria y nutricional. Dicha cooperación se presenta de manera integrada a las políticas nacionales y también con acciones autónomas.

Según la FAO, entre los años 1990 y 2001, los envíos de ayuda alimentaria para Centroamérica presentaron grandes variaciones, con valores entre 33 (en 1995) y 112 (en 1991) millones de toneladas. De los 885 millones distribuidos en dicho período, Nicaragua es el país que más alimentos recibió, seguido de Guatemala y El Salvador.

Gráfico 28

CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN CENTROAMÉRICA 1990-2001

(En porcentajes)



Fuente: FAO, FAOSTAT Nutrición.

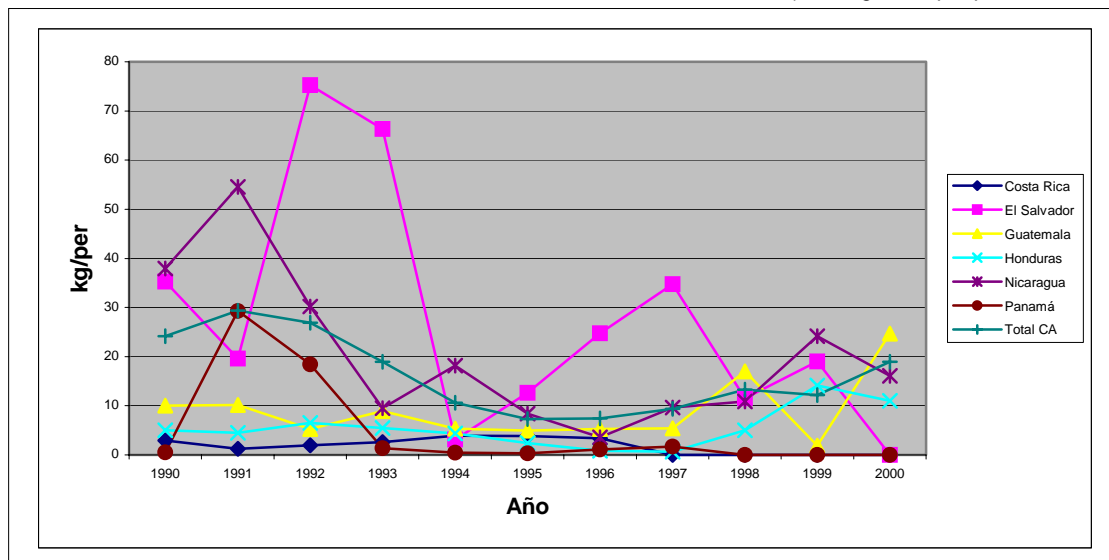
Al comparar los envíos a dichos países con el total regional, también se encuentran variaciones interanuales, con un promedio de 39%, un mínimo de 22% (en 1995) y un máximo de 74% (en 2000).

Si los volúmenes de ayuda se dividen por la población que estaría subnutrida (según la FAO), se observa que la mayor cantidad de ayuda per cápita se presentó al inicio de la década -entre 24 y 29 kg- bajando a menos de un tercio de dicho valor hacia la mitad del período, y luego repuntando parcialmente para llegar a casi 19 kg per cápita. En promedio, El Salvador y Nicaragua son los países que más ayuda per cápita recibieron, superando largamente a los demás (26 y 19 kg, respectivamente, en comparación con una media inferior a 6 kg entre los demás).

Dos son las respuestas esperadas a las diferencias encontradas entre los países. Por una parte, la severidad de la subnutrición no es igual en todos los casos. Sería de esperar que cuando el SEA fuera menor, hubiera mayor cantidad de casos con acceso inferior a 1.800 kcal/día, por lo que se necesitaría más volumen de ayuda. Sin embargo, Guatemala no es el que recibe mayor ayuda per cápita.

Por otra parte, los desastres naturales afectan de manera distinta en cada zona, por lo que se esperaba que los alimentos destinados a dicha ayuda estuvieran focalizados geográficamente.

Gráfico 29
CENTROAMÉRICA (5 PAÍSES) Y PANAMÁ: VOLUMEN DE
ALIMENTOS SOBRE TOTAL DE POBLACIÓN SUBNUTRIDA
(En kilogramos por persona al año)



Fuente: Hojas de Balance de la FAO.

La consecución de fondos y alimentos, así como la detección de problemas, la priorización de beneficiarios y la distribución de la ayuda, implican la coordinación de variados ámbitos de gestión, donde participan muchas organizaciones. Entre las iniciativas regionales que colaboran con la ayuda alimentaria en Centroamérica, se destacan:

- El Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP/OPS). Orienta sus esfuerzos hacia que “la seguridad alimentaria y nutricional sea una condición de vida en Centroamérica, para que en la región existan políticas públicas integrales con enfoque multisectorial que garanticen al ser humano la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos, así como la adecuada utilización biológica de nutrientes, y, por el otro lado, para fortalecer los procesos de desarrollo local que favorecen la dinámica social y económica en el individuo, la familia y la comunidad”. Sus áreas de trabajo incluyen “investigación, información y comunicación, asistencia técnica, formación y desarrollo de recursos humanos, y movilización de recursos” (www.incap.org.gt).
- La Iniciativa “Escuelas Promotoras de la Salud” o “Escuelas saludables”, una experiencia de cobertura global que procura promover y educar en salud en todos los niveles educativos, por medio de la cooperación técnica con y entre los países, la construcción de consensos entre los sectores de la salud y educación, y la formación de alianzas con otros sectores a fin de lograr estilos de vida saludables. Su estrategia a nivel regional considera el análisis y actualización de políticas conjuntas entre los sectores. Uno de sus tres componentes es el diseño y entrega de servicios de salud y alimentación en las escuelas, a través del cual la OPS apoya a los comedores escolares de varios países de la región (www.paho.org).
- El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), dependiente de la OEA, cuyos Estados miembros acordaron “encomendar al IICA, que desarrolle y fortalezca los mecanismos de cooperación e intercambio con otros órganos, organismos y entidades del sistema interamericano, para proponer, coordinar y ejecutar políticas y programas pertinentes al mejoramiento de la agricultura y de la vida rural, dentro del marco del sistema interamericano y del proceso de las Cumbres de las Américas” (www.iica.int).

- El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO, que ofrece apoyo técnico a los países de Centroamérica para la reducción de la inseguridad alimentaria, procurando reducir la variabilidad interanual de la producción agrícola, mejorar el acceso y crear condiciones para incentivar la inversión pública y privada; todo esto promocionando el incremento de la productividad agropecuaria y el ingreso de los pequeños agricultores. Los países involucrados son Guatemala, Honduras y Nicaragua, en los que se está implementando la primera etapa de trabajo, orientada a planes participativos destinados a resolver restricciones en áreas específicas. En una segunda fase, se proyecta trabajar en divulgar experiencias exitosas (www.rlc.fao.org).
- La Red de Cooperación Técnica sobre Sistemas de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) es otra experiencia relevante que la FAO lleva a cabo a nivel regional. La Red SISVAN, iniciada en 1986, agrupa a instituciones públicas, privadas o autónomas de toda América Latina, con el objeto de fomentar la vigilancia y aumentar la capacidad tecnológica, por la vía del intercambio horizontal de experiencias y conocimientos entre los países. A su vez, apoya el seguimiento de las Cumbres y, desde 1997, tiene a su cargo el desarrollo del Sistema de Información y Cartografía sobre Seguridad Alimentaria y Vulnerabilidad (SICIAV), que incluye la elaboración de perfiles nutricionales para 28 países de la región (de Centroamérica sólo Honduras no está publicado), con breves descripciones, comparaciones entre localidades y análisis de causas (www.rlc.fao.org).
- El Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola (FIDA), con sus programas de apoyo a las microempresas rurales que, con distintas experiencias, abarcan a todos los países de la región (www.ifad.org).
- El Sistema de Integración de Centroamérica (SICA): realiza labores de coordinación entre los países, apoyando la mitigación de consecuencias de los desastres naturales y la articulación de políticas en los sectores productivos, económicos y sociales (www.sgsica.org).
- El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), que apoya a los países con asistencia técnica y actividades de cooperación horizontal para el seguimiento climatológico, sísmico y vulcanológico, la detección temprana de los desastres naturales y las actividades de socorro. Entre sus proyectos más relevantes se destacan el Plan Regional de Reducción de Desastres, mediante el cual los gobiernos de la región, a través de sus instituciones especializadas, plantean sus políticas, prioridades y acciones de prevención y mitigación de los desastres, y el Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres (FEMID) (www.cepredenac.org).
- La Oficina Regional del Programa Mundial de Alimentos (PMA) realiza actividades de diseño, organización y operación a nivel de cada país y de toda Centroamérica. Las más recientes Operaciones Prolongadas de Socorro y Recuperación (*Proactive Relief and Recovery Operations* (PRRO) son intervenciones orientadas a ofrecer soluciones conjuntas a problemas alimentarios de El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua. El PRRO 6089 nació con el objeto de mitigar las consecuencias del huracán Mitch (1998) y se centró en el desarrollo de proyectos de reconstrucción bajo la modalidad de “alimentos por trabajo”, beneficiando a 1.100.000 personas. El PRRO 10212, iniciado durante el año 2003, con un presupuesto de 56 millones 600 mil dólares y una cobertura de 690.000 personas al año, articula intervenciones en los países, centrandó la atención en los problemas derivados de desastres naturales (sismos, huracanes, tormentas, inundaciones, sequías) que han afectado a 9 millones de personas en los últimos años (www.wfp.org).

Bibliografía

- Arroyo, Jorge. y M. Nebelung, (eds.) (2002), “La micro y pequeña empresa en América Central; realidad, mitos y retos”, GTZ/PROMOCAP y PROMICRO/OIT San José, Costa Rica.
- Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS) (2000), Encuesta Nacional de Salud Familiar FESAL-98, San Salvador, abril.
- BADECEL (Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe) “Exportaciones de café”, Honduras.
- Barrance, A.J. (1997), “Recursos Genéticos Forestales en Centroamérica: el Desafío de la Conservación. Red Forestal para el Desarrollo Rural”, Documento 21f, verano 1997 ODI, Portland House, Stag Place, Londres SW1E 5DP, Reino Unido.
(<http://www.odifpeg.org.uk/espanol/publications/rdfn/21/rdfn-21f-iv-espanol.pdf>).
- Berdegú, J., F. Balsevich, L. Flores, T. Reardon, (2000), The Rise of Supermarkets in Central America: Implications for Private Standards for Quality and Safety of Fresh Fruits and Vegetables. Final report for the USAID-RAISE/SPS (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). Proyecto de normas para los supermercados en Centroamérica.
- Bolaños, Enrique (2003), “Bases para una Nicaragua Próspera”, Presidencia de la República de Nicaragua, marzo 31.
- Brenes, C. (2002), “El fenómeno ENOS: agricultura y seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica”. Informe final presentado al Seminario Regional, San Salvador 6 y 7 de mayo.
- CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano) (2002), “Seguridad Alimentaria en Centroamérica: del Manejo de Crisis en el Corto Plazo, al Manejo de Riesgos y Reducción de la Vulnerabilidad en el Largo Plazo”. Documento presentado a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma, 10-13 de junio.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003a), *Panorama Social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile.
- _____(2003b), *Istmo Centroamericano: Evolución del sector agropecuario, 2001-2002* (LC/MEX/L.550), México, febrero.
- _____(2003c), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y El Caribe 2001-2002* (LC/G.2189-P/E), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.10
- _____(2002a), *Indicadores Sociales Básicos de la Subregión Norte de América Latina y El Caribe* (LC/MEX/L.537), México, agosto.
- _____(2002b), *Globalización y Desarrollo* (LC/G.2157), Santiago de Chile, mayo.
- _____(2002c), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002* (LC/G.2190-P/B), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.03.II.G.1.
- CEPAL/CCAD (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo) (2002), “El Impacto socioeconómico y ambiental de la sequía en 2001 en Centroamérica (LC/MEX/L.510) Rev. 1, 28 de febrero.
- Compton, P., E. De Loma-Ossorio y C. Zelaya (2003), *La Seguridad Alimentaria en Centroamérica*. Presentación en la XLVII Reunión anual del PCCMCA, La Ceiba, Honduras, abril 28 a mayo 3.
- CONASAN (2001), *Plan de Acción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2001-2006*, Managua, octubre.
- _____(2000), *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2001-2006*, Managua, 29 de septiembre.
- Davidson, G. y otros (2000a), “Socio-Economic Differences in Health, Nutrition and Population in Guatemala”. The World Bank Group, Washington, mayo.
- _____(2000b), “Socio-Economic Differences in Health, Nutrition and Population in Nicaragua”. The World Bank Group, Washington, mayo.
- Despacho de la Designada Presidencial de Honduras (2003a), *Aproximación a un marco de referencia para la construcción de políticas públicas en seguridad alimentaria nutricional*, Tegucigalpa, enero.
- _____(2003b), *Política Social, Plan Nacional de Nutrición: hacia políticas de Estado con visión de largo plazo*, Tegucigalpa, julio.
- Dirven, Martine (2001), *Apertura económica y (des)encadenamientos productivos. Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina. Libro de la CEPAL N°61*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.23.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2002a), “The State of Food Insecurity in the World 2002”. (<http://www.fao.org/docrep/005/y7352e/y7352e00.htm>).
- _____(2002b), “World Agriculture: Towards 2015/2030. An FAO Perspective” (<http://www.fao.org/docrep/005/y4252e/y4252e00.htm>)
- _____(1996), *Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual* (borrador), preparado por Thomson, A. (GTZ) y Metz, M., cap.4, septiembre.
- FAOSTAT-Nutrition, Food Balance Sheets, (<http://apps.fao.org/lim500/wrap.pl?FoodBalanceSheet&Domain=FoodBalanceSheet&Language=english>).
- FAO/IPGRI (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Instituto Internacional para los Recursos Fitogenéticos) 2001, *El papel de la mujer en la conservación de los recursos genéticos del maíz, Guatemala*. Investigación publicada en Roma, Italia.
- FAO/RLAC (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Oficina Regional) (2000), *Capacitación de vendedores callejeros de alimentos “Guía didáctica”*.
- _____(1990), “Informe final del Taller Internacional sobre Venta Callejera de Alimentos”, organizado por FAO/RLAC y la Dirección de Política Alimentaria y Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), Ciudad de Guatemala, Guatemala. NUT-45.
- _____(1988a), *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural de América Latina y el Caribe*, LARC88/3, Roma.
- _____(1988b) *La colonización de tierras que constituyen un factor de deterioro y perturbación del medio natural*, FAO, 1988, citado por De Grande, 1996.
- _____(1983a), “Informe del Director General sobre la seguridad alimentaria mundial: reconsideración de los conceptos y métodos”, CFS: 83/4, diciembre.
- _____(1983b), “Experiencia latinoamericana en cadenas voluntarias y cadenas cooperativas de comerciantes minoristas de alimentos”, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, RLAC/MERC-5, Santiago de Chile.

- Fong, N. (2003), Informe de la consultoría sobre la temática del hambre en la región de América Latina y el Caribe, documento de trabajo elaborado para el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Panamá, mayo – junio.
- Groot, J.P. y R. Ruben (1997), *Sustainable Agriculture in Central America*. Macmillan Press, Londres.
- INCAP (Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá) (2003a), Propuesta de indicadores para la vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), Guatemala, noviembre.
- _____(2003b), Ordenamiento y optimización de la cooperación técnica y financiera internacional frente al resurgimiento de la inseguridad alimentaria y nutricional aguda en Centroamérica, Guatemala, 5-6 de junio.
- _____(2003c), “Grado de avance de la iniciativa de Seguridad Alimentaria y Nutricional en los países miembros del INCAP”, Guatemala, septiembre.
- _____(2002), La iniciativa de Seguridad Alimentaria Nutricional en Centro América. Guatemala, marzo (www.incap.org.gt).
- INEC-MINSA (Instituto Nacional de Estadística y Censos/Ministerio de Salud) (2001),. Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud (Endesa), Managua
- James, W.P.T. y E.C. Schofield (1990), *Human energy requirements: a manual for planners and nutritionists*. Publicado por Oxford University Press de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Nueva York, Estados Unidos.
- Jimenes, S. (2002), Evaluación nutricional rápida de Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador, Programa Mundial de Alimentos (PMA), La Habana, diciembre.
- Kaimowitz, D. (1995), *Livestock and deforestation Central America in the 1980s and 1990s: A policy perspective*. Center for International forestry Research (CIFOR), Indonesia.
- Koulychizky, S. (1985), "Analyse et stratégie de filière, une approche nouvelle en agroalimentaire" en *L'analyse de filière*. Coloquio organizado por el Centro de Investigaciones y Estudios Aplicados de la Escuela Superior de Nantes y la Asociación para el desarrollo de Estudios de empresas de industrias (ADEFI), París.
- MAGA, PMA, GSD Consultores (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación/ Programa Mundial de Alimentos/Unidad de Planificación Geográfica y Gestión de Riesgo) 2002, “Cartografía y análisis de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Guatemala”, Guatemala, diciembre.
- Meyer Heino von y Philippe Muheim (1997), “Employment is a Territorial Issue” en *The OECD OBSERVER*, N° 203, enero.
- Ministerio de Educación de El Salvador (2002), “Manual de normas técnicas y administrativas del Programa de Alimentación Escolar”, San Salvador, enero.
- _____(2000), “Sistematización Escuela Saludable”, San Salvador, mayo.
- Ministerio de Salud de Nicaragua (2002), Sistema integrado de vigilancia de las intervenciones de nutrición SIVIN (borrador). Managua, enero 24.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de El Salvador (2003), Política de seguridad alimentaria y nutricional. San Salvador, julio.
- Morgado, H. (2003), Presentación hecha en la reunión: “Ordenamiento y optimización de la cooperación técnica y financiera internacional frente al resurgimiento de la inseguridad alimentaria y nutricional aguda en Centroamérica”, INCAP, Guatemala, junio.
- Naciones Unidas (2003), “Análisis de la situación alimentaria nutricional”, Guatemala.
- Naciones Unidas, BID (Banco Interamericano de Desarrollo)/SECEP (Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia) y CONPES (Consejo Nacional de Planificación Económica y Social) (2003), “Metas de Desarrollo”. Seguimiento a la Cumbre del Milenio, Nicaragua. Primer Informe (borrador), Managua.
- Naiken, L. (2002), FAO methodology for estimating the prevalence of undernourishment (Documento básico), Roma, Italia.
- Onis, M., E.Frongillo y M. Blössner (2001), “¿Está disminuyendo la malnutrición? Análisis de la evolución del nivel de malnutrición infantil desde 1980”, Boletín de la Organización Mundial de la Salud, Recopilación de artículos N°4.
- Ortega, L. (1998), La seguridad alimentaria en Honduras: informe de consultoría, Tegucigalpa, febrero.
- Paes de Barros y otros (2003), Presentación (powerpoint) de investigación: “On the Relationship between mal nutrition and extreme poverty”, hecha en la oficina regional del PMA en Panamá, septiembre.

- PMA (Programa Mundial de Alimentos/FAO) (2003a), Programa en el país – El Salvador (2003-2007), WFP/EB.3/2003/7/1, Roma, julio 10.
- _____(2003b), Aumentos de presupuesto de proyectos de desarrollo aprobados por el Director Ejecutivo entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2003. WFP/EB.3/2003/9-B, Roma, septiembre.
- _____(2002a), Una década de Cambio: renovación y transformación del Programa Mundial de Alimentos, 1992-2002, WFP/EB.1/2002/9, Roma, enero.
- _____(2002b), Resultados de la encuesta estandarizada sobre los medios de vida para la preparación del OPSR en América Central, Managua, mayo 2.
- _____(2001a), Programa en el país – Nicaragua (2002-2006), WFP/EB.2/2001/5/3, Roma, abril 27.
- _____(2001b), Programa en el país – Guatemala (2001-2004), WFP/EB.2/2001/5/5, Roma, mayo 5.
- _____(2001c), Análisis y cartografía de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Nicaragua (VAM), Managua, enero.
- _____(2001d), Programa en el país – Honduras (2002-2006), WFP/EB.3/2001/8/9, Roma, septiembre 19.
- _____(1999), Oficina Regional para África del Sur, Vulnerability Analysis: concepts, indicators and measurements. Maputo, marzo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador (IDHES2001), San Salvador, julio.
- _____(1990), Desarrollo sin Pobreza: II conferencia sobre la pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, 20-23 noviembre.
- _____(s/f), Sistema de información sobre los terremotos en El Salvador <http://www.terremoto.org.sv/>.
- Reardon, Thomas y Julio Berdegué (comp.) (2002), “Supermarket and agrifood systems: Latin American Challenges”, *Development Policy Review*, vol. 20, N°4, septiembre.
- Rello, F. y D. Sodi (1989), Abasto y distribución de alimentos en las grandes metrópolis, Editorial Nueva Imagen, México.
- RIMISP (Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción) (s/f) (<http://www.rimisp.org/seccion>).
- Schejtman, A. (1994). Economía Política de los Sistemas Alimentarios en América Latina Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Santiago de Chile.
- _____(1980), “Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia” en *Revista de la CEPAL* N° 11, Santiago de Chile.
- Schejtman A. y J. Berdegué (2003) “Desarrollo Territorial Rural” Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), Santiago de Chile (<http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870>).
- Sen, A.K. (1982), *Poverty and famine: An essay on entitlements and deprivation*, Clarendon Press, Oxford.
- SISSAN (Sistema de Información para el Seguimiento de la Seguridad Alimentaria Nutricional) (2003), Managua (www.sissan.gob.ni).
- Steinhart, J.S. y C.E Steinhart (1974), “Energy use in the U.S. Food System” en *Revista Science*, Vol. 184, N° 4134, abril.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2003), Estado mundial de la infancia, 2003 (<http://www.unicef.org/spanish/sowc03/tables/table2.html>).
- _____(2002a), Programa de cooperación Nicaragua 2002-2006. Plan Maestro de Operaciones (resumen), Managua.
- _____(2002b), Programa de cooperación El Salvador 2002-2006, San Salvador.
- _____(1993), Estado mundial de la infancia, 1993, Nueva York.
- Unión Europea (2003), “Propuesta de una estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional Regional y de su Plan de acción”. Documento de Misión presentado al Seminario Regional, Managua, 6 al 8 de mayo.
- Veiga, J.E. (2000), *Desenvolvimento Territorial do Brasil: do Entulho varguista ao Zoneamento Ecológico-Econômico*, Universidad de São Paulo, Departamento de Economía.
- Webb, P. (2002), Los alimentos como ayuda: tendencias, necesidades y retos en el siglo XXI. Documento especial N° 14, Roma (www.wfp.org).

Anexo Estadístico

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DEMOGRÁFICOS, 1990-2000

País	Crecimiento vegetativo de la población ^{a/}		Tasa global de fecundidad		Población urbana		Población menor de 15 años de edad		Población de 65 años y más de edad	
	(Tasa anual media de crecimiento)				(Porcentaje)		(Porcentaje)		(Porcentaje)	
	1990-1995	2000-2005	1990-1995	2000-2005	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Antigua y Barbuda	0,3	0,3	...	...	35,4	35,8	...	...	...	...
Antillas Holandesas	...	...	2,3	2,1	...	...	26,8	25,1	6,9	7,9
Argentina	1,3	1,2	2,8	2,4	86,9	89,6	30,6	27,7	8,9	9,7
Aruba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bahamas	2,1	1,2	2,6	2,3	83,6	88,5	32,5	29,6	4,3	5,3
Barbados	0,4	0,4	1,8	1,5	44,8	50,0	24,1	20,6	11,7	10,5
Belice	1,8	1,9	4,2	2,9	...	...	44,1	38,5	4,3	4,4
Bolivia	2,4	2,2	4,8	3,9	55,6	64,8	41,2	39,6	3,6	4,0
Brasil	1,5	1,2	2,5	2,1	74,7	79,9	34,7	28,8	4,3	5,2
Chile	1,6	1,2	2,5	2,4	62,8	85,7	30,1	28,5	6,1	7,2
Colombia	1,9	1,7	3,0	2,6	69,3	74,5	35,0	32,7	4,3	4,7
Costa Rica	3,1	2,0	3,0	2,7	46,7	50,4	36,4	32,3	4,2	5,1
Cuba	0,6	0,3	1,6	1,6	74,8	79,9	23,1	21,2	8,4	9,6
Dominica	-0,1	-0,1	...	...	...	...	...	...	...	...
Ecuador	2,2	1,7	3,5	2,8	55,4	62,7	39,0	33,8	4,1	4,7
El Salvador	2,1	1,8	3,5	2,9	49,8	55,2	40,8	35,6	4,2	5,0
Granada	0,3	0,3	...	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	2,6	2,6	5,4	4,4	38,0	39,4	45,9	43,6	3,2	3,6
Guyana	0,3	0,2	2,6	2,3	33,2	35,3	35,7	30,6	4,7	5,0
Haití	1,9	1,8	4,8	4,0	29,5	35,7	47,3	40,2	4,1	3,7
Honduras	2,9	2,5	4,9	3,7	40,8	48,2	45,2	41,7	3,0	3,4
Jamaica	0,9	0,9	2,8	2,4	51,5	56,1	35,2	31,5	7,3	7,2
México	1,8	1,4	3,1	2,5	71,4	75,4	38,6	33,1	4,0	4,7
Nicaragua	2,9	2,6	4,8	3,8	52,5	55,3	46,4	42,6	2,8	3,1
Panamá	1,9	1,4	2,9	2,4	53,8	57,6	35,3	31,3	5,0	5,5
Paraguay	2,7	2,5	4,6	3,8	48,6	56,1	42,0	39,5	3,7	3,5
Perú	1,7	1,6	3,7	2,9	68,7	72,3	38,2	34,5	3,9	4,7
República Dominicana	1,7	1,6	3,2	2,7	58,3	65,0	38,4	33,5	3,4	4,3
Saint Kitts y Nevis	-0,9	-0,7	...	...	34,6	34,1	...	...	...	...
San Vicente y las Granadinas	0,7	0,6	...	...	40,6	54,8	...	...	...	...
Santa Lucía	1,2	1,1	3,0	2,5	37,2	37,8	37,4	31,8	6,9	5,4
Suriname	0,4	0,4	2,4	2,0	65,4	74,1	35,8	30,5	4,2	5,5
Trinidad y Tabago	0,8	0,5	2,1	1,5	68,1	74,1	33,5	25,0	6,3	6,6
Uruguay	0,7	0,7	2,5	2,3	90,5	92,6	26,0	24,8	11,5	12,9
Venezuela	2,3	1,8	3,3	2,7	83,9	87,4	38,2	34,0	3,6	4,4

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002 (<http://w.w.eclac.cl/basestat/anuario/esp.htm>) y CEPAL, División de Población (CELADE), base de datos sobre población (<http://w.w.eclac.cl/celade/proyecciones/intentoBD-2002.htm>).

Nota: a/ Tasa de crecimiento implícita en las proyecciones elaboradas según la hipótesis media de fecundidad.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE EDUCACIÓN, 1990-2000/2001

País	Tasa de analfabetismo juvenil		Tasa de analfabetismo adulto		Tasa neta de matrícula en la educación primaria		Relación mujeres a hombres en la matrícula primaria neta		Niños alcanzan el 5to grado de educación primaria	
	(Porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 años de edad analfabetos)		(Porcentaje de personas de 15 y más años de edad analfabetas)						(Porcentaje)	
	1990	2001	1990	2001	1990/1991 a/	2000/2001 b/	1990/1991	2000/2001 c/ d/	1990/1991 e/	1999/2000 c/ e/
Antigua y Barbuda	...	...	4,0	...	...	...	...	1,53	...	...
Antillas Holandesas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Argentina	1,8	1,4	4,7	3,1	...	107	...	0,96	...	90
Aruba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bahamas	3,5	2,7	1,0	4,5	96	63	...	0,93	...	...
Barbados	0,2	0,2	1,2	0,3	78	105	...	0,97	...	...
Belize	4,0	1,9	5,0	6,6	98	100	0,94	0,94	67	...
Bolivia	7,4	3,9	22,5	14,0	91	97	0,90	0,95	...	83
Brasil	8,2	4,5	18,9	12,7	86	97	...	0,93	72	...
Chile	1,9	1,1	6,6	4,1	88	89	0,95	0,94	...	101
Colombia	5,1	3,0	13,3	8,1	...	89	1,11	0,96	62	...
Costa Rica	2,6	1,7	7,2	4,3	86	91	0,94	0,93	82	80
Cuba	0,7	0,2	6,0	0,3	92	97	0,93	0,91	92	95
Dominica	...	...	3,0	...	...	...	0,96	0,93	...	86
Ecuador	4,5	2,7	14,2	8,2	...	99	...	0,97	...	78
El Salvador	16,2	11,5	27,0	20,8	75	81	...	0,93	58	71
Granada	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	26,6	20,4	44,9	30,8	...	84	...	0,88	...	...
Guyana	0,2	0,2	...	...	93	98	0,97	0,95	87	...
Haití	45,2	34,7	47,0	49,2	22	...	...	0,93	...	...
Honduras	20,3	14,5	26,9	24,4	89	88	0,99	0,98	...	...
Jamaica	8,8	6,7	1,6	12,7	96	95	0,99	0,96	...	89
México	4,8	2,8	12,7	8,6	100	103	0,94	0,95	80	86
Nicaragua	31,8	26,0	19,0	33,2	72	61	1,04	0,98	46	48
Panamá	4,7	3,1	11,9	7,9	91	100	0,92	0,93	...	92
Paraguay	4,4	2,8	9,9	6,5	93	92	0,93	0,94	70	76
Perú	5,5	3,1	14,9	9,8	...	104	...	0,96	...	88
República Dominicana	12,5	8,6	16,7	...	...	93	...	0,94	...	75
Saint Kitts y Nevis	...	...	...	...	...	...	...	0,97	...	...
San Vicente y las Granadinas	...	...	16,0	...	...	...	0,97	0,94	...	...
Santa Lucía	...	...	7,0	...	...	100	0,95	0,90	95	...
Suriname	...	...	5,1	...	...	92	0,96	0,96	...	...
Trinidad y Tobago	0,4	0,2	4,0	1,6	91	92	0,97	0,95	96	100
Uruguay	1,3	0,9	3,8	2,4	91	90	0,95	0,94	94	91
Venezuela	4,0	1,9	11,9	7,2	88	88	0,99	0,94	86	91

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1992 y PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2003.

Notas: a/ En Bahamas, Barbados, Belice, Honduras y Uruguay los datos están referidos al período escolar 1991/1992; los datos de El Salvador corresponden al período escolar 1992/1993. b/ Los datos de Argentina, Brasil, Chile, Jamaica, México, Paraguay, Perú y Uruguay son preliminares; y las cifras de Bahamas, El Salvador, Guyana y Perú hacen referencia al período escolar 1999/2000. c/ Los datos de Argentina, Brasil, Chile, Jamaica, México, Paraguay, Perú y Uruguay son estimaciones preliminares de la UNESCO Instituto de Estadística. d/ Las cifras de Bahamas y Guyana refieren al año escolar 1999/2000. e/ Para el primer período, las cifras de Brasil, El Salvador y Santa Lucía corresponden al ciclo escolar 1991/1992, y para el segundo, las cifras de República Dominicana y Venezuela refieren al ciclo 1998/1999.

Cuadro 2 (conclusión)

País	Tasa neta de matrícula en la educación secundaria		Gasto público social en Educación		Gasto público social en Educación		Gasto público social per cápita en Educación		Gasto público social en Educación Primaria	
	1990/1991	2000/2001 a/ b/	(Porcentaje del PIB)		(Porcentaje del Gasto Público Total)		(Dólares de 1997)		(Como porcentaje del gasto público en todos los niveles educativos)	
			1990-1991	2000-2001	1990-1991	2000-2001	1990-1991	2000-2001	1990	1998/2000 c/
Antigua y Barbuda	...	...	...	...	...	...	...	...	...	36,9
Antillas Holandesas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Argentina	...	79	3,6	5,0	11,6	14,6	226	385	3,4	42,8
Aruba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bahamas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Barbados	...	85	...	...	...	...	...	...	37,5	36,9
Belice	29	63	...	...	...	...	...	...	61,0	46,7
Bolivia	29	68	...	6,4	...	21,8	...	66	...	52,3
Brasil	16	71	3,7	3,8	9,8	12,2	162	186	...	41,0
Chile	66	75	2,4	4,0	12,0	17,6	87	298	60,1	50,2
Colombia	...	57	2,7	3,8	11,4	9,6	63	97	39,3	...
Costa Rica	36	49	3,8	5,0	9,4	11,1	114	189	...	51,8
Cuba	69	82	...	...	...	...	...	...	26,7	44,5
Dominica	...	...	...	...	...	...	...	...	...	64,4
Ecuador	...	48	2,9	3,0	18,3	10,1	45	45	34,4	49,4
El Salvador	...	39	...	2,6	...	19,0	...	51	...	...
Granada	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	...	26	1,6	2,6	14,2	19,2	26	46	31,1	67,2
Guyana	71	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	...	...	...	...	...	...	...	...	53,1	38,3
Honduras	...	...	4,3	5,8	19,8	22,6	32	45	...	...
Jamaica	64	74	...	...	...	...	...	...	37,4	40,4
México	45	60	2,6	4,1	16,4	25,6	104	190	32,3	...
Nicaragua	...	36	4,3	6,0	13,0	17,6	19	28	...	...
Panamá	51	62	4,6	6,0	10,2	11,6	125	199	37,0	40,8
Paraguay	26	47	1,2	4,0	15,8	20,6	22	70	...	...
Perú	...	61	1,6	2,4	13,8	14,4	31	58	...	41,3
República Dominicana	...	40	1,2	3,0	10,4	17,6	17	67	...	...
Saint Kitts y Nevis	...	...	...	...	...	...	...	...	...	69,8
San Vicente y las Granadinas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	56,6
Santa Lucía	...	80	...	...	...	...	...	...	48,2	40,1
Suriname	...	43	...	...	...	...	...	...	60,5	...
Trinidad y Tabago	...	71	...	...	...	...	...	...	42,5	69,6
Uruguay	...	70	2,4	3,4	9,1	10,7	130	213	37,5	...
Venezuela	19	50	3,4	5,0	13,2	16,8	128	178	23,5	...

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1992; PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2003; Cepal, *Panorama social de América Latina 2002-2003* y UNESCO, Institute for Statistics.

Notas: a/ Los datos de Argentina, Brasil, Chile, Jamaica, México, Paraguay, Perú y Uruguay son estimaciones preliminares de la UNESCO, Institute for Statistics.

b/ Las cifras de El Salvador y Perú refieren al período escolar 1998/1999.

c/ Excepto para Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica y Perú, cuyas fuentes son nacionales, las cifras son estimaciones de la UNESCO, Instituto de Estadística.

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE SALUD, 1983/1989-2001

País	Esperanza de vida al nacer		Tasa de mortalidad materna		Nacimientos atendidos por personal especializado		Tasa de mortalidad infantil		Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años de edad	
	1990	2001 a/	(muertes por cada 100 000 nacidos vivos)		(Porcentaje)		(muertes por cada 1 000 nacidos vivos)		(muertes por cada 1 000 nacidos vivos)	
			1988	1995	1983/1989	1995/2001 b/	1990	2001	1990	2001
Antigua y Barbuda	72,0	73,9	...	...	90	100	..	12	...	...
Antillas Holandesas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Argentina	71,0	73,9	140	85	...	98	25	16	28	19
Aruba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bahamas	71,5	...	...	10	...	99	24	13	29	16
Barbados	75,1	...	35	33	93	91	14	12	16	14
Belize	69,5	71,7	...	140	80	77	39	34	49	40
Bolivia	54,5	63,3	600	560	42	59	67	60	122	77
Brasil	65,6	67,8	230	260	95	88	50	31	60	36
Chile	71,8	75,8	67	33	98	100	16	10	19	12
Colombia	68,8	71,8	150	120	71	86	29	19	36	23
Costa Rica	74,9	77,9	36	35	97	98	15	9	17	11
Cuba	75,4	76,5	54	24	99	100	11	7	13	9
Dominica	76,0	72,9	...	...	96	100	19	14	23	15
Ecuador	66,0	70,5	200	210	56	69	43	24	57	30
El Salvador	64,4	70,4	200	180	50	51	46	33	60	39
Granada	...	...	...	...	...	...	30	20	...	...
Guatemala	63,4	65,3	290	270	34	41	60	43	82	68
Guyana	64,2	...	200	150	96	95	65	54	90	72
Haiti	55,7	49,1	600	1 100	40	24	102	79	150	123
Honduras	64,9	68,8	220	220	66	54	47	31	61	38
Jamaica	73,1	75,5	120	120	90	95	17	17	20	20
México	69,7	73,1	190	65	94	86	37	24	46	29
Nicaragua	64,8	69,1	200	250	41	65	52	36	66	43
Panamá	72,4	74,4	60	100	89	90	27	19	34	25
Paraguay	67,1	70,5	200	170	30	58	30	26	37	30
Perú	63,0	69,4	300	240	78	59	58	30	75	39
República Dominicana	66,7	66,7	200	110	90	96	53	41	65	47
Saint Kitts y Nevis	...	70,0	...	...	...	100	30	20	36	24
San Vicente y las Granadinas	70,0	73,8	...	...	73	100	21	22	26	25
Santa Lucía	70,5	72,2	...	...	99	100	19	17	24	19
Suriname	69,5	70,8	120	230	80	85	35	26	44	32
Trinidad y Tabago	71,6	71,5	120	65	96	99	21	17	24	20
Uruguay	72,2	75,0	50	50	97	99	20	14	24	16
Venezuela	70,0	73,5	130	43	69	95	23	19	27	22

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1992; PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2003; Web de la OPS (<http://www.paho.org/Spanish/SHA/coredata/tabulator/helpGUtabulator.htm>) ; UNICEF, Estado mundial de la infancia, 1993 y UNICEF, Estado mundial de la infancia, 2003.

Notas: a/ Para Antigua y Barbuda, Dominica y Saint Kitts y Nevis, las cifras son provistas por el Secretariat of the Organization of Eastern Caribbean States, basado en fuentes nacionales. b/ Para Antigua y Barbuda, Bahamas, Belize y San Vicente y las Granadinas los datos refieren a períodos distintos, definiciones diferentes del indicador o a coberturas no nacionales.

Cuadro 3 (conclusión)

País	Niños menores de 5 años de edad con insuficiencia ponderal moderada-grave		Niños menores de 5 años de edad con desnutrición crónica		Población subnutrida		Médicos		Gasto público social en Salud		Gasto público social per cápita en Salud	
	(Porcentaje)		(Porcentaje)		(Porcentaje)		(Por cada 100 000 habitantes)		(Como porcentaje del PIB)		(En dólares de 1997)	
	1980/1991	1995/2001	1980/1990	1995/2001	1990-1992 a/	1999-2001	1984/1989	1999	1990-1991	2000-2001	1990-1991	2000-2001
Antigua y Barbuda	...	10	...	7	...	...	...	115	...	...	...	...
Antillas Holandesas	...	...	...	...	...	...	...	140	...	...	...	...
Argentina	...	5	...	12	2	2	270	268	4,3	5,0	271	309
Aruba	...	...	...	...	...	...	...	128	...	...	...	...
Bahamas	...	...	...	...	...	...	94	163	...	...	...	...
Barbados	...	6	...	7	...	...	89	137	...	...	...	...
Belice	...	6	...	...	...	...	45	...	...	...	...	...
Bolivia	13	6	36	27	26	22	65	32	3,1	3,6	31	36
Brasil	7	6	15	11	12	9	93	144	3,6	3,0	156	151
Chile	3	1	10	2	8	4	81	130	1,8	2,8	70	165
Colombia	10	7	17	15	17	13	81	...	1,0	4,3	23	107
Costa Rica	6	5	8	6	7	6	104	190	4,9	5,2	148	199
Cuba	...	4	...	5	8	11	189	582	...	...	...	...
Dominica	...	5	...	6	...	...	34	49	...	...	...	...
Ecuador	17	14	26	27	8	4	122	132	0,9	1,1	14	16
El Salvador	15	12	30	23	12	14	35	118	1,3	1,5	24	29
Granada	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	34	24	58	50	16	25	46	90	0,9	1,0	14	19
Guyana	...	12	24	21	21	14	16	18	...	...	...	...
Haití	37	17	34	32	65	49	14	25	...	...	...	...
Honduras	21	17	37	39	23	20	66	63	2,6	3,0	20	24
Jamaica	7	4	9	10	14	9	49	25	...	...	...	...
México	14	8	18	18	5	5	81	156	3,0	1,8	118	86
Nicaragua	11	12	23	25	30	29	64	62	4,7	4,8	20	22
Panamá	16	8	22	10	20	26	100	121	6,1	8,2	164	274
Paraguay	4	5	...	...	18	13	68	48	0,3	1,1	6	19
Perú	13	7	32	26	27	11	96	103	0,8	1,8	17	41
República Dominicana	13	5	21	11	27	25	96	190	1,0	1,8	14	42
Saint Kitts y Nevis	...	...	...	...	...	...	46	117	...	...	...	...
San Vicente y las Granadinas	...	...	...	...	...	...	27	88	...	...	...	...
Santa Lucía	...	14	...	11	...	...	26	58	...	...	...	...
Suriname	...	...	...	...	13	11	79	50	...	...	...	...
Trinidad y Tabago	7	7	12	5	13	12	106	75	...	...	...	...
Uruguay	7	4	16	10	6	3	196	370	2,9	2,8	154	175
Venezuela	6	4	14	15	11	18	143	197	1,6	1,4	57	60

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1992; PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2003; FAO, Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, 2003; UNICEF, Estado mundial de la infancia, 1993; UNICEF, Estado mundial de la infancia, 2003 y CEPAL, *Panorama social de América Latina 2002-2003*.

Nota: a/ La cifra inicial de Perú corresponde al período 1992-1994 (estimación de la CEPAL sobre la base de metodología de la FAO).

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS, 1990-2000

País	Población con acceso a fuentes de agua mejoradas						Población con acceso a sistemas de eliminación de excretas mejorados					
	Total nacional		Zonas urbanas		Zonas rurales		Total nacional		Zonas urbanas		Zonas rurales	
	(Porcentaje)		(Porcentaje)		(Porcentaje)		(Porcentaje)		(Porcentaje)		(Porcentaje)	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Antigua y Barbuda	...	91	...	95	...	89	...	95	...	98	...	...
Antillas Holandesas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Argentina	94	...	97	...	73	...	75	...	87	...	42	...
Aruba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bahamas	...	97	...	98	...	86	100	...	...	100	100	...
Barbados	...	100	...	100	...	100	...	100	...	100	...	...
Belice	...	92	...	100	...	82	...	50	...	71	...	...
Bolivia	71	83	91	95	47	64	69	70	73	86	39	41
Brasil	83	87	93	95	54	53	62	76	82	84	16	44
Chile	90	93	96	99	49	68	81	96	98	96	...	96
Colombia	94	91	98	99	84	70	59	86	96	96	56	57
Costa Rica	...	95	...	99	...	92	97	93	...	69	96	97
Cuba	...	91	...	95	...	77	86	98	...	99	74	94
Dominica	...	97	...	100	...	90	...	83	...	66	...	83
Ecuador	71	85	82	90	58	75	53	86	88	92	26	76
El Salvador	68	77	88	91	48	64	77	82	87	89	65	73
Granada	...	...	...	97	...	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	76	92	88	96	69	68	67	81	82	83	50	80
Guyana	...	94	...	98	...	91	...	87	...	97	...	81
Haití	53	46	59	49	50	45	26	28	33	50	16	16
Honduras	82	88	89	95	78	81	82	75	88	93	71	58
Jamaica	93	92	96	96	87	85	...	99	99	99	...	99
México	79	88	90	95	52	69	77	74	87	88	38	31
Nicaragua	70	77	93	91	44	69	69	85	97	95	28	73
Panamá	...	90	...	99	...	79	91	92	...	99	81	82
Paraguay	63	78	80	93	46	69	...	94	96	94	...	94
Perú	74	80	88	87	42	62	61	71	77	79	23	50
República Dominicana	83	86	92	90	71	78	77	67	70	70	68	61
Saint Kitts y Nevis	...	98	...	...	...	...	...	96	...	...	...	...
San Vicente y las Granadinas	...	93	...	...	...	...	...	96	...	...	...	...
Santa Lucía	...	98	...	...	...	...	85	89	...	...	82	...
Suriname	...	82	...	93	...	60	...	...	...	99	...	...
Trinidad y Tabago	...	90	...	...	...	...	96	99	...	...	92	...
Uruguay	...	96	...	96	...	93	51	94	...	95	...	82
Venezuela	...	83	...	85	...	70	72	88	...	71	60	47

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2003, y CEPAL (2002c), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002*.

Cuadro 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, DESEMPLEO Y POBREZA, 1990-2002

País	PIB per cápita		Crecimiento económico		Desempleo urbano		Desempleo urbano de los jóvenes entre 15 y 24 años de edad		Población pobre a/		Población indigente a/	
	(Dólares de 1995)		(Tasa de variación anual del PIB)		(Porcentaje de la población activa de 15 años y más)		(Porcentaje de la población activa de 15 a 24 años de edad)		(Porcentaje)		(Porcentaje)	
	1990	2002	1990-1996	1997-2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002
Antigua y Barbuda	5 986	7 630	2,8	3,9	--	--	--	--	--	--	--	--
Antillas Holandesas	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Argentina	5 545	6 055	4,5	-1,5	5,9	19,0	13,0	39,8	21,2	41,5	5,2	18,6
Aruba	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Bahamas	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Barbados	5 399	5 674	-0,5	1,7	--	--	--	--	--	--	--	--
Belice	2 150	2 699	4,7	5,2	--	--	--	--	--	--	--	--
Bolivia	601	938	4,2	2,8	9,4	6,4	17,4	11,2	53,1	52,0	23,2	21,3
Brasil	3 659	4 340	1,9	1,0	4,5	10,7	8,3	20,5	48,0	37,5	23,4	13,2
Chile	3 779	5 952	7,0	3,2	6,7	10,6	17,9	22,6	38,6	20,6	12,9	5,7
Colombia	2 162	2 277	3,7	0,9	9,3	17,2	19,7	32,0	52,7	50,6	29,0	23,7
Costa Rica	2 980	3 762	4,4	4,5	5,3	6,8	10,5	16,4	25,2	20,3	9,8	8,2
Cuba	5 034	3 965	-5,4	3,1	--	--	--	--	--	--	--	--
Dominica	2 753	2 749	2,6	-0,6	--	--	--	--	--	--	--	--
Ecuador	1 670	1 775	3,2	1,9	5,1	9,1	13,5	17,4	62,1	49,0	25,2	19,4
El Salvador	1 405	1 761	5,0	2,9	9,9	7,0	19,3	13,2	54,2	48,9	21,7	22,1
Granada	2 472	3 654	2,6	3,4	--	--	--	--	--	--	--	--
Guatemala	1 353	1 554	4,0	3,6	3,5	6,0	7,1	11,1	--	59,9	--	30,3
Guyana	434	746	6,5	1,8	--	--	--	--	--	--	--	--
Haití	567	416	-2,6	1,6	--	--	--	--	--	--	--	--
Honduras	686	713	2,9	2,9	6,9	6,0	11,2	9,3	60,5	77,3	68,6	54,4
Jamaica	2 020	2 028	2,1	0,3	--	--	--	--	--	--	--	--
México	4 048	4 690	2,6	3,8	3,3	3,4	8,1	7,2	47,8	39,4	18,6	12,6
Nicaragua	454	484	1,9	4,6	--	12,5	--	21,5	73,6	69,3	48,4	42,3
Panamá	2 512	3 123	5,4	2,8	18,6	19,4	35,1	35,1	39,6	25,3	16,0	8,9
Paraguay	1 697	1 477	2,8	0,2	6,3	11,5	15,5	21,4	49,9	50,1	18,6	18,4
Perú	1 679	2 376	3,5	2,4	--	7,2	--	12,4	--	54,8	--	24,4
República Dominicana	1 378	2 133	3,1	6,4	19,7	16,8	34,1	31,0	--	44,9	--	20,3
Saint Kitts y Nevis	3 906	5 933	4,1	3,2	--	--	--	--	--	--	--	--
San Vicente y las Granadinas	1 740	2 221	3,3	2,7	--	--	--	--	--	--	--	--
Santa Lucía	2 476	2 638	3,0	0,3	--	--	--	--	--	--	--	--
Suriname	1 331	1 315	0,0	0,6	--	--	--	--	--	--	--	--
Trinidad y Tabago	4 069	5 955	2,1	5,6	--	--	--	--	--	--	--	--
Uruguay	4 707	4 945	3,6	-1,8	8,9	16,9	24,4	37,9	17,8	15,4	3,4	2,5
Venezuela	3 045	2 795	3,4	-0,1	10,2	16,2	19,3	26,2	40,0	48,6	14,6	22,2

Fuente: CEPAL(2002c), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002 (<http://www.eclac.cl/badestat/anuario/esp.htm>) y CEPAL(2003a), Panorama social de América Latina 2002-2003.

Nota: a/ La población en situación de pobreza incluye a la población indigente o extremadamente pobre. La cobertura geográfica de las cifras de Argentina corresponde al Gran Buenos Aires, y la de Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay a las zonas urbanas. El año inicial de referencia en Bolivia y México es 1989, en Colombia y Panamá, 1991; en El Salvador, 1995; en Nicaragua, 1993 y en Paraguay, 1994; el año final es 2000 en Chile y 2001 en Brasil, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO A/ 1990-2002

País	Brecha de pobreza b/ c/		Brecha de pobreza extrema b/		Participación del 40% más pobre de la población en el ingreso total b/		Participación del 10% más rico de la población en el ingreso total		Índice de Gini b/	
	1990	2002	1990	2002	(Porcentaje)		(Porcentaje)		1990	2002
					1990	2002	1990	2002		
Antigua y Barbuda	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Antillas Holandesas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Argentina	7,2	19,1	1,6	7,5	14,9	13,4	34,8	42,1	0,500	0,590
Aruba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bahamas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Belice	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	24,5	34,4	9,7	19,5	12,0	9,5	38,2	41,0	0,538	0,614
Brasil	23,5	17,3	9,7	5,8	9,5	10,2	43,9	46,8	0,627	0,639
Chile	14,8	7,1	4,3	2,1	13,2	13,8	40,7	40,3	0,554	0,569
Colombia	20,2	24,1	7,5	10,0	11,6	11,9	41,9	39,1	0,579	0,575
Costa Rica	10,7	8,4	4,8	3,9	16,7	14,4	25,6	30,2	0,438	0,488
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Dominica	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Ecuador	27,6	20,8	9,2	6,9	17,1	15,4	30,5	34,3	0,461	0,513
El Salvador	24,0	22,7	9,1	9,5	15,4	13,4	32,8	33,3	0,507	0,525
Granada	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	35,9	25,4	18,5	10,1	11,8	14,2	40,6	36,8	0,582	0,542
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haiti	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Honduras	60,2	45,3	31,5	26,6	10,1	11,3	43,1	39,4	0,615	0,588
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	18,7	13,9	5,9	3,5	15,8	15,7	36,6	33,2	0,536	0,514
Nicaragua	41,9	36,9	24,3	19,0	10,4	12,2	38,4	40,6	0,582	0,579
Panamá	17,9	10,0	7,3	3,3	13,3	14,2	34,2	32,7	0,544	0,515
Paraguay	16,1	30,3	3,6	15,4	18,6	12,8	28,9	37,3	0,447	0,570
Perú	...	...	...	...	...	13,4	...	33,5	...	0,524
República Dominicana	...	...	...	...	...	12,0	...	38,3	...	0,544
Saint Kitts y Nevis	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
San Vicente y las Granadinas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Santa Lucía	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Suriname	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	5,3	4,5	0,9	0,6	20,1	21,6	31,2	27,3	0,492	0,455
Venezuela	15,7	22,1	6,0	9,2	16,7	14,3	28,7	31,3	0,471	0,500

Fuente: CEPAL (2003a), *Panorama social de América Latina 2002-2003* y, en el caso de las brechas de pobreza, procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Notas: a/ La cobertura geográfica de las cifras de Argentina corresponde al Gran Buenos Aires, y la de Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay a las zonas urbanas. El año inicial de referencia en Bolivia y México es 1989, en Panamá, 1991; en El Salvador, 1995; en Nicaragua, 1993 y en Colombia, 1994; el año final es 2000 en Chile y 2001 en Brasil, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú. b/ Incluye a las personas con ingreso igual a cero. c/ La población en situación de pobreza incluye a la población indigente o extremadamente pobre.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

políticas sociales

Números publicados

1. Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2. Ignacio Irrarázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3. Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4. Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5. Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6. Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7. María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8. Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9. Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10. John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11. Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12. Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13. Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
14. Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
15. Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
16. Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
17. Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
18. Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
19. Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
20. Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
22. Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
23. Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
24. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
25. Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
26. Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
27. Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
28. John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
29. Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
30. John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)

31. Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
32. Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
33. CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
34. Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
35. Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
36. Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
37. Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
38. John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
39. Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
40. Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
41. Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
42. ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes: Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
 Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
 Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)
 Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
43. Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
44. Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
45. Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
46. Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:
 Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
 Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
 Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
 Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
 Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
47. Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe.(LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
48. Francisco Piloti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
49. John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
50. Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
51. Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L 1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)

52. Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
53. Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
54. Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
55. John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
56. Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
58. John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
59. Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
60. Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
61. Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
62. Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
63. Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
64. Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
65. Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
66. Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. . [www](#)
67. Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
68. Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
69. José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
70. Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
71. Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
72. Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
73. José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L-1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
74. Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volúmen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#) Volúmen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
75. Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
76. Rodrigo Valenzuela Fernández, Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
77. Sary Montero y Manuel Barahona, “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad – Financiamiento – Políticas – Programas, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)

- 78 Sandra Piszcz y Manuel Barahona, Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 79 Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, “Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 80 Juan Pablo Pérez Saínz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, “El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa”, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 81 Carmen Artigas, “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”, (LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 82 Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciais et políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 83 Rodrigo Valenzuela Fernández, “Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia. (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 84 Laura Golbert, “¿Derecho a la inclusión o paz social ? El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”. (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 85 Pablo Vinocur y Leopoldo Halperini, “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa” (LC/L.2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 86 Alfredo Sarmiento Gómez, “La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”, (LC/L. 2122-P), Número de venta: S.04.II.G.51, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 87 Pablo Villatoro, “Los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias.” (LC/L.2133-P), Número de venta: S.04.II.G.62, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 88 Arturo León, Rodrigo Martínez, Ernesto Espíndola y Alejandro Schejtman, “Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá”, (LC/L.2134-P), Número de venta: S.04.II.G.63, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: Fax: E.mail: