

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.666
24 de agosto de 1988
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

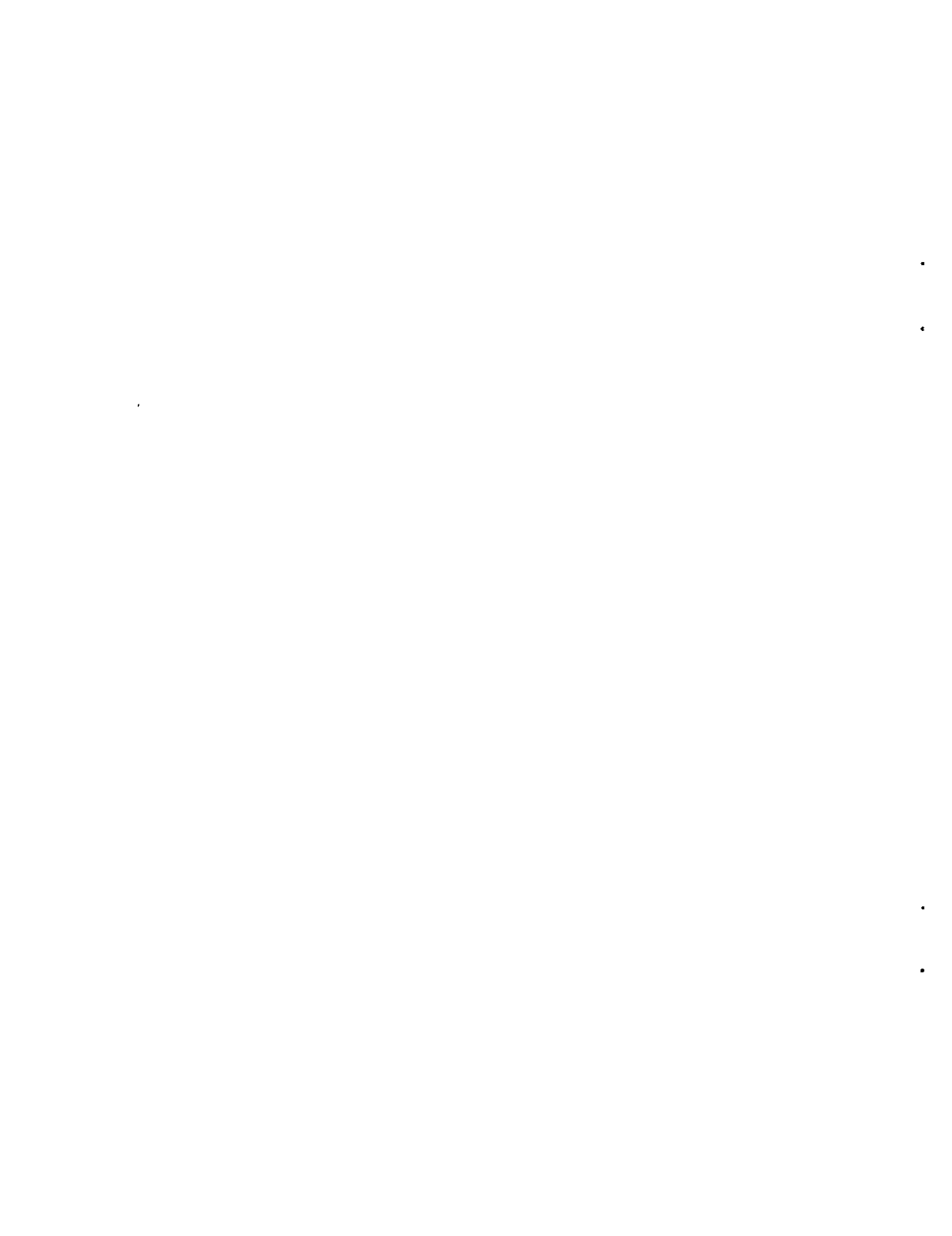
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

SISTEMAS ALIMENTARIOS: ESTRUCTURA, EVOLUCION Y LINEAMIENTOS
DE UNA POLITICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Este documento, preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, no ha sido sometido a revisión de fondo y forma.

SIMBOLOGIA USADA EN LOS GRAFICOS

AR	ARGENTINA
BO	BOLIVIA
BR	BRASIL
CO	COLOMBIA
CR	COSTA RICA
CU	CUBA
CH	CHILE
EC	ECUADOR
SA	EL SALVADOR
GU	GUATEMALA
HA	HAITI
HO	HONDURAS
JA	JAMAICA
ME	MEXICO
NI	NICARAGUA
PA	PANAMA
PA	PARAGUAY
PE	PERU
RD	REPUBLICA DOMINICANA
TT	TRINIDAD Y TABAGO
UR	URUGUAY
VE	VENEZUELA



INDICE

	<u>Página</u>
PRIMERA PARTE	
LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS	1
Introducción	1
I. LOS PATRONES DE CONSUMO ALIMENTARIO	2
1. Regímenes alimentarios nacionales	2
2. Heterogeneidad de los patrones de consumo	22
3. Principales implicaciones de las tendencias de cambio en los patrones de consumo.....	27
4. Conclusiones.....	30
II. ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR ALIMENTARIO Y LA AGROINDUSTRIA	30
1. Algunos alcances sobre la agroindustria en los sistemas alimentarios	34
2. La agroindustria y las cadenas alimentarias	37
3. Alcances sobre las estructuras de mercadeo	43
SEGUNDA PARTE	
LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	47
Introducción	47
I. LAS TENDENCIAS ESTRUCTURALES	50
1. Los niveles de suficiencia	50
2. Estabilidad.....	51
3. Autonomía	58
4. Equidad: distribución de los derechos de acceso alimentario	62
5. Sustentabilidad	67

II.	EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	69
1.	Efectos sobre la disponibilidad agregada	70
2.	El impacto sobre la equidad, los derechos de acceso alimentario y los niveles de nutrición	76
3.	La respuesta de los afectados	84

TERCERA PARTE

	ENFOQUE Y LINEAMIENTOS DE POLITICA ALIMENTARIA	87
	Introducción	87
I.	LAS EXPERIENCIAS DE POLITICA ALIMENTARIA DEL PASADO RECIENTE: PRINCIPALES LECCIONES	88
1.	Las políticas nacionales	88
2.	Las iniciativas regionales y subregionales	91
II.	ENFOQUE Y ASPECTOS CONCEPTUALES QUE INCIDEN EN AREAS CRITICAS DE LA POLITICA ALIMENTARIA	93
1.	Política macroeconómica y política alimentaria	93
2.	Principales dilemas y controversias que enfrenta el diseño de la política alimentaria	94
3.	Principales conclusiones	98
III.	OBJETIVOS, METAS Y LINEAMIENTOS DE POLITICA ALIMENTARIA	98
1.	Objetivos generales	99
2.	La magnitud del esfuerzo: un intento de cuantificación .100	
3.	El fortalecimiento del poder local como condición de una política participativa	107
4.	Acciones destinadas a superar los problemas de acceso alimentario	110
5.	Líneamientos de política vinculados a los problemas de disponibilidad agregada	117
	Notas	121
	Apéndice Metodológico	127
	Bibliografía	137

PRIMERA PARTE

LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS

Introducción

El objetivo central de la política alimentaria es el de asegurar el acceso universal a los alimentos necesarios para el pleno desarrollo de las potencialidades biológicas e intelectuales de la población.

El objetivo indicado va más allá del de disponer de un volumen suficiente de productos agrícolas a lo largo del tiempo pues, la cantidad y calidad de los alimentos disponibles cotidianamente en la mesa del consumidor trasciende a lo que ocurra con la producción agrícola strictu sensu salvo en el reducido ámbito de los circuitos de autosuficiencia y no puede, por lo tanto, identificarse a la política agrícola con la política alimentaria.

Por el lado de la oferta, los alimentos disponibles para el consumo final son la resultante de una compleja red de relaciones sociales entre agentes de diverso tipo que articulan los procesos de producción primaria, de transformación agroindustrial y de comercialización mayorista y minorista y que, en conjunto, constituyen lo que se entenderá por estructura productiva del sector agroalimentario.

Por el lado de la demanda, el qué y el cuánto adquieren los consumidores es también la resultante de una multiplicidad de factores de orden económico, social, cultural e ideológico que determinan la magnitud de los derechos de acceso --lo que Akseman ha denominado "food entitlements"-- y la forma de ejercerlos, dando lugar a lo que se entenderá como patrones o modelos de consumo alimentario.

El sistema alimentario o marco de aplicación de la política alimentaria estará constituido, por lo tanto, por el conjunto de relaciones sociales que se dan dentro de la estructura productiva del sector alimentario y las que determinan los modelos de consumo prevalecientes.

Como se advertirá en el propio desarrollo del presente anexo, los términos en que se emplea el concepto de "sistema" no pretenden constituir un marco analítico riguroso, a imagen y semejanza de los sistemas de ciencias físicas, sino más bien de delimitar --dentro del amplio campo de lo que conocemos como

sistema económico-- a las relaciones más directamente ligadas con la oferta y el consumo de alimentos como marco de aplicación de la política alimentaria.1/

El primer capítulo de esta parte está dedicado al análisis de la evolución de los patrones de consumo prevalecientes en la región y el segundo, a la estructura productiva del sector agroalimentario (SAA).

I. LOS PATRONES DE CONSUMO ALIMENTARIO

"Donde quiera que se hubiere iniciado, la agricultura estuvo obligada a optar por alguno de los principales cultivos alimentarios; es alrededor de esta prioridad inicial que ésta fue construida y de la que todo o casi todo pasó posteriormente a depender. Tres de estos cultivos fueron excepcionalmente exitosos: trigo, arroz y maíz. Ellos continúan compartiendo aún la tierra arable del mundo. Los 'cultivos de la civilización' han tenido una profunda influencia en la organización de la vida material y a veces de la propia vida espiritual del hombre al extremo de haberse convertido en estructuras casi imposibles de erradicar".
(F. Braudel, 1985, p.107.)

1. Regímenes alimentarios nacionales

Los tres cultivos destacados por Braudel constituyen también componentes claves de las dietas de los países de América Latina, pero a ellos es necesario agregarle un cuarto, originario de la región y de gran importancia en las dietas autóctonas de varios países: los tubérculos en su enorme diversidad.

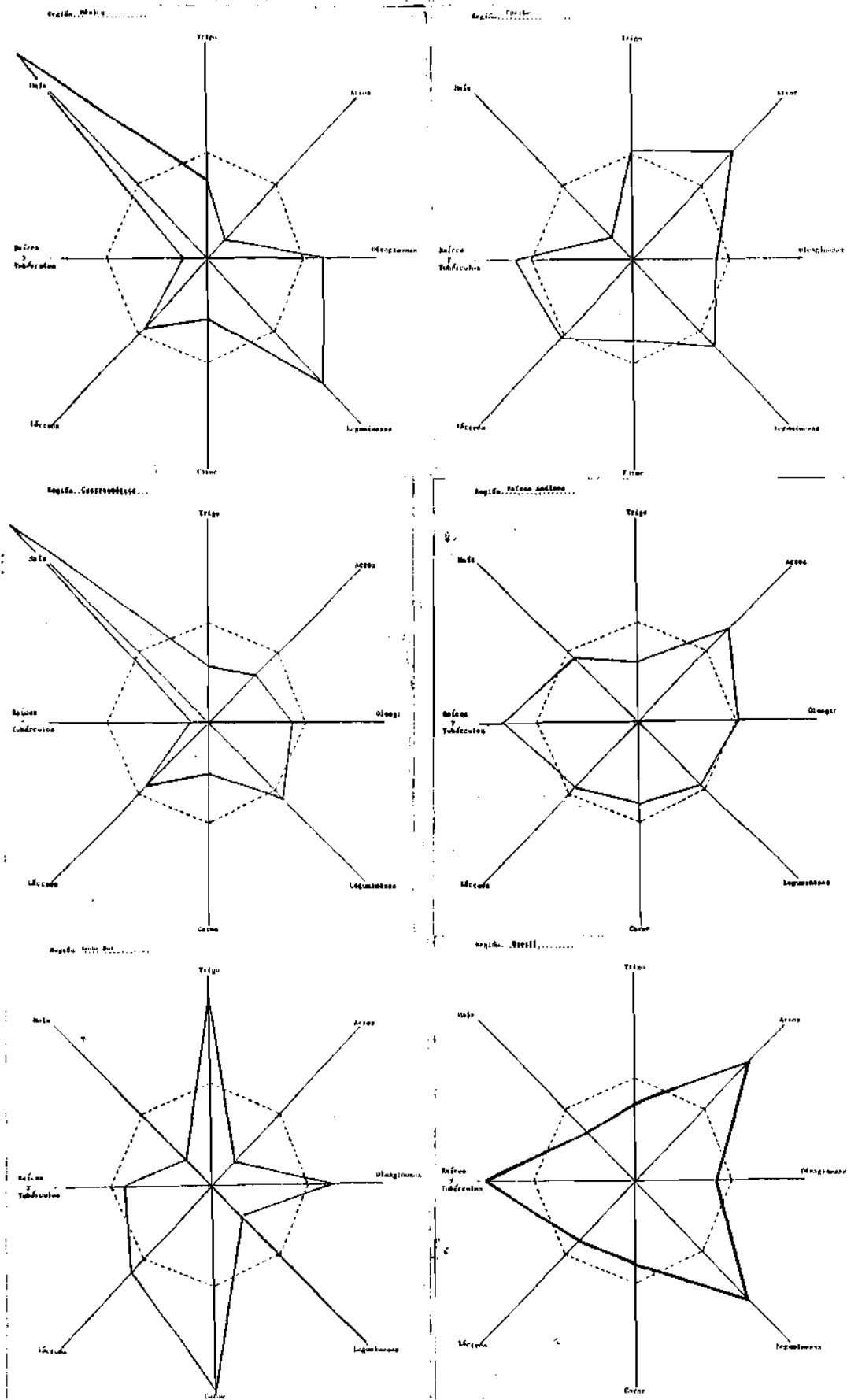
a) El patrón de consumo a fines de los setenta

La situación prevaleciente a fines de los setenta y los principales cambios experimentados por los regímenes alimentarios en las dos décadas que preceden a la crisis, se examinarán en lo que sigue, empleando básicamente los antecedentes proporcionados por las Hojas de Balance Alimentario (HBA), publicadas regularmente por la FAO.

Se han excluido en esta parte los años de la crisis, con el ánimo de reflejar lo que entendemos constituían las tendencias estructurales en materias de patrones de consumo que fueron sobredeterminadas por los efectos de dicha crisis y de las políticas de ajuste. Al examinar, en la segunda parte, la evolución de la seguridad alimentaria se ha incluido un acápite específico sobre el impacto de la crisis y de las políticas de ajuste, tanto en la disponibilidad como en el acceso alimentario. Para fines comparativos se han incluido las dietas de Estados Unidos, Japón y Corea.

A diferencia de lo que ocurre en Asia o en Europa, donde arroz y trigo respectivamente, constituyen ejes centrales y universales en torno a los cuales se ordenan las dietas nacionales, en América Latina encontramos una diversidad de situaciones. (Veáse el gráfico 1.) En algunos países, particularmente los del Cono Sur con excepción de Paraguay, el trigo constituye el elemento central

Gráfico 1: COMPOSICION RELATIVA DE LA INGESTA ENERGETICA DE LAS SUBREGIONES RESPECTO DE LA MEDIA LATINOAMERICANA. 1979/1981



América Latina
Subregiones

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de FAO, Food Balance Sheet.

de las dietas nacionales, al que se agregan carnes y lácteos en Argentina y Uruguay; en otros, en particular los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica) y en México, es el maíz el que ocupa esta condición; siendo el arroz, el eje de las dietas de los países del Caribe; en el resto, las dietas son eclécticas y combinan diversas proporciones de los tres cereales a los que, en el caso de los países andinos y de Paraguay, se agrega la presencia significativa de la papa. Tal vez el hecho más notorio y común a la mayoría de los regímenes alimentarios de la región es el enorme peso relativo que tiene el azúcar, cuya participación, si excluimos los países del cono sur, fluctúa entre un 15% y un 25% de la ingesta; éste constituye la fuente principal de calorías en un tercio de los países, y ocupa el segundo lugar en la mitad de ellos. (Veáse el cuadro 1.)

Si a los farináceos (trigo, maíz, arroz, tubérculos) se les suman las calorías derivadas del azúcar, se advierte que estos cinco productos (y sus derivados) representan entre un 60% y un 75% de las calorías totales, situación que sólo excluiría a Argentina, Uruguay y, en menor medida, a Paraguay.^{2/}

Si consideramos los niveles absolutos de ingesta calórica (medidos en kcal/persona/día) y proteica (medida en gramos de proteínas por persona al día), la posición relativa de los distintos países aparece representada en el gráfico 2. Se advierte en él la presencia de tres situaciones relativamente bien delimitadas. Una con niveles comparativamente bajos de consumo que, en lo que a proteínas se refiere estarían entre los 45 y los 59 gramos y entre las 1 900 y las 2 500 calorías por persona al día, un nivel intermedio que estaría entre los 60 y 75 gramos de proteína y las 2 500 a 2 900 calorías y un nivel alto que supera los límites anteriores y en el que destaca la presencia de Argentina con una ingesta superior a los 100 gramos de proteínas y a las 3 200 calorías. Los casos de Uruguay y Paraguay corresponderían a niveles altos de ingesta proteica con niveles medios de ingesta calórica.

Para fines comparativos, se han incluido las dietas de Estados Unidos, Japón y Corea. Las dos primeras como dietas contrastadas de países desarrollados y, la segunda, como ejemplo de la dieta de un país de industrialización reciente cuyo acelerado crecimiento, como se verá más adelante, se ha expresado también en un rápido mejoramiento de la dieta nacional.

Si consideramos el volumen de productos básicos (cereales, tubérculos y leguminosas) y de distintos tipos de carne consumidos en promedio por persona al año —que generan los patrones calórico-proteicos descritos más arriba— la diversidad de situaciones registradas (veáse el gráfico 3) corresponderían, grosso modo, a un patrón semejante a la dieta norteamericana de alto consumo de carnes y de muy bajo consumo de básicos; un segundo patrón de bajo contenido en básicos y con un consumo de carnes que fluctúa entre los 30 y los 50 kilos y un tercer patrón que pareciera abarcar a la mayoría de los países de la región, con niveles de consumo de granos básicos (cereales, tubérculos y leguminosas secas) que van entre los 200 y los 250 kilos y un consumo de carnes que fluctúa entre los 25 y los 35 kilos por habitante al año y, finalmente, una dieta muy baja en ambos componentes que estaría por debajo de los 20 kilogramos de carne por persona al año y no superaría los 200 kilos de productos básicos.

Cuadro 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACION RELATIVA DE LOS PRINCIPALES
ALIMENTOS EN LOS PATRONES DE CONSUMO a/
1979-1981

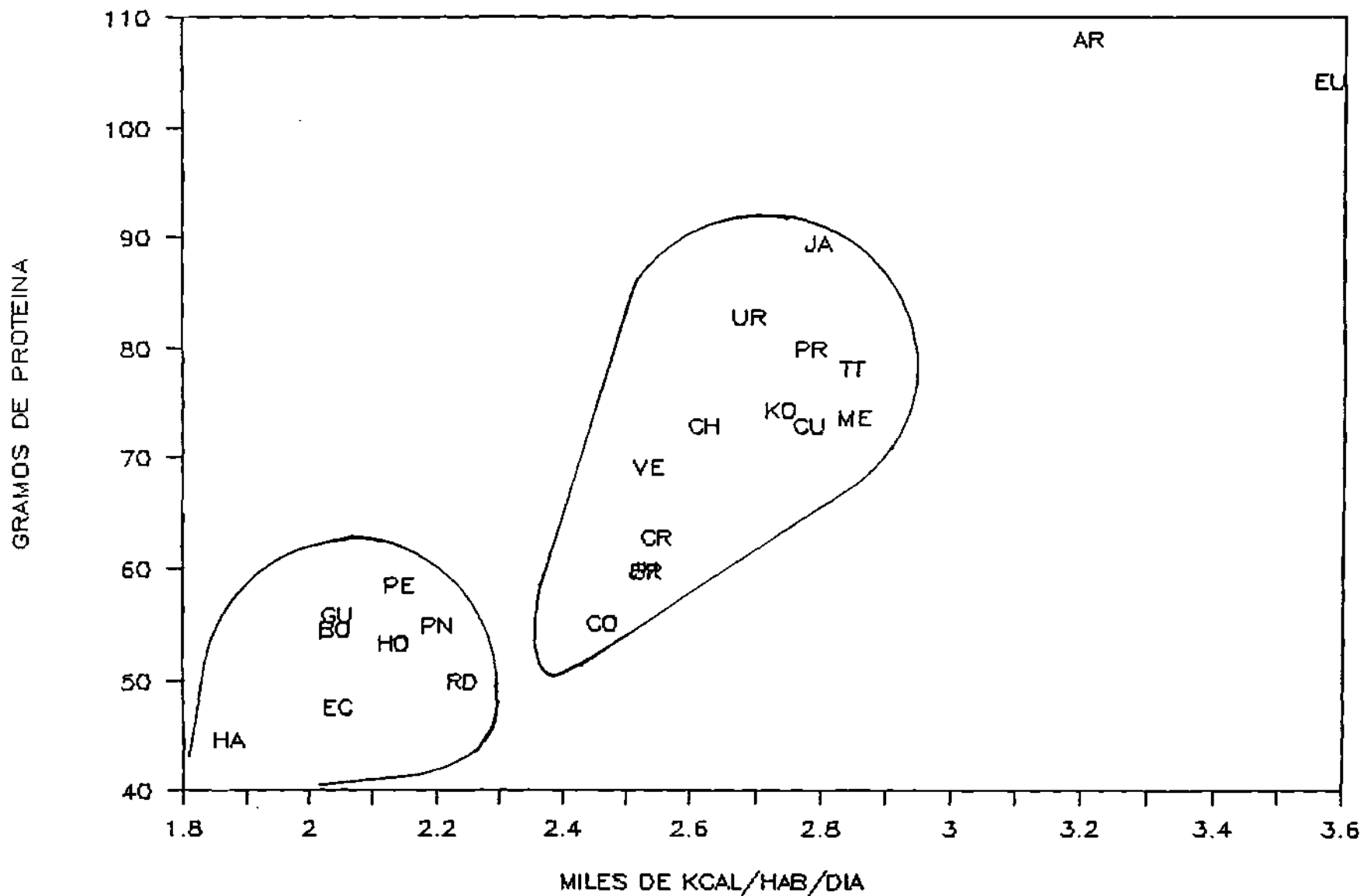
(En porcentajes)

	Calorías (en porcentajes)				
	20-25%	15-20%	10-15%	5-10%	Menor a 5%
Trigo	35.0	5.0	25.0	35.0	0.0
Maíz	15.0	5.0	25.0	20.0	35.0
Azúcar	15.0	60.0	20.0	5.0	0.0
Arroz	10.0	15.0	20.0	20.0	35.0
Raíces y tubérculos	0.0	5.0	10.0	25.0	60.0
Leguminosas	0.0	0.0	0.0	20.0	80.0
Oleaginosas	0.0	0.0	0.0	75.0	25.0
Carnes	10.0	0.0	5.0	55.0	30.0
Leche y huevos	0.0	0.0	5.0	70.0	25.0

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de FAO, Hojas de Balance Alimentario.

a/ Porcentaje de los países sobre un total de 20 países de la región. El cuadro con el detalle de los países en cada categoría aparece en el Anexo.

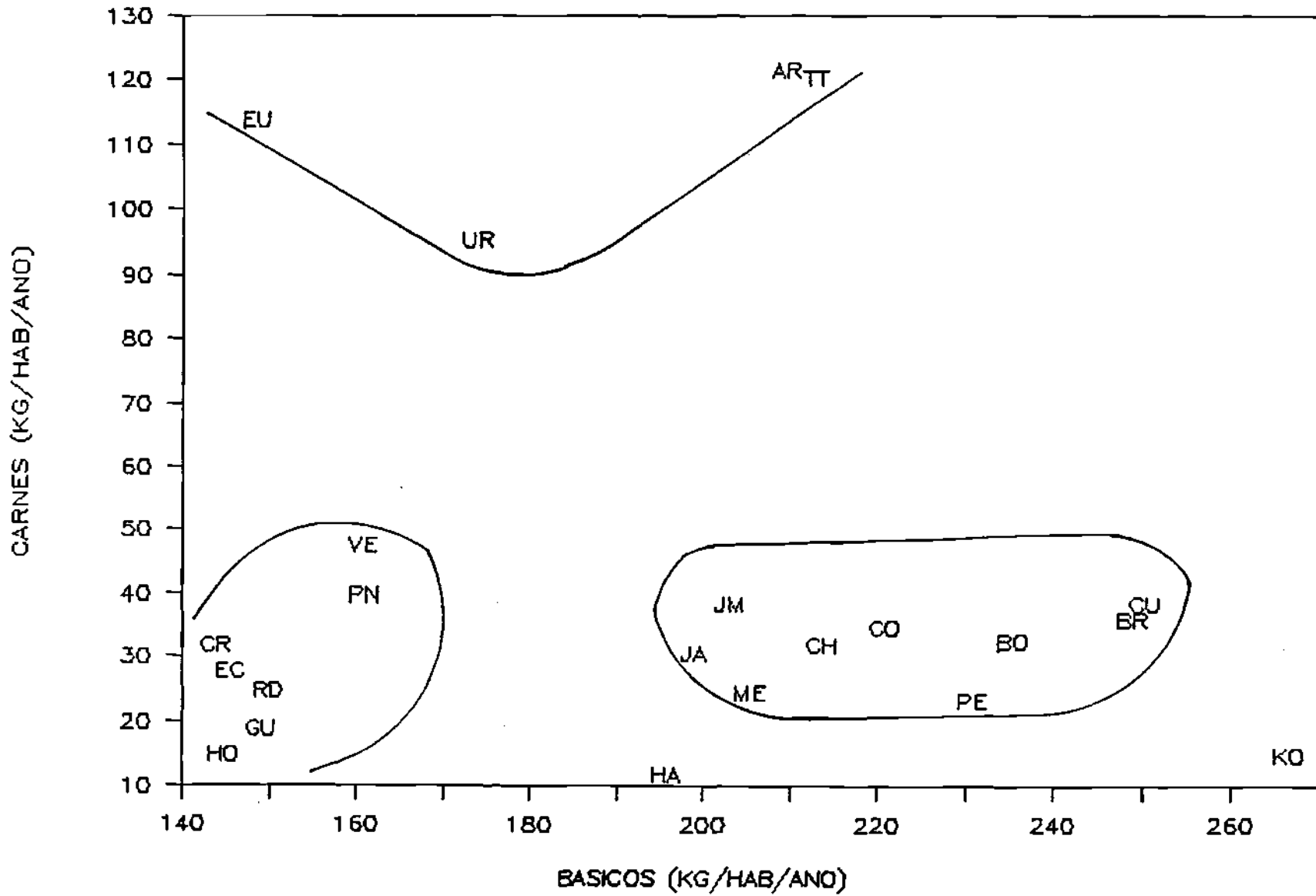
Gráfico 2
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: NIVELES DE INGESTA CALORICO-PROTEICA 1979-81



Fuente: FAO, Hojas de Balance Alimentario.

Gráfico 3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: NIVELES DE CONSUMO DE CARNE Y GRANOS BASICOS, 1979-81



Fuente: FAO, Hojas de Balance Alimentario.

Un contraste interesante es la posición ocupada en uno y otro gráfico por Uruguay y Corea pues, mientras el primero está en el grupo de países de más alto consumo de carne per cápita, el segundo está por debajo de la casi totalidad de los países de la región (mientras que su consumo de proteínas supera a la mayoría de éstos y lo ubica en un grupo cercano al de Uruguay).3/

b) Evolución de los patrones de consumo 1960-1980

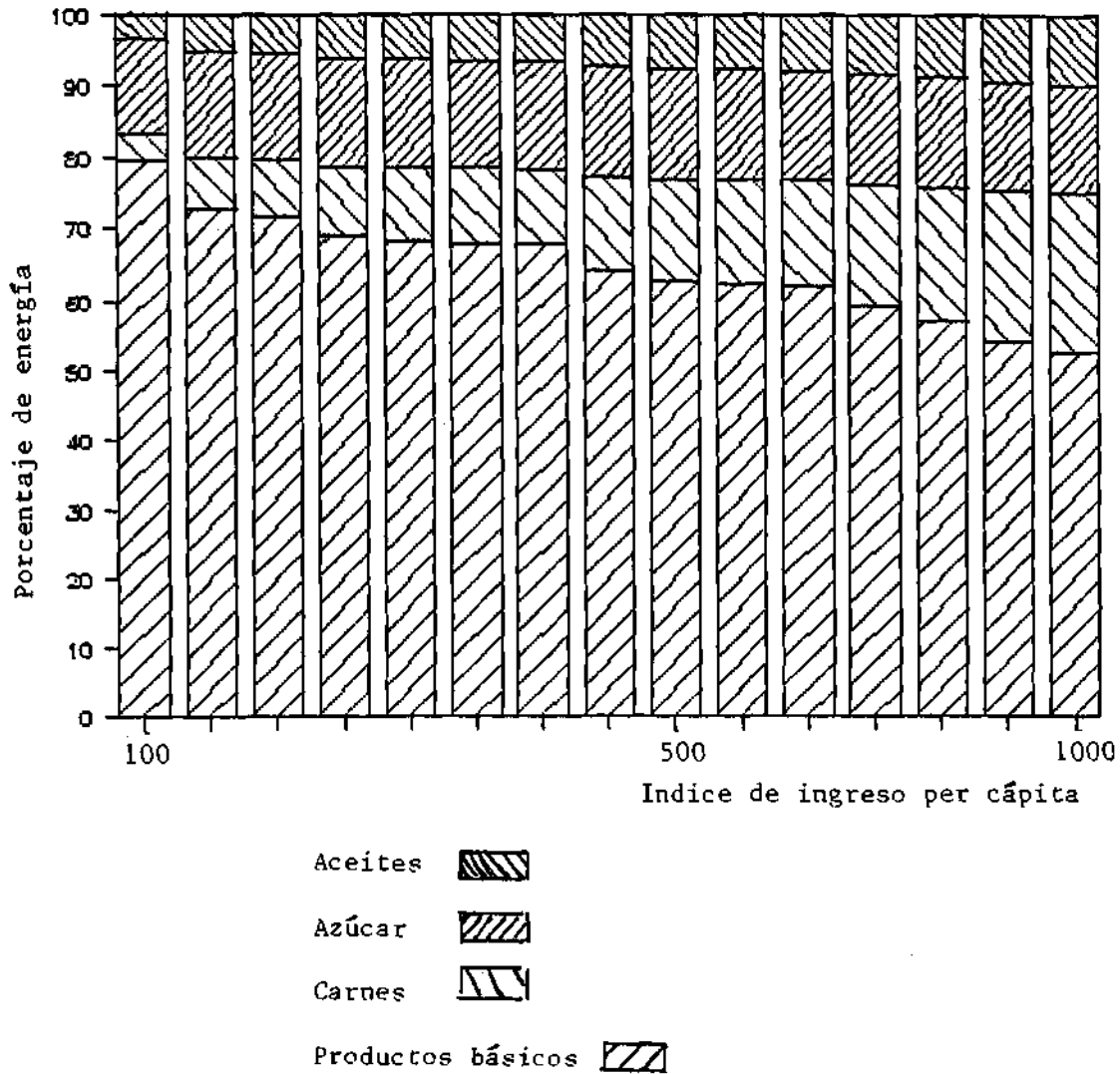
Cepede y Lanquelle, en un análisis comparativo sobre regímenes alimentarios realizado a partir de información de diversos países para mediados de la década de los treinta, establecieron las —por ellos denominadas— "Leyes estadísticas del consumo alimentario" (Malassis, 1973, p. 67) cuyo enunciado básico ha sido confirmado y precisado por estudios posteriores de mayor amplitud y rigor realizados —entre otros— por Perissé, para la FAO (1962). En términos muy sintéticos, dichas "leyes" indicarían que los incrementos de ingreso per cápita (del promedio nacional o de los distintos estratos sociales) van acompañados de los siguientes cambios en los regímenes alimentarios: (i) el aporte porcentual de calorías originadas en el grupo de lípidos y, dentro de éstos, en los lípidos ligados a los productos vegetales (presentes en cereales y granos oleaginosos consumidos como tales) tenderían a decrecer, mientras que los lípidos libres (aceites propiamente tales, margarina, manteguilla, grasas, etc.) así como aquéllos incorporados a los productos de origen animal tenderían a incrementarse; (ii) las calorías aportadas por los prótidos tenderían a mantenerse relativamente constantes (o a crecer ligeramente), pero su composición variaría en el sentido de incrementarse de modo significativo las proteínas de origen animal; (iii) el aporte calórico de los glúcidos, es decir de los alimentos ricos en almidón (cereales, tubérculos, etc.) tendería a disminuir; (iv) El aporte calórico del azúcar y sus derivados tendería a incrementarse con el ingreso.

Si relacionamos los niveles de ingreso per cápita de los distintos países de la región en torno a 1980 con la composición de la ingesta calórica característica de sus regímenes alimentarios, advertiremos que —en general— las tendencias esperadas se manifiestan de un modo claro (véase el gráfico 4) aunque, a un menor nivel de agregación, pues se advierte que los granos básicos (cereales y leguminosas secas) pierden importancia relativa como fuentes calóricas a medida que el ingreso se eleva ocurriendo lo inverso con las carnes y los aceites. Sólo el azúcar, y en menor medida la carne, tienen en la región un comportamiento diferente al predicho; en el caso del azúcar, por mostrar una cierta constancia a distintos niveles de ingreso, y en el de la carne, por tener una presencia mayor que en otros países a niveles equivalentes de ingreso. Como se verá más adelante estas tendencias se manifiestan también cuando el análisis se hace al interior de los países para distintos estratos de ingreso per cápita.

Constituye un hecho conocido la persistencia de ritmos significativos de crecimiento del PIB de la región en las tres décadas que suceden a la segunda posguerra. Dicho crecimiento, unido a un acelerado proceso de transformación sociodemográfica condujo, como era de esperar, a cambios significativos en los patrones de consumo cuyos aspectos más relevantes se describen a continuación.

Gráfico 4

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICION DEL CONSUMO SEGUN NIVELES DE INGRESO
1979-81



Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de FAO, Hojas de Balance Alimentario e ingresos de CEPAL.

Nota: Los niveles corresponden a regresiones producto a producto contra los ingresos per cápita de 15 países de la región. (Ver Apéndice Metodológico.)

Entre los cambios sociodemográficos de particular relevancia sobre los patrones de consumo, cabe mencionar: (i) las altas tasas de crecimiento per cápita en las dos décadas que preceden a la crisis (tasas anuales de 2.5%, 3.2%, 3.7% y 3.0% en los cuatro quinquenios); (ii) un acelerado crecimiento demográfico (alrededor del 2.0%) del que sólo se exceptúan los países de urbanización temprana, acompañado de una hipermetropolización; (iii) cambios significativos en la estructura de la PEA con elevación de sus niveles educacionales y significativa movilidad ascendente;^{4/} (iv) un incremento de las tasas de participación femenina, con un peso relativo mayor y creciente en actividades no manuales; y (v) un incremento de las tasas de dependencia.^{5/}

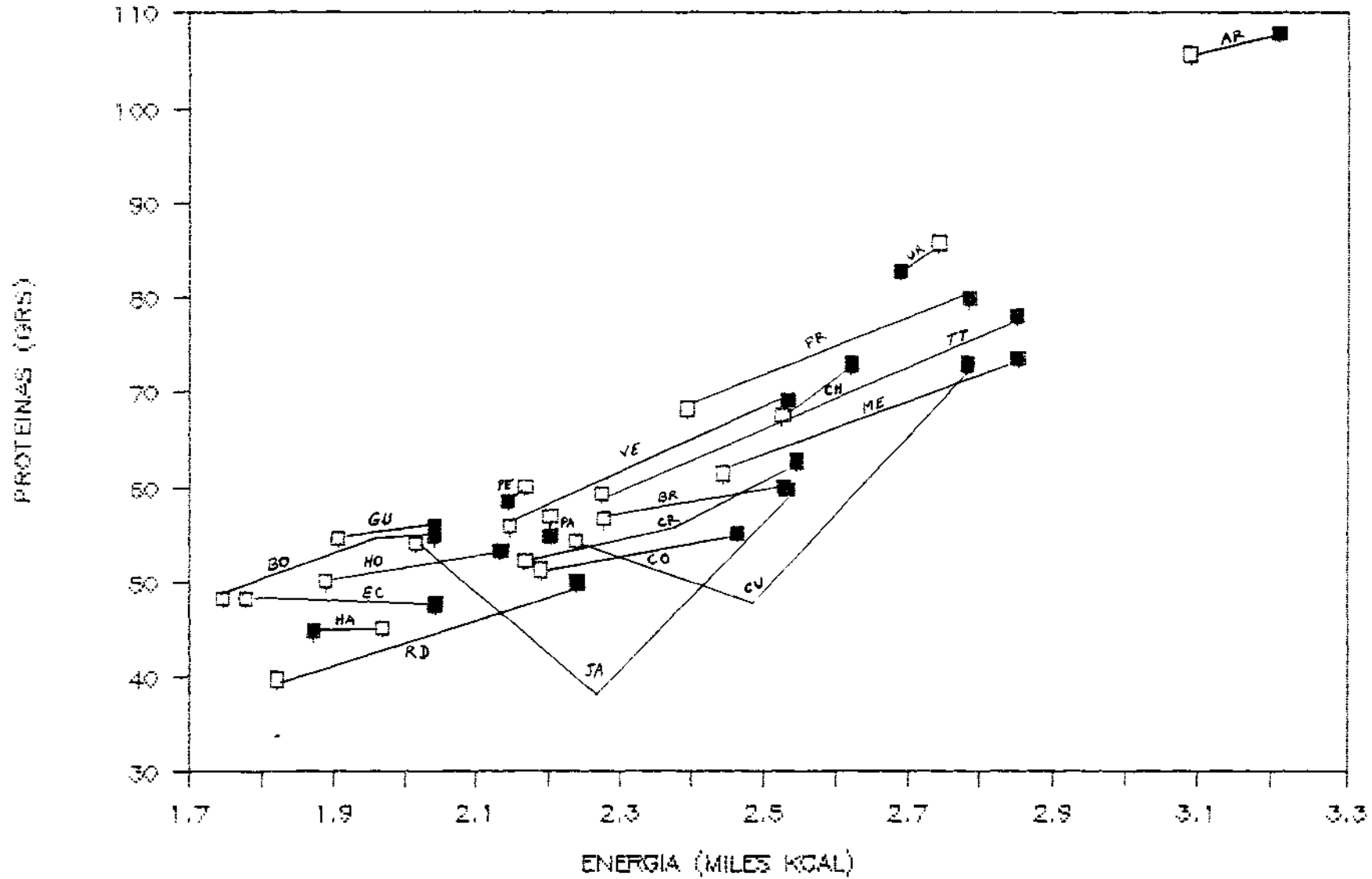
En lo que al nivel de las calorías y proteínas consumidas respecta (véase el gráfico 5), se advierte que, con pocas excepciones (Haití, Perú, Uruguay y Panamá), todos los países incrementaron tanto el nivel absoluto de calorías como el de proteínas consumidas; sin embargo, sólo en un número reducido de países (Brasil, Colombia y Venezuela) dichos cambios significaron pasar desde la categoría definida más arriba como de niveles comparativamente bajos de ingesta calórica-proteica a niveles medios sin que, por otra parte, ocurriera lo inverso aún en aquéllos casos en que hubo una disminución en los niveles de ingesta. No deja de sorprender el contraste entre la magnitud de los cambios experimentados por Corea y los que caracterizan a la gran mayoría de los países de la región, a esto se agrega que se trata de un país con una mejor distribución de los ingresos y, por lo tanto, con una mayor difusión de los mejoramientos, lo que desmiente de paso, el pretendido "trade-off" entre equidad y crecimiento.

Con relación al comportamiento de las calorías de origen animal respecto a las de origen vegetal, se advierte (véase el gráfico 6) que en casi todos los casos el incremento de las últimas fue acompañado por incrementos de distintas significación de las primeras. Un movimiento inverso en ambas se observa nuevamente en los casos de Uruguay, Perú y Haití; en tanto que en los casos de Panamá y Guatemala se constata un leve decrecimiento en el consumo de calorías de origen animal acompañado por un incremento en el total.

Con relación al consumo de carnes, que ha sido el componente más dinámico en el proceso de cambio de los patrones de consumo de la región, un estudio econométrico detallado que incluye a ocho países de la región los cuales generan el 90 % de la producción vacuna, el 84 % de las aves, el 82 % del cerdo/^{6/} llega a las siguientes conclusiones de gran relevancia para el diseño de la política:

Gráfico 5

CAMBIOS EN LA INGESTA ENERGETICA Y PROTEICA DE 1960 A 1980

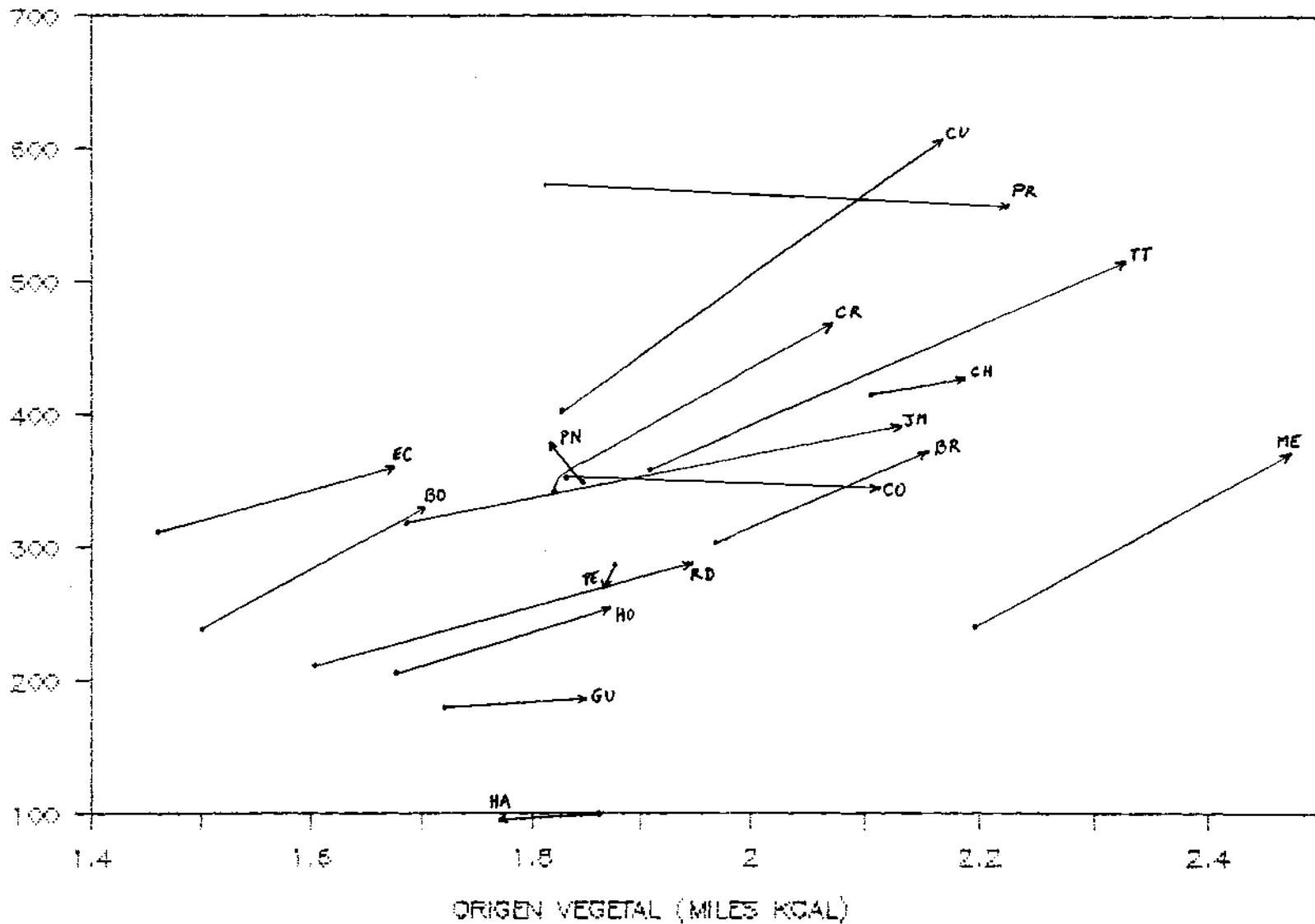


Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de FAO, Hojas de Balance Alimentario.

□ 1961-1963 ■ 1979-1981

Gráfico 6

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: CAMBIOS EN EL ORIGEN DE LA ENERGIA ALIMENTARIA 1960-1980.



Nota : Uruguay no aparece por razones de escala(En 1961/63,1116kcal.de origen animal y 1626 kcal de origen vegetal; y en 1979/81, 1022 kcal. y 1666 kcal. respectivamente).

Fuentes: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de FAO, Hojas de Balance Alimentario.

"entre todas las carnes, la que más respondió a variaciones del precio propio y del ingreso en el período de análisis fue la de ave, en muchos casos el valor de esas elasticidades fue superior a la unidad... si el consumo per cápita en los países analizados se mantuviese constante, a los relativamente bajos niveles actuales, estos países no tendrían mayores problemas en cuanto a abastecimiento de carne... si el ritmo de crecimiento de ingreso per cápita se incrementara (se asume 3 por ciento real al año) la situación cambia sustancialmente presentando déficits potenciales en todos los países y en casi todas las carnes de no mediar incrementos en productividad y producción..."

Concluyen adicionalmente que, aun en el caso de estancamiento en los consumos per cápita persistirá la vulnerabilidad en materia de concentrados y granos que, obviamente, se agravarían de modo significativo en la hipótesis de crecimiento de ingreso per cápita. (Cordeu y otros, 1987).

Con relación al origen nacional o importado de las calorías consumidas --y sin perjuicio de las consideraciones que sobre la autonomía de los sistemas alimentarios se hacen en la Segunda Parte-- cabe anticipar que en más del 80% de los casos se produjeron incrementos en el contenido importado de las calorías consumidas en magnitudes que, en algunos casos, alcanzan a varias veces la participación que dichas importaciones tenían a principios de los sesenta. (Véase el cuadro 2.) Con pocas excepciones, es la importación de cereales la principal determinante de las tendencias observadas.

Este recurso creciente a las importaciones ha conducido a un reemplazo sistemático de los productos autóctonos (o tradicionales) --que constituían la base de la dieta nacional-- por otros, generalmente importados, que por razones de diversa índole --en particular consideraciones estrechas de ventajas comparativas estáticas-- fueron incorporándose de modo progresivo a la dieta nacional. En el gráfico 7 se intenta reflejar esta dinámica de sustitución entre principios de los sesenta y finales de los setenta.^{7/} La clasificación propuesta está limitada a las principales fuentes de carbohidratos y, con ánimos de simplificación se han definido como autóctonos a los productos originarios de América Latina: maíz, raíces y tubérculos, fundamentalmente, y como introducidos al conjunto de los cereales, excluido el maíz. Se trata, como puede apreciarse, de una simplificación, pues por un lado algunos cereales autóctonos como la quínoa no quedaron incluidos en este grupo y, por otro, la nitida condición de productos originarios que ellos tienen en los países andinos en México y en Centroamérica tiende a desdibujarse parcialmente en los casos de Brasil y el Caribe. Sin perjuicio de lo anterior, la situación descrita refleja un fenómeno que ha sido destacado con preocupación por diversos analistas.

Con excepción de Paraguay y por razones distintas, todos los países del Caribe muestran una disminución en la participación de los productos autóctonos en las dietas nacionales; en la mayoría de los casos, dicha disminución fue compensada o más que compensada por la incorporación de alimentos ajenos a la tradiciones agroculinarias locales. En Panamá, dicha sustitución correspondió a otro tipo de productos de difícil clasificación; en Ecuador el incremento de la participación relativa de productos introducidos fue más bien pequeño. La

Cuadro 2

EVOLUCION DEL COMPONENTE IMPORTADO DE LA
ENERGIA ALIMENTARIA DISPONIBLE
1961-1983

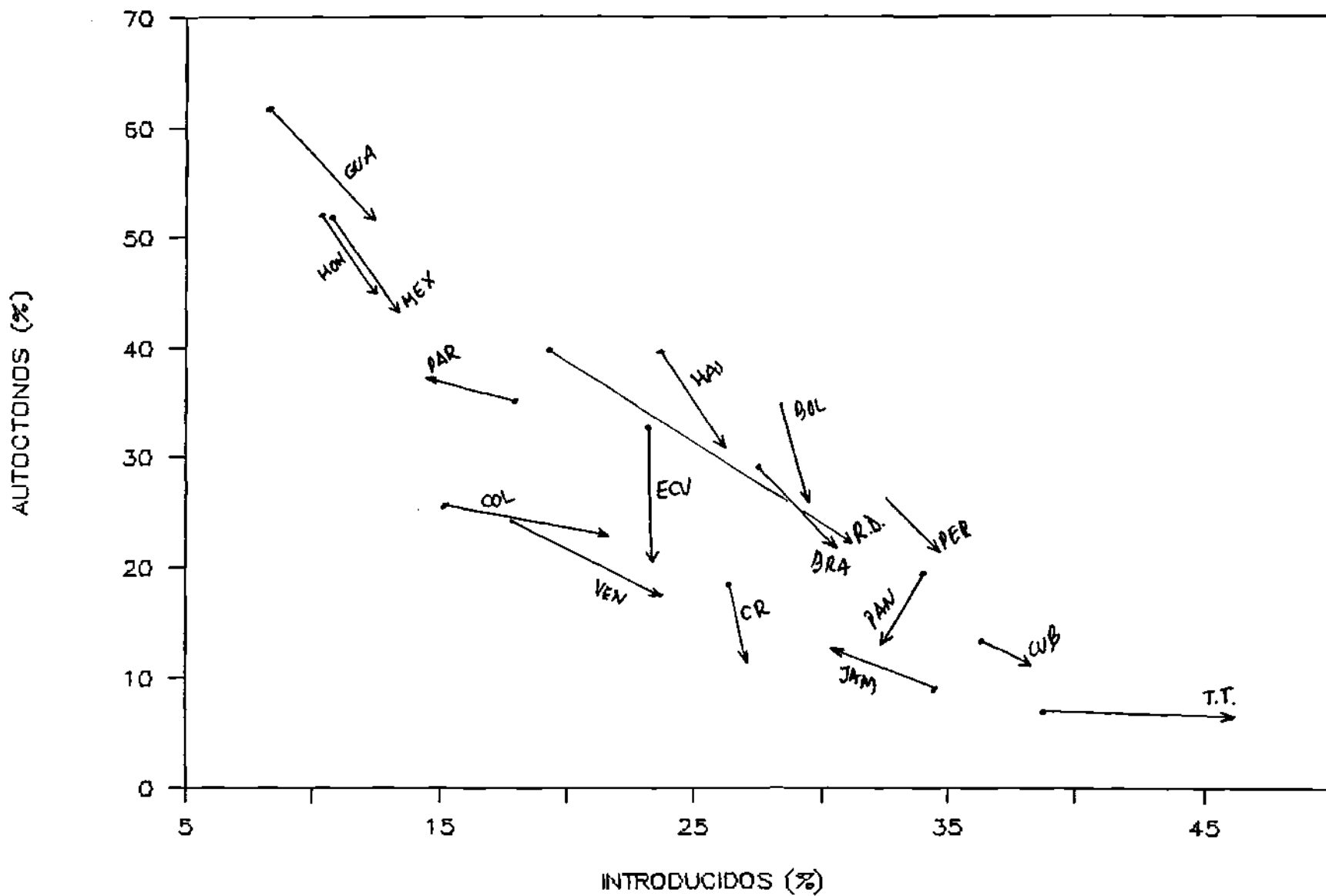
(En porcentajes)

	1961- 1963	1969- 1971	1974- 1976	1979- 1981	1981- 1983
Argentina	0.8	1.5	0.4	0.9	0.5
Bolivia	26.4	23.1	21.1	26.1	23.5
Brasil	8.3	6.2	7.0	11.3	9.7
Caribe promedio	54.3	56.7	54.0	52.4	55.5
Chile	26.7	23.2	36.7	36.0	38.9
Colombia	5.1	6.8	7.6	9.5	10.3
Cuba	44.6	48.8	46.2	43.6	43.4
Costa Rica	18.2	25.9	21.0	22.9	21.3
Ecuador	5.1	7.3	11.8	16.2	20.0
Guatemala	8.6	7.5	8.1	10.9	9.2
Haití	7.3	6.9	10.4	18.8	19.4
Honduras	7.9	9.8	11.3	14.7	11.3
Jamaica	6.4	20.2	20.7	18.5	21.3
México	2.0	2.2	9.5	16.1	14.6
Panamá	17.7	23.9	21.8	25.8	25.1
Paraguay	16.3	9.3	6.8	8.1	7.3
Perú	17.8	21.3	24.5	29.3	32.6
República Dominicana	9.9	15.3	23.4	23.5	23.2
Trinidad y Tabago	11.7	35.9	40.8	46.2	51.0
Uruguay	10.9	11.5	5.2	10.3	5.6
Venezuela	24.0	24.2	30.0	44.2	45.7

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de FAO, Hojas de Balance Alimentario.

Gráfico 7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CAMBIOS EN LA PARTICIPACION DE PRODUCTOS AUTOCTONOS
E INTRODUCIDOS EN LAS DIETAS NACIONALES
1960-1980



Fuente: FAO, Hojas de Balance Alimentario.

situación de Jamaica y de Trinidad y Tabago es el resultado combinado de una pérdida del peso relativo del conjunto de los carbohidratos más que de un proceso de sustitución entre las categorías consideradas.

Entre los factores determinantes inmediatos de este fenómeno están, entre otros, los precios relativos, entre algunos de los productos autóctonos y los cereales importados y/o introducidos en las últimas décadas a la agricultura moderna. (Véase el cuadro 3.) Estas diferencias de precios son a su vez el resultado de diferenciales de productividad, así como de políticas de precios, tipos de cambio y aranceles; a las que se agregan las políticas de subvención de los países que exportan los granos competitivos. Los diferenciales de productividad son a su vez y en alguna medida, la resultante de las prioridades que en materia de investigación y desarrollo se han dado las instituciones dedicadas a estas tareas (C. Hewitt, 1978).

Las implicaciones de este fenómeno en relación con el comportamiento de los sistemas alimentarios, en general, y con la seguridad alimentaria, en particular, serán examinadas más adelante.

Los resultados de la dinámica descrita en términos de cambios en el origen de las calorías para las distintas subregiones y para los principales grupos de productos se presenta de modo diagramático en el Gráfico 8, que muestra que la elevación en los ingresos medios per cápita en las dos décadas de acelerado desarrollo, previas a la crisis, llevaron a un incremento en cárneos y lácteos en todas las regiones --salvo en el Cono Sur en que el consumo de carnes (Argentina y Uruguay) ya era de los más altos del mundo. Resulta particularmente significativo el incremento en lácteos en México y los países del Caribe.

En los países andinos el consumo de arroz se incrementa significativamente y es satisfecho en buena medida con la producción de una agricultura empresarial moderna. La dieta en el Cono Sur es la que menos transformaciones experimenta, pues el "gran salto porcentual del maíz" se produce a niveles muy bajos de su consumo en el año base.

El incremento en el peso relativo de las importaciones y de los alimentos introducidos, en perjuicio de los autóctonos, no es sino la expresión de un proceso particular de "modernización" en las que --al igual que en otros ámbitos del consumo y de la cultura-- la "imagen-objetivo" está conformada por el patrón vigente en los Estados Unidos que constituye, en este sentido, el modelo tendencial o dominante.

Si consideramos lo ocurrido con las diferencias de aporte calórico de productos básicos de las dietas nacionales entre los países de la región para los años 1961 y 1980, con relación al régimen alimentario de los Estados Unidos de principios de los sesenta, advertiremos que dichas diferencias se han reducido, en mayor o menor grado, para cada uno de los productos. (Véase el gráfico 9).

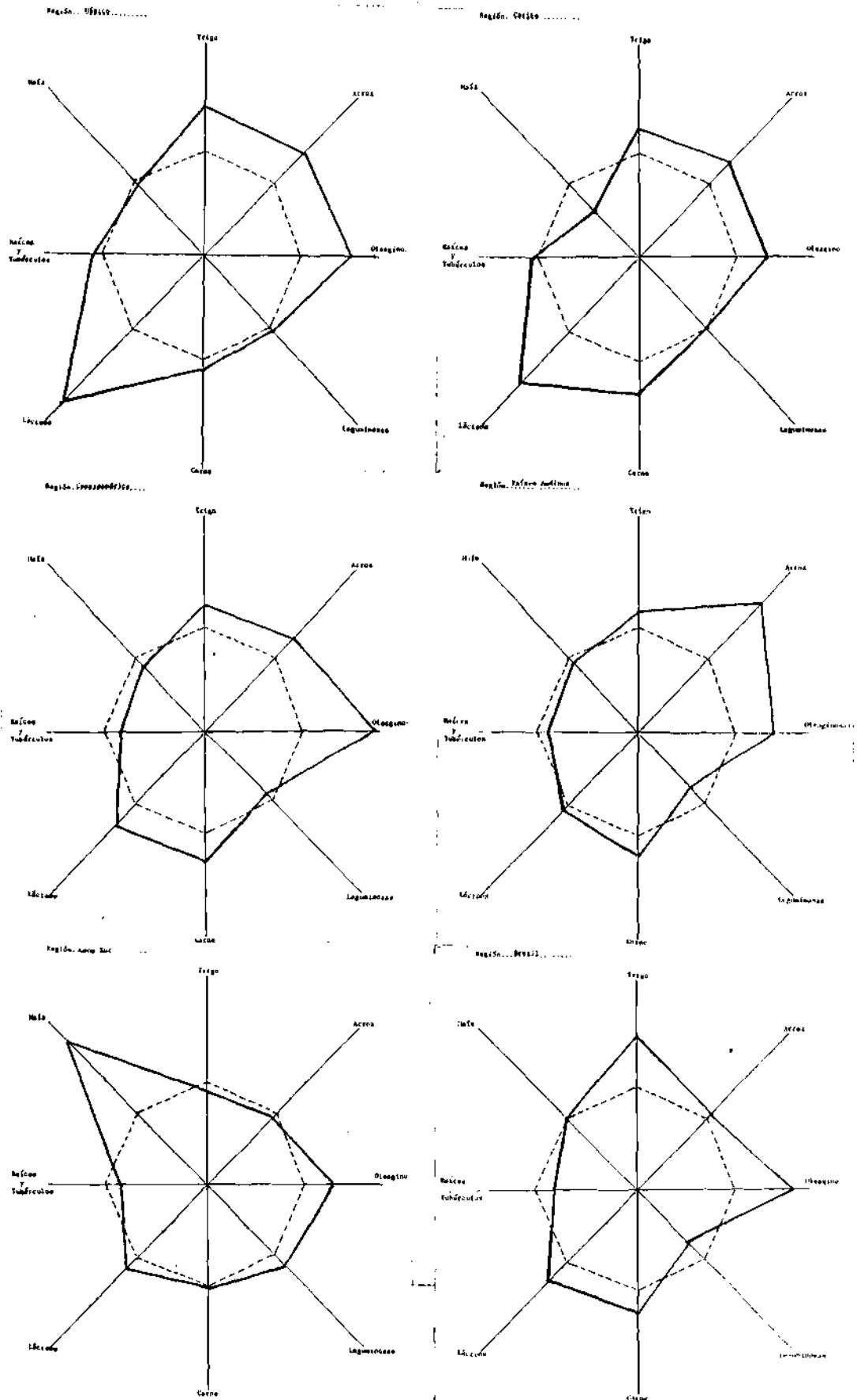
Cuadro 3

RELACION ENTRE LA HARINA DE YUCA Y EL TRIGO EN BRASIL
 PRECIOS Y CONSUMO EN DIVERSOS AÑOS

	1960	1970	1980
Precio de la harina/ precio del trigo	1.02	0.64	2.95
Consumo de la harina/ consumo de trigo	1.00	0.93	0.26
Consumo de la harina (kg/per cápita)	26.30	23.50	12.00
Consumo de trigo (kg/per cápita)	26.20	25.20	45.50

Fuente: FAO, "Función de las raíces, tubérculos y plátanos en la seguridad alimentaria de América Latina y el Caribe", CFS:87/4(a), Comité de Seguridad Alimentaria, Roma, enero, 1987.

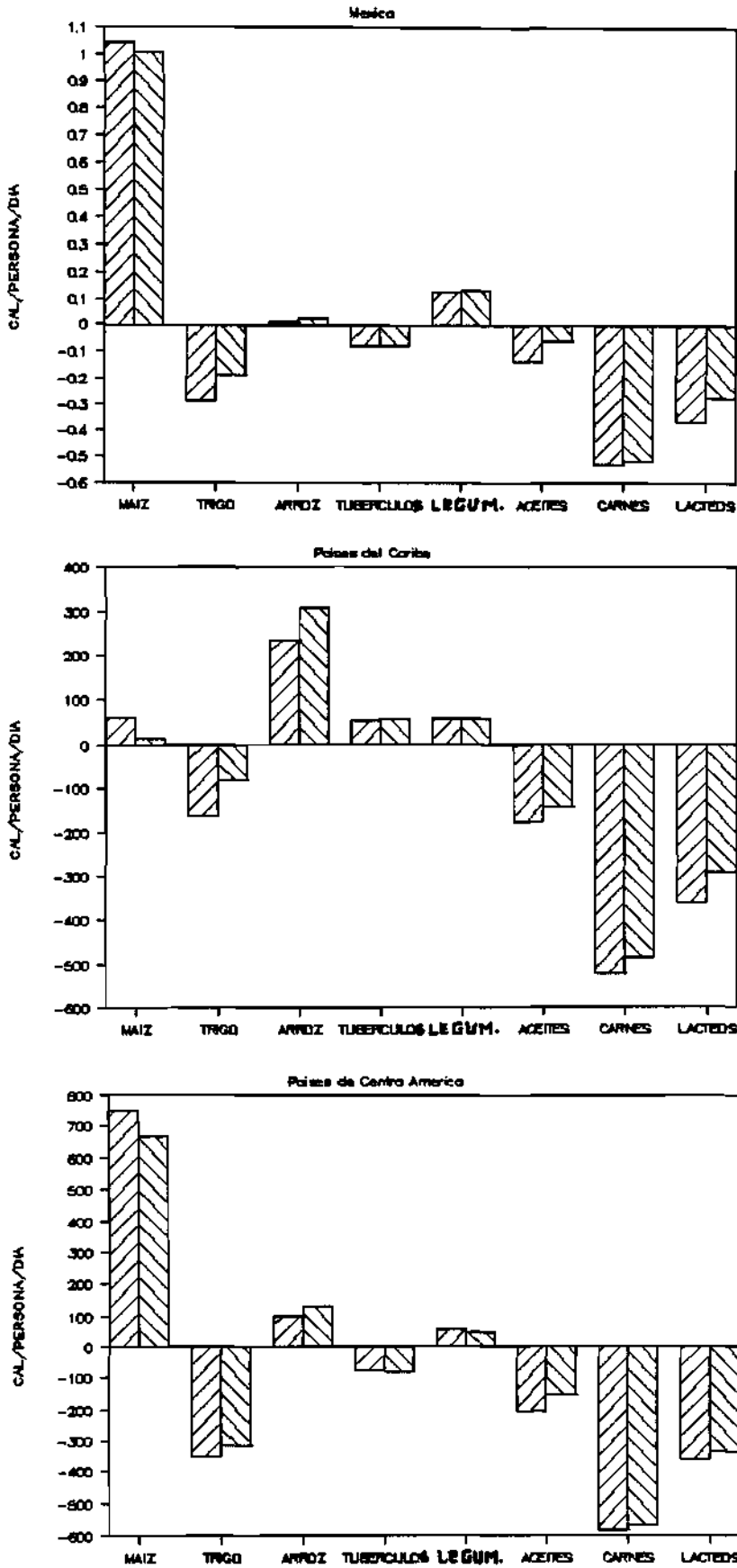
Gráfico N° 8 : CAMBIOS EN EL ORIGEN DE LA ENERGIA ALIMENTARIA CONSUMIDA ENTRE 1962 Y 1980 POR SUBREGIONES (1961/1963=100)



1961/63 - - - - -
 1979/81 ————

Fuente: FAO, Hojas de Balance Alimentario.

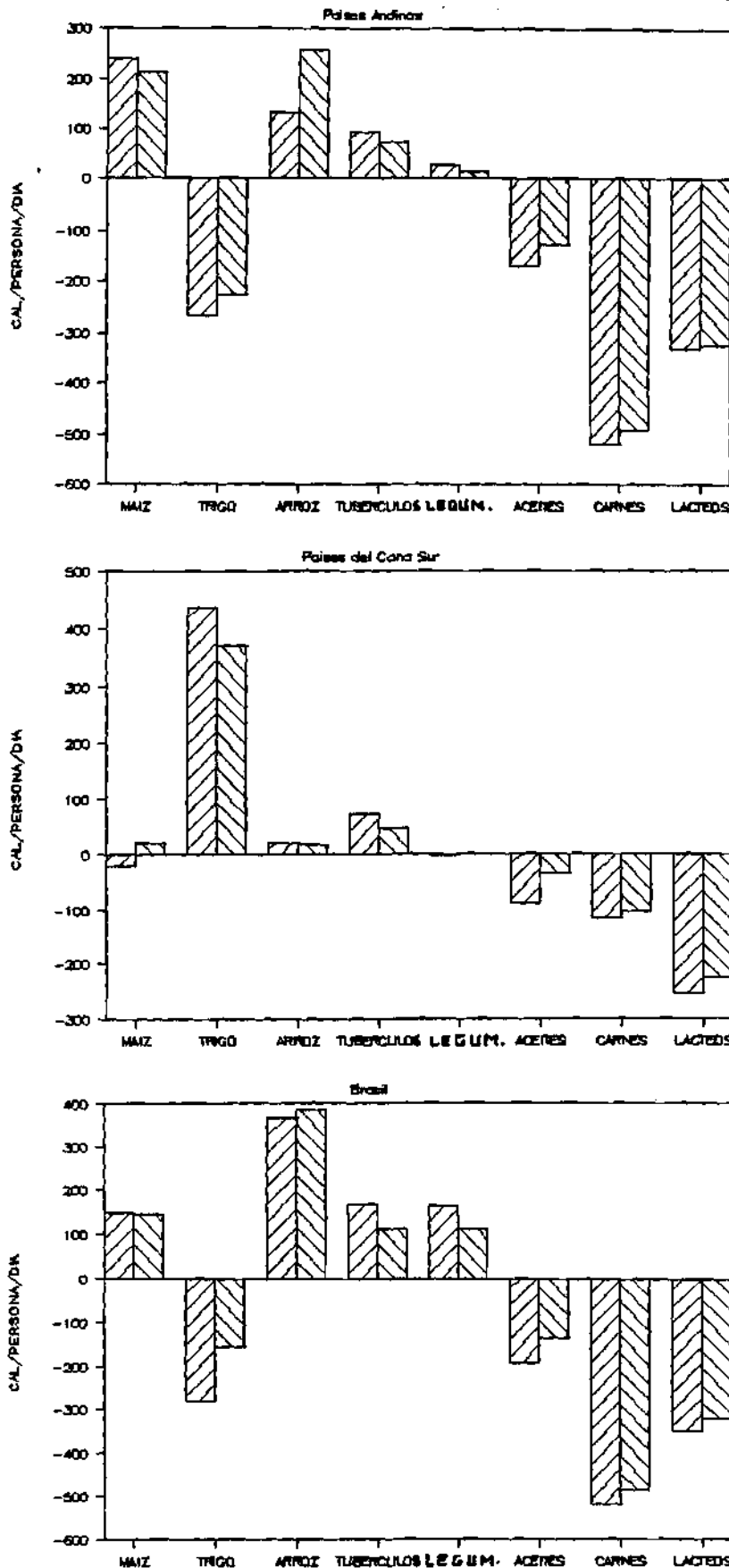
Gráfico 9: CAMBIOS EN LOS DIFERENCIALES DE CONSUMO ALIMENTARIO ENTRE EEUU Y AMERICA LATINA Y CARIBE PARA DOS PERIODOS POR SUBREGION.



▨ EEUU(1961/63) vs AL/C(1961/63)

▩ EEUU(1961/63) vs AL/C(1979/81)

Gráfico 9: CAMBIOS EN LOS DIFERENCIALES DE CONSUMO ALIMENTARIO ENTRE EEUU Y AMERICA LATINA Y CARIBE PARA DOS PERIODOS POR SUBREGION.



EEUU(1961/63) vs AL/C(1961/63)

EEUU(1961/63) vs AL/C(1979/81)

Esta comparación a nivel de productos genéricos y de promedios nacionales no refleja, sin embargo, ni la profundidad del proceso imitativo ni las particularidades que asume entre los distintos estratos de ingreso de la población. Lo primero, porque basta mirar el surtido que ofrece cualquier supermercado, de cualquiera de las ciudades de la región, y compararlo con el homólogo norteamericano para apreciar, a nivel de productos específicos, el grado al que ha llegado la imitación del patrón de referencia; lo segundo, porque la difusión entre los distintos estratos de dicho patrón no tiene el carácter masivo de su país de origen y hace que, mientras existan muy pocas diferencias en el nivel y composición específica del consumo de los sectores de altos ingresos de una y otra región, las diferencias en los estratos medios bajos y bajos generen buena parte de los contrastes que, a nivel de promedio, todavía persisten.

A los cambios descritos en términos de componentes genéricos se agregan otros que es preciso mencionar, aunque se carezca de información cuantitativa que permita dar cuenta de su magnitud, pues son relevantes para los efectos del diseño de la política alimentaria. Se trata del peso creciente de alimentos industrializados en las dietas nacionales, del acelerado desarrollo del valor agregado en servicios a los alimentos consumidos y del significativo proceso de diferenciación de los componentes genéricos de las dietas nacionales que se mencionan más arriba.

Un indicador indirecto de esta tendencia lo proporciona la diferencia significativa entre la tasa media de crecimiento de la producción agropecuaria (3.4% entre 1960-1980) y la de la producción de la rama de alimentos, bebidas y tabacos (alrededor de un 5% en dicho período).

La terciarización --o, si se quiere, el consumo de alimentos que llevan servicios incorporados (consumo fuera del hogar y alimentos preparados)-- es, probablemente, una de las ramas que más acelerado crecimiento ha tenido en las últimas décadas, abarcando un complejo heterogéneo de proveedores que van desde la producción artesanal de alimentos para venta callejera --que, con la excepción de algunos países del cono sur, es un fenómeno ubicuo en las ciudades latinoamericanas-- hasta industrias medianas y grandes de alimentos preparados, que sirven a supermercados y comedores institucionales.^{8/}

Los procesos anteriores (industrialización y terciarización de los alimentos) se han expresado, en parte, en un proceso de creciente diferenciación de productos genéricos, a imagen y semejanza de aquéllos impulsados en los países desarrollados, para contrarrestar los descensos de la elasticidad ingreso del consumo alimentario; esta diferenciación genera, con frecuencia, "una pseudo-variedad comercial" que, en opinión de algunos autores, ha conducido al declinio de la verdadera variedad cultural inherente a un amplio espectro de alimentos tradicionales.

"La promoción comercial de productos procesados (de estilo occidental) conduce no sólo a degradar en sí mismas las dietas locales sino también a que el valor simbólico de los bienes tradicionales sea percibido, por comparación, como culturalmente inferior". (S. George, 1980.)

No se trata, por cierto, de plantear una crítica "puritana" a las pautas seguidas por el proceso de transformación del consumo alimentario, ni de

proponer la vuelta a una idealizada "edad de oro" del consumo tradicional, pero resulta indispensable distinguir —aunque sea de un modo grueso— entre los elementos espúreos de esta diferenciación y los que son legítimos, esto es, funcionales a la dinámica sociodemográfica y económica de los países y que explican, en parte, el desplazamiento de algunos de los productos tradicionales. Esta evaluación debería inducir a la incorporación de los atributos de funcionalidad (facilidades de cocción, sistemas de embalaje, de distribución, formas de presentación, condiciones sanitarias, etc.) a los productos tradicionales para darles la posibilidad de competir con los llamados "modernos".

2. Heterogeneidad de los patrones de consumo

a) Efectos del ingreso y la localización

Los niveles de ingreso familiar y la localización urbana o rural son, sin duda, los principales determinantes de las diferencias en los regímenes alimentarios entre familias de un mismo país. A nivel de componentes genéricos, las tendencias observadas en la comparación entre países de distinto nivel de ingreso se manifiestan también al interior de cada país entre estratos de ingreso: el nivel medio de consumo calórico y proteico desciende a medida que desciende el nivel de ingreso familiar y, en términos de composición, las calorías de origen vegetal; en particular las derivadas de cereales, tubérculos y leguminosas crecen en importancia a medida que desciende el ingreso, ocurriendo lo inverso con aquéllas derivadas del consumo de carnes y de otros productos pecuarios. (Veáse el cuadro 4.)

Los antecedentes empíricos disponibles indicarían que las calorías derivadas del consumo de cereales por las familias de estratos bajos superan en más de un 40% a las correspondientes al estrato alto, ocurriendo lo inverso con las proteínas de origen animal, en que las consumidas por el estrato alto superan en más de un 80% a las correspondientes a los estratos bajos. Como se destaca más adelante, esta diferencia tiene implicaciones significativas en la "eficiencia energética" de los distintos regímenes alimentarios y en la viabilidad misma de la generalización del modelo dominante a la población total.

Después de los diferenciales de ingreso, la urbanización constituye otro factor de importancia en el cambio en los regímenes alimentarios. Es en la composición de la ingesta donde se advierten las diferencias más significativas, pues el nivel medio de consumo calórico suele ser más alto en las zonas rurales que en las urbanas.

En términos generales, con la urbanización se produce un descenso del peso relativo de los glúcidos y un cambio de composición pues, por regla general, el trigo (de tipo canchal y panificado) sustituye en forma progresiva a fuentes más tradicionales, como el maíz y los tubérculos; los productos pecuarios y los aceites incrementan su participación con la urbanización, ocurriendo lo inverso con el consumo de azúcar.9/

Cuadro 4

AMERICA LATINA: INGESTA ENERGETICA DIARIA Y ORIGEN DE LA ENERGIA
Y DE LAS PROTEINAS POR NIVELES DE INGRESO

Países	Energía por día			Porcentaje de energía derivada de los cereales			Porcentaje de proteínas de origen pecuario		
	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Bolivia	3 621	-	1 971	19.4	-	46.3	75.8	-	38.9
Brasil	2 446	2 137	1 836	33.2	35.1	30.8	54.6	38.7	24.3
Colombia	3 119	2 751	1 904	24.7	29.4	35.2	49.3	43.8	32.9
Costa Rica	4 112	2 633	1 991	34.1	40.8	39.7	54.2	42.7	37.3
Chile	3 186	2 328	1 626	36.1	44.0	57.0	50.6	41.4	27.3
Ecuador	2 449	2 222	1 598	21.4	26.6	26.0	42.5	32.0	31.7
El Salvador	3 695	2 288	1 345	41.0	56.6	62.2	47.1	24.2	20.3
Guatemala	4 234	2 362	1 326	43.1	66.5	67.0	51.2	20.0	15.3
Honduras	4 590	2 661	1 465	38.4	60.8	54.9	50.4	22.0	18.9
México	2 335	2 119	1 902	48.3	59.1	73.8	47.5	26.7	5.9
Nicaragua	3 931	2 703	1 767	38.3	51.2	47.8	43.4	31.0	26.8
Perú	2 218	2 175	1 939	39.4	38.7	45.9	53.5	46.3	37.0

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, según datos de encuestas de consumo y presupuesto familiar y según estudios de casos del Taller sobre Análisis y diseño de la política económica en el sector agroalimentario, Lima, agosto de 1985; CEPAL, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL No. 8, Santiago de Chile, 1984.

Las conclusiones extraídas por Perissé (1983) --en un estudio comparativo del impacto en la urbanización para dos países en los que se disponía de información detallada-- tiene a nuestro juicio validez general, en particular aquéllas que destacan que: (i) la ingesta de energía de hidratos de carbono o de proteínas vegetales, de hierro y de tiamina disminuyen con la urbanización como consecuencia de la baja en el consumo de alimentos básicos tradicionales y su reemplazo por cantidades menores de productos cerealeros con mayor grado de refinación; 10/ ii) hay también un incremento en el consumo de vitamina A, debido a la mayor presencia de huevos, leche, despojos y verduras; iii) se incrementa la estabilidad y la regularidad en el nivel de la ingesta a lo largo del año, tanto por la ausencia del tipo de estacionalidad impuesta por el ciclo agrícola (sobre todo cuando hay un porcentaje importante de autoconsumo) como por el carácter también estacional de algunas de las ocupaciones que constituyen fuente de ingreso importantes para proporciones significativas de la población rural.

A los factores indicados se agrega que el habitante urbano tiene mayor acceso a las políticas públicas de carácter asistencial y que los esquemas de seguro social son más frecuentes en el área urbana.

"Resumiendo estos distintos aspectos, cabe decir que los habitantes de medios rurales reciben una ración alimenticia más abundante y más monótona pero son muy vulnerables a las penurias y a las oscilaciones estacionales; ... los habitantes de zonas urbanas, por término medio, comen menos pero mejor, tienen una alimentación más refinada y más diversificada de mejor calidad de proteína, más rica en elementos protectores. Disponen de un abastecimiento regular que depende poco de los azares de la meteorología y están menos expuestos a la especulación" (Perissé, 1983, p. 15).

Estos contrastes, válidos para una comparación entre promedios rurales y urbanos, pierden su nitidez cuando se incluyen los diferenciales de ingreso, pues a niveles de ingreso más altos hay, por razones obvias, una tendencia mayor a la homogeneización tanto en composición como en regularidad.

En lo que hace al gasto en consumo alimentario, éste crece a un ritmo inferior al crecimiento del gasto total y corresponde, por lo tanto, a un porcentaje decreciente de dicho gasto y del ingreso. Se trata, por cierto, de la Ley de Engel que, si no la única, es la más recurrente para describir los cambios en los patrones de consumo. Lo anterior no impide que el gasto alimentario absoluto a precios constantes tienda a aumentar con el ingreso, tanto por un mayor consumo como por el incremento del costo por caloría derivado de los cambios en las composiciones de la dieta; entre ellos, al hecho de que el componente agroindustrial e incluso terciario --servicios incorporados al consumo en restaurantes y alimentos preparados-- tiende a crecer con mucha mayor rapidez que el dedicado a productos agrícolas no transformados, con lo que, a mayores niveles de ingreso, una mayor proporción del gasto corresponde a valor agregado de productos agroindustriales y de servicios.

En varios de los países de la región se advierten también contrastes significativos de los regímenes alimentarios entre distintas regiones (sierra, costa, selva) que quedan elocuentemente ilustrados en el caso de Brasil. (Véase el cuadro 5.)

Cuadro 5

BRASIL: IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS ALIMENTOS BASICOS
EN LAS DISTINTAS REGIONES a/

(Porcentaje de K/cal aportado por cada alimento)

Alimento	Río de Janeiro	Sao Paulo	Sur	Mina Gerais y Espirito Santo	Nordeste	Brasilia	Amazonas	País
Arroz integral	0.3	2.6	1.0	1.9	5.9	1.4	1.1	2.8
Arroz blanco	19.6	22.7	16.8	19.9	6.4	22.8	21.5	15.9
Maíz, harina	1.8	0.8	4.2	6.0	2.4	0.5	0.38	2.9
Trigo, pan	7.7	6.5	3.6	3.4	5.2	8.8	8.3	5.2
Trigo, harina	0.7	1.4	10.1	1.0	0.2	0.6	0.4	2.8
Mandioca, harina	2.5	0.5	1.4	3.8	21.9	1.0	11.8	8.1
Azúcar	14.3	13.5	12.1	13.4	9.3	12.3	10.2	11.9
Aceites	7.1	7.4	4.1	3.1	0.9	9.7	4.3	4.0
Manteca cerdo	2.6	3.6	6.9	8.4	0.5	1.1	4.5	4.0
Frejoles b/	7.5	6.3	6.6	7.1	13.7	8.8	4.4	8.7

Fuente: ENDEF, Encuesta Nacional de Despesa Familiar, 1974-1975, Río de Janeiro.

a/ Regiones ENDEF (23).

b/ Frejol negro o mulato, o corda, o rojo, o rosado, según preferencia regional la que favorece a la producción local.

b) Otros factores que inciden en la heterogeneidad

Además del nivel y la distribución de ingresos y de la localización urbana o rural de los consumidores, hay otra serie de fenómenos que inciden —a veces de un modo determinante— en los patrones de ingesta alimentaria y en la situación nutricional, en particular de la de los grupos urbanos de bajos ingresos, aun cuando se carece de antecedentes empíricos para su cuantificación.

Entre los factores que pueden conducir a diferenciales en el nivel y composición de la ingesta, entre familias urbanas que tienen niveles medios de ingresos semejantes, cabe mencionar: i) la regularidad en la percepción de los ingresos: como es obvio, este factor incide en la estabilidad de los niveles de ingesta calórica a lo largo del año, implicando una mejor situación nutricional de quienes disponen de un ingreso regular respecto a los que no lo tienen; ii) la existencia de un entorno comercial: así como las características de las unidades en que las familias se abastecen, incide también en la "eficiencia" de un ingreso dado. Así, la ausencia total de comercio o la presencia casi exclusiva del microcomercio local conduce a costos mayores por unidad calórica o de producto que cuando existe la posibilidad de abastecerse en empresas comerciales de tipo formal; iii) el peso relativo de los costos de acceso a comidas fuera del hogar que, dada la creciente distancia entre los lugares de residencia y los centros de trabajo de la población de las grandes urbes, ha pasado a constituir un componente significativo en el consumo diario de los trabajadores; iv) la existencia y el tipo de medios de conservación y de cocción de los alimentos: la ausencia de medios de conservación (refrigeradores, heladeras) impide el aprovechamiento de los descensos cíclicos de los precios de algunos productos; la búsqueda de fuentes más lejanas, pero de menor precio o las compras en volumen o, incluso, en fracciones comerciales convencionales, etc. De igual modo, el tipo de combustible empleado —dada la ausencia de proporcionalidad entre costo y eficiencia calórica— puede conducir también a diferenciales de consumo, a partir de un mismo nivel de ingreso; v) el acceso a fuentes de alimentación subsidiada y/o programas alimentarios, como los comedores industriales, cooperativas de compras o comisaríatos, etc., así como el acceso a determinados programas alimentarios (como la atención materno-infantil, los desayunos escolares, etc.), que constituyen fuentes de incremento del nivel de la ingesta media más allá de lo que permitirían los ingresos corrientes; vi) los niveles de información sobre precios, fuentes alternativas de abastecimiento, así como sobre el contenido nutricional y las posibilidades de sustitución entre alimentos, constituyen factores que permiten incrementar la eficiencia nutricional de un mismo nivel de gasto; vii) el tiempo familiar (generalmente de la mujer) destinable a la compra de alimentos constituye, con frecuencia, un factor importante en la potencialidad del poder de compra de un determinado ingreso;^{11/} viii) la participación en la variada gama de organizaciones locales de consumidores que han ido emergiendo en diversas ciudades de América Latina, como respuesta a las dificultades crecientes que encuentran las familias de barrios populares para lograr acceso a los alimentos indispensables y que han permitido complementar el consumo del hogar o comprar productos esenciales a precios más convenientes;^{12/} ix) el grado de exposición y receptividad a la "desinformación" o, si se quiere, al efecto que sobre los patrones de consumo tiene la propaganda (en particular la audiovisual) y que, en muchos casos, genera lo que algunos autores han denominado la "desnutrición

comerciogénica" que induce a reemplazar productos de alto valor nutritivo y bajo costo por otros de características opuestas; y x) el nivel de educación de la madre, que muestra una alta correlación con el status nutricional de los hijos.

El análisis de la presencia y de las características específicas que en cada país asumen los factores aquí mencionados no debe ser subestimado, pues la acción respecto a varios de ellos puede constituir parte de una estrategia destinada a disminuir la inseguridad alimentaria de los sectores de bajos ingresos, en una etapa en que se presume sería muy lenta la absorción de los desempleados o subocupados en empleos permanentes de mayor productividad y remuneración.

3. Principales implicaciones de las tendencias de cambio en los patrones de consumo

Se ha señalado en acápites anteriores que el modelo de consumo que se ha constituido en la pauta de referencia de los procesos de transformación de los modelos de la región, es el norteamericano. En términos sintéticos éste se caracteriza por: i) un alto nivel energético y proteico; ii) un porcentaje creciente de proteínas animales;^{13/} iii) un acelerado incremento de productos industrializados, altamente diferenciados, producidos y comercializados por una estructura cada vez más concentrada; y iv) la masividad de su difusión.

Si se comparan las características que tuvo la gestación y adopción del modelo dominante en los países desarrollados con lo ocurrido en la región, se advierten algunos contrastes significativos:

i) la adopción en América Latina se dio de un modo prematuro --en particular en lo que se refiere al alto grado de diferenciación de los productos genéricos-- pues éstos se incorporaron a niveles de ingreso medio muy inferiores a aquéllos que condujeron a su surgimiento en los países de donde son originarios;

ii) los procesos de acelerada diferenciación en los países desarrollados surgieron cuando la satisfacción de las necesidades básicas se había hecho prácticamente universal, con todas las implicaciones que esto tiene sobre el proceso de acumulación y desarrollo;^{14/}

iii) a diferencia del carácter de "producción de masas" --que tuvo gran parte de la producción alimentaria y agroindustrial en el modelo dominante-- ésta fue asimilada como consumo de sectores minoritarios o como un componente de alto costo por caloría entregada en los patrones de consumo de las capas más pobres (vgr., alimentos diferenciados o de marca);

iv) el modelo adoptado no guardó (ni guarda) correspondencia con las dotaciones de recursos nacionales pues, por el contrario, condujo a un desplazamiento de los patrones de consumo basados en componentes autóctonos o tradicionales que eran más coherentes con el potencial de dichos recursos;

v) la masificación del modelo que se imita resulta imposibilitada, por los niveles de ingreso que supone, por su costo en divisas y porque la energía

comercial (combustibles y otros) requerida por unidad calórica en dicho patrón es tal que su presencia sólo puede sostenerse en la medida en que la adopción se reduzca a un sector minoritario.

Con relación al último aspecto mencionado, y con propósitos meramente ilustrativos, se pueden comparar los órdenes de magnitud de las diferencias de "eficiencia agro-energética" 15/ entre los regímenes alimentarios de diferentes estratos sociales (véase el cuadro 6) y advertir que mientras la relación estimada entre las calorías consumidas por los estratos de menor ingreso y los de mayor ingreso es del orden de 2:1 la comparación, en términos de las calorías contenidas en los insumos agrícolas necesarios para generar dichos niveles, muestra una relación de 5:1.

El ejemplo anterior no incluye todos los insumos energéticos requeridos para satisfacer los modelos de consumo considerados; si se tomaran para ello los requerimientos de energía comercial (por unidad de energía calórica disponible para el consumo) estimados por Steinhart (1974) para el consumidor norteamericano medio 16/ en nueve calorías de energía comercial por caloría alimentaria, la masificación del modelo para los países de América Latina, implicaría el empleo de dos veces el consumo total del consumo actual de petróleo bruto (1980) para satisfacer esta condición.17/

Lo ocurrido con el consumo alimentario constituye la expresión en un ámbito específico de las características más generales de los patrones de consumo de la región y contribuye, junto a otros factores, a explicar peculiaridades del estilo de desarrollo de la región (Prebisch, Filgueira). En este sentido, y a modo de reflexión final, los contrastes entre la evolución descrita y la que caracterizara a la dieta japonesa resulta particularmente reveladora. En este país --a pesar de los cambios importantes experimentados por su régimen alimentario a partir de la segunda posguerra 18/ y de los significativos aumentos en los ingresos per cápita-- todavía, a mediados de los sesenta, las calorías de origen animal no llegaban al 10% y las derivadas de productos amiláceos eran del orden del 65% (FAO, Food Balance Sheets). De hecho, los cambios en la dieta --sobre todo en lo que hace a su composición-- acompañaron de un modo estrecho a la capacidad interna de la estructura productiva para satisfacerlos de modo difundido:

"Mientras la producción agrícola crecía lentamente... los hábitos de consumo alimentario cambiaban también con lentitud, no existiendo presiones por una demanda de cantidades significativas de alimentos importados, con excepción del arroz y del azúcar. Ni surgían tampoco presiones repentinas ... para una transformación radical de la agricultura destinada al cultivo de los alimentos más deseados (por ejemplo trigo, carne y productos lácteos) respecto a los cuales Japón carecía de ventajas naturales... (en este sentido) el proceso de cambio lento en los patrones de consumo alimentario "contribuyeron" materialmente al desarrollo económico, al liberar divisas de la necesidad de importaciones masivas de alimentos haciendo posible financiar las importaciones de otros bienes y servicios esenciales. Así como puede afirmarse de que un acelerado desarrollo de la producción agrícola contribuye al desarrollo de la

Cuadro 6

AMERICA LATINA: CONJETURA SOBRE LA EFICIENCIA AGROENERGETICA
DE LOS MODELOS DE CONSUMO ALIMENTARIO

	Cobertura (%)	Energía consumida (Kcal)	Energía insumida (Kcal) <u>c/</u>
1. Rural pobre <u>a/</u>	26.0	1 800	2 200
2. Urbano pobre <u>b/</u>	22.0	1 650	2 600
3. Urbano y rural medio	32.0	2 500	4 800
4. Diversificado	15.0	3 300	7 500
5. Refinado	5.0	3 700	11 000

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de antecedentes de O. Altimir (1978) sobre consumo de siete países: Brasil (Río de Janeiro), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú (Lima), sobre estimaciones de pobreza.

a/ y b/ Estimaciones a partir de antecedentes del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica CEPAL/PNUD que estimó para 1980 que el 54% de los pobres eran rurales.

c/ Supone una relación de 7:1 en la conversión de calorías-insumo (granos) en calorías pecuarias excepto para el rural pobre, por el peso de autoconsumo y la recolección en que se supuso una relación 3.5:1.

economía en su conjunto, puede señalarse de que importaciones reducidas de alimentos y cambios lentos en los patrones de consumo alimentario contribuyen al desarrollo, pues compensan parcialmente el efecto del lento crecimiento de la producción agrícola. En este sentido, debe destacarse que cambios lentos en los patrones de consumo alimentario contribuyen a altas tasas de ahorro, permitiendo a los japoneses comprar (y convertirse en fuentes importantes de demanda) de productos el sector industrial interno". (H. Kaneda, 1968, p.27.)

4. Conclusiones

Las dos décadas de crecimiento sostenido de ingreso per cápita que preceden a la crisis muestran, en general, un mejoramiento tanto en los niveles medios de ingesta calórica como en la composición de las dietas nacionales, con pocas excepciones. Los cambios acelerados en la estructura sociodemográfica han conducido a cambios en los patrones de demanda que van mucho más allá de lo que es posible percibir a partir de la clasificación genérica de los componentes del consumo; el proceso de mejoramiento en las dietas nacionales y de diversificación y diferenciación de los productos que la componen ha ido acompañado de una pérdida, a veces significativa, de la presencia de productos autóctonos y de su remplazo por productos generalmente de origen importado con las implicaciones que sobre la autonomía de los sistemas alimentarios se examinan en la parte tres.

Los principales desafíos que plantea la evolución observada en los patrones de consumo están vinculados al tipo de demandas que genera el acelerado proceso de urbanización e incluso de hiperurbanización que caracteriza a la mayoría de los países. De entre estos cambios, el que seguramente creará mayores tensiones es el derivado de la alta elasticidad del consumo de carne del sector urbano que, si bien podría constituirse en una fuente de dinamización potencial del sector alimentario (por sus fuertes efectos hacia la agricultura) --como se destaca en el próximo capítulo al analizar la estructura productiva del sector alimentario--, la proyección de las tendencias indicaría más bien que, de superarse la fase recesiva, la demanda por alimentos balanceados y concentrados se traduciría en un incremento de la dependencia de los suministros externos.

II. ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR ALIMENTARIO Y LA AGROINDUSTRIA

Se entenderá por estructura productiva del sector agroalimentario (SAA) al conjunto de relaciones socioeconómicas que inciden de un modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución y comercialización de los productos alimentarios. Entre las características de la estructura productiva del SAA de mayor relevancia para el diseño de la política alimentaria estarían: la heterogeneidad de las unidades productivas, la asimetría de las relaciones entre los agentes y la insuficiente articulación entre la producción primaria y el sector de transformación.

i) La heterogeneidad se expresa en la presencia de unidades productivas que difieren no sólo en la escala, niveles tecnológicos y de productividad, sino incluso en las formas de organización de la producción, el SAA es el más heterogéneo de los sectores de la economía en cada una de las esferas de actividad que lo constituyen, pues en el 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 como se ilustra en el cuadro 7 con el caso de México.

En términos genéricos, es necesario distinguir dos grandes categorías en lo que a tipo de unidades se refiere: (i) la de tipo familiar (en algunos casos incluso subfamiliar) en las que, por definición, las relaciones salariales no están presentes o lo están de un modo marginal; y (ii) las de tipo empresarial (capitalistas privados, empresas estatales, empresas transnacionales, etc.).

La situación de México permite ilustrar esta condición común a muchos de los países de la región, pues en cada una de las esferas de la actividad que conforman el sector se aprecia, en un extremo, la presencia de un gran número de unidades que generan una proporción reducida del producto (o de las ventas) y, en el otro, un muy pequeño número de empresas responsables de proporciones muy significativas de éstas.

ii) El carácter asimétrico de las relaciones entre agentes de la cadena que va desde la producción primaria al consumo final es una resultante de la heterogeneidad y que da lugar a la existencia de mercados en que se enfrentan una multiplicidad de pequeños productores con bajo poder de negociación con empresas (de acopio o agroindustrias) de carácter oligopólico, con todas las implicaciones que ello tiene sobre las relaciones contractuales entre las partes. Aún en aquellos casos en que la distancia entre los pequeños productores y el oligopolio está mediada por una larga sucesión de transacciones convergentes, es este último el que impone el conjunto de los términos en que dichas transacciones habrán de realizarse, lo que constituye una especie de "cadena de transferencia parcial de las rentas monopolísticas".

iii) La escasa articulación, e incluso la tendencia a la desarticulación entre la agricultura y la industria, se expresa en el peso importante (y en muchos casos creciente) que tienen los insumos agrícolas importados en la producción agroindustrial; ésta parece ser particularmente la situación de los países medianos y pequeños.^{19/} Si tomamos como indicador tanto la relación entre insumos importados y valor agregado como la de insumos importados a y valor bruto de la producción; el análisis de las tablas de insumos producto de países de América Latina de distinto tamaño y nivel de desarrollo (véase el cuadro 8) --en la que se ha reducido el número de sectores a sólo 5: agricultura, industria alimentaria (IAA), combustibles, comercio y resto--, muestra marcados contrastes entre el grado de articulación interna de Brasil y México respecto a las de Chile, Guatemala y Haití. Se advierte que, mientras en los dos primeros países el grado de articulación de la agroindustria es alto y semejante a la el resto de la economía, en los tres últimos ésta es significativamente menor que en el resto de los sectores de la economía.

Cuadro 7

MEXICO: ESTRUCTURA DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

(Porcentaje de establecimientos, de valor de la producción y del empleo por tipo de unidades)

	Producción a/ agrícola			Industria agroalimentaria b/			Comercio c/				
	Esta bleci- mientos	Pro- duc- ción	Em- pleo	Esta bleci- mientos	Pro- duc- ción	Em- pleo	Mayoristas		Minoristas		
							Esta bleci- mientos	Ventas	Esta bleci- mientos	Ventas	Empleo
1. Subfamiliares y familiares	78.4	26.7	49.1	62.7	4.4	19.2	20.5	0.3	{ 86.6	31.9	70.2
2. Transicionales y suprafamiliares	19.8	40.3	37.6	17.1	4.3	10.3	52.1	9.4			
3. Empresas capitalistas	1.8	33.0	13.3	20.2	91.3	70.5	27.4	90.3	13.4	68.1	29.8
a) Pequeñas	1.1	9.3	5.7	11.9	5.5	7.7	{ 21.1	28.1	12.6	26.2	20.1
b) Medianas	0.4	6.4	2.6	{ 8.3	85.8	50.5					
c) Grandes	0.3	17.3	5.0				6.3	62.2	0.8	41.9	9.7
d) Mayores	-	-	-	-	25.9	20.0	-	-	-	-	-

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de:

- a/ CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial, Ed. Siglo XXI, 1981, cuadros 2, 13 y 34. La categoría 1 corresponden a la suma de unidades campesinas de infrasubsistencia, de subsistencia y estacionarias. La 2, a unidades campesinas excedentarias y a unidades transicionales y el resto a las categorías de los cuadros originales.
- b/ CEPAL, E/CEPAL/MEX/1983/IN.5, cuadro 4.6, basado en el reprocesamiento del Censo Industrial de 1975.
- c/ Idem a b/, cuadro 41, basado en VII Censo Comercial, 1975.

Cuadro 8

PAISES SELECCIONADOS: RELACION ENTRE INSUMOS IMPORTADOS Y VALOR AGREGADO

	Insumos importados /Valor agregado		
	Agricultura	Agroindustria	Resto
Brasil (1970)	0.7	5.0	6.9
Chile (1977)	7.1	42.8	17.2
Guatemala (1971)	3.9	44.7	13.0
Haití (1975/1976)	0.8	71.6	51.1
México (1975)	0.5	6.8	6.2

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de CEPAL, "Tablas de Insumo-producto en América Latina", en Cuadernos Estadísticos de la CEPAL No. 7, Santiago de Chile, 1983.

1. Algunos alcances sobre la agroindustria en los sistemas alimentarios

Aunque la producción agrícola constituye un componente irremplazable de la producción alimentaria, su rol tiende a ser cada vez más el de un insumo de la industria de transformación y a perder peso relativo en el valor final de la producción alimentaria.

El dinamismo de la agroindustria superó significativamente al de la agricultura en el período 1970-1980 (algo más del 4.6% contra el 2.5%) en concordancia con los cambios en los patrones de demandas a medida que se eleva el ingreso per cápita. El descenso de la participación de la agroindustria en el total manufacturero no obsta para que se trate de un sector que tiene varias décadas de considerable crecimiento potencial y con un rol clave en la dinámica del sector agroalimentario.

El análisis comparativo de las relaciones insumo producto de la agricultura, la IAA y el resto de la economía --si admitimos como válidas las información que entregan las tablas de los países-- resulta revelador tanto de la funcionalidad que tiene el impulso a los dos primeros en las condiciones impuestas por la crisis como de la capacidad de dinamización de la agroindustria.

En el cuadro 9 se registra el cociente entre los efectos directos e indirectos por unidad de demanda final a la agricultura y a la IAA, con relación al resto de los sectores ^{20/} advierte: (i) que el efecto sobre el empleo es significativamente mayor, tanto en la agricultura (con la excepción de Haití) como en la agroindustria que en el resto de los sectores; (ii) que el efecto sobre la demanda de insumos importados es menor, tanto en la agricultura como en las IAA (con la sola excepción de la agroindustria en Guatemala y en Chile); (iii) que el impacto en las remuneraciones es inferior, tanto en la agricultura como en las IAA que en el resto de los sectores, ocurriendo lo inverso con los excedentes de explotación. (Véase el Apndice Metodológico.)

Considerando ahora los efectos dinamizadores del sector agroalimentario en general y de la IAA en particular (véase el cuadro 10) se aprecia que, independientemente del grado de desarrollo y del tamaño de los mercados, la IAA exhibe los mayores coeficientes de eslabonamiento ^{21/} hacia atrás ante los incrementos en la demanda final a su sector.

El que esta capacidad de arrastre se exprese como demanda interna (articulación) o como demanda por insumos importados (desarticulación) depende, en medida muy importante, del tipo de política agroindustrial y agrícola que siga el país en referencia.

Un análisis comparativo hecho en México con la misma metodología por la Secretaría de Programación y Presupuesto, comparando los años 1970 y 1975 muestra cierta tendencia hacia un mayor grado de integración en las diversas actividades que constituyen la industria agroalimentaria (véase el cuadro 11), pues para todos los subsectores considerados, los eslabonamientos hacia atrás se incrementan, con la sola excepción de la molienda de nixtamal y de productos

Cuadro 9

PAISES SELECCIONADOS: RELACIONES ENTRE LOS EFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS POR UNIDAD DE DEMANDA FINAL ENTRE EL SECTOR ALIMENTARIO Y EL RESTO DE LOS SECTORES ^{a/}
(En porcentajes)

	Brasil		Guatemala		México		Haití		Chile	
	Agri- cultura	Indus- tria alimen- taria	Agri- cultura	Indus- tria alimen- taria	Agri- cultura	Indus- tria alimen- taria	Agri- cultura	Indus- tria alimen- taria	Agri- cultura	Indus- tria alimen- taria
Remuneraciones	52.7	69.0	61.2	77.5	74.9	74.7	10.6	36.7	51.0	59.3
Excedente bruto	136.8	122.4	136.1	91.8	130.7	123.3	217.6	149.0	170.1	130.9
Insumos importados	22.6	62.5	55.6	216.5	22.2	65.1	3.9	71.5	55.2	119.1
Empleo	309.8	127.1	460.0	180.0	648.3	319.0	45.0	200.0	207.5	102.5
Valor agregado	104.7	102.3	105.4	85.9	104.3	101.9	144.8	113.3	108.2	96.5
Producción bruta	82.5	117.2	92.5	134.1	88.9	129.9	84.6	129.7	98.0	122.4

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de CEPAL, "Tablas de insumo-producto en América Latina", Cuadernos Estadísticos de la CEPAL No. 7, Santiago de Chile, 1983.

^{a/} El cuadro registra los valores, en porcentajes del aumento entre los efectos directos e indirectos de unidad de demanda final sobre la agricultura y la IAA y los del resto de la economía, así por ejemplo, el coeficiente para las remuneraciones en Brasil fue de 0.1945 para la agricultura; de 0.2545 para la IAA y de 0.3691 para el resto: $\frac{0.1945}{0.3691} = 0.527$; $\frac{0.2545}{0.3691} = 0.689$ y así sucesivamente para las demás categorías.

Cuadro 10

PAISES SELECCIONADOS: INDICES DE LOS ESLABONAMIENTOS "HACIA ATRAS"
POR UNIDAD DE DEMANDA FINAL AL SECTOR AGROALIMENTARIO a/

	Agri- cultura	Industria alimentaria	Sector alimentario	Resto de sectores b/
Brasil	0.9063	1.2865	1.1947	1.0981
Chile	0.9702	1.2230	1.1555	0.9897
Guatemala	0.9263	1.3429	1.1039	1.0013
Haití	0.8372	1.2833	1.0393	0.9891
México	0.8654	1.2642	1.1237	0.9730

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de información contenida en CEPAL, "Tablas de insumo-producto en América Latina", Cuadernos Estadísticos de la CEPAL No. 7, Santiago de Chile, 1983.

- a/ El promedio para el conjunto de los sectores es igual a 1.
b/ Excluye combustibles y lubricantes y comercio.

Cuadro 11

MEXICO: INDICES DE LOS ESLABONAMIENTOS "HACIA ATRAS" POR UNIDAD DE
DEMANDA FINAL AL SECTOR AGROALIMENTARIO
1970-1975

	1970	1975
Productos cárnicos y lácteos	1.3915	1.4472
Envasado de frutas y legumbres	1.1687	1.1726
Molienda de trigo y sus productos	1.1981	1.2121
Molienda de nixtamal y productos de maíz	1.2066	1.1574
Aceites y grasas vegetales	1.1732	1.2095
Otros productos alimenticios	1.0929	1.1083

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de V. Solís, "Ubicación macroeconómica y relaciones intersectoriales de la agroindustria", ILPES, Programa de Capacitación, Documento PA-16.

de maíz que es, como se destaca más adelante, un sector en que predomina la microindustria familiar y, cuyo insumo principal (el maíz) fue uno de los productos más afectados por la llamada crisis agrícola de fines de los sesenta, que llevó a una caída de 62% al 56% en el suministro interno.

2. La agroindustria y las cadenas alimentarias

a) El concepto de cadena y de núcleo de control

El concepto de sistema o de sector agroalimentario permite delimitar el ámbito de aplicación de las políticas de oferta y tener una visión del orden de magnitud de los niveles de producción, empleo, importaciones, etc., involucrados en una determinada estrategia; se trata de un concepto macroeconómico que tiene un nivel de agregación demasiado grande como para permitir el diseño de políticas que orienten la oferta en determinadas direcciones.

Tanto para el diagnóstico como, sobre todo, para el diseño de la política es necesario disponer de un nivel de definición intermedio entre el nivel macroeconómico mencionado y el de las unidades de producción y de consumo. El concepto de cadena se ubicaría, por denominarlo de algún modo, a nivel mesoeconómico y corresponde a la aplicación del concepto de estructura productiva definido anteriormente a la escala de productos o de familias de productos.^{22/} Su definición puede hacerse ya sea a partir de la materia agrícola principal (cadena maíz, trigo, lácteos, etc.); del producto final (azúcar) o de una combinación de ambos (alimentos balanceados-aves), dependiendo exclusivamente del criterio que resulte más funcional al diseño de la política.

b) Tipos de cadenas agroalimentarias

Los criterios principales para la caracterización de las cadenas productivas desde el punto de vista del diseño de la política alimentaria, serían: su grado de dinamismo (actual o potencial); el peso de sus productos finales en la dieta (actual o potencial); la capacidad de arrastre del núcleo sobre el sector agropecuario y el rol de la propaganda en el comportamiento de su evolución de su demanda.

i) Dinamismo

Se manifiesta en un crecimiento de la cadena superior al del conjunto del sector agroalimentario. Aunque, en general, las elasticidades-ingreso constituirían un indicador a priori del dinamismo de las distintas cadenas, debe tenerse presente que éstas están vinculadas a una determinada distribución del ingreso y que cambios radicales en los ingresos reales de los sectores de menores ingresos pueden dinamizar cadenas que exhibían un crecimiento lento.

ii) Importancia en los patrones de consumo mayoritario

Puede establecerse ya sea considerando la proporción del gasto alimentario y/o la proporción de la ingesta calórica que se deriva de su consumo; aunque estos dos indicadores muestran una disociación creciente a

medida que los ingresos se elevan, en el contexto de una política de seguridad alimentaria, gasto e ingesta de los sectores de bajos ingresos tienden a ser criterios muy próximos. Debe tenerse presente que la importancia actual puede no coincidir necesariamente con la importancia potencial, en la medida en que el consumo de determinados productos está inhibido por los niveles de ingreso real de la mayoría (ingreso monetario y precios del producto en cuestión) aun cuando dichos productos constituyen componentes importantes de la "dieta-objetivo" de la población.

iii) La capacidad de arrastre sobre la producción primaria

Se trata, por una parte, del mayor o menor efecto que tienen sobre el dinamismo del sector agropecuario los incrementos en la oferta del sector agroindustrial correspondiente y, por otra, de la presencia de un núcleo o eslabón dominante capaz de irradiar progreso técnico sobre los demás eslabones de la cadena. Como es obvio, dicha capacidad será proporcional al dinamismo de la demanda y a la incidencia de los insumos agrícolas nacionales en el valor del producto final. Es precisamente en estos aspectos donde el contraste con los países desarrollados (y los NIC asiáticos) resulta más manifiesto, pues en los de la región la acumulación de capital no ha ido acompañada por cambios técnicos endógenos, sino por la opción pasiva (y acrítica).

iv) Incidencia de la propaganda

El cuarto y último criterio estaría constituido por la importancia que tiene la propaganda como elemento explicativo de la dinámica del consumo, que puede medirse por el costo relativo de la promoción y de elementos vinculados a la presentación del producto en el valor final de éste. A la propaganda propiamente tal, se agregan los efectos derivados de la imitación de pautas propias de países desarrollados, que por la vía indirecta --cine, televisión, etc.-- se constituyen en símbolos de status e imágenes de lo deseable.

c) Tipos de cadenas

Empleando los criterios indicados, es posible distinguir tres tipos principales de cadenas:

i) Alimentos básicos de reducido dinamismo

Se agrupan en esta categoría a alimentos de consumo masivo, que tienen un peso importante tanto en el gasto como en la ingesta calórica de los grupos de menores ingresos, sometidos a procesos simples de transformación, tanto en la primera como en la segunda fase de ésta, con niveles de elasticidad de ingreso de la demanda comparativamente bajos y en que el peso de los insumos agrícolas constituye un porcentaje importante del valor del producto final ofrecido.

En este grupo figuran principalmente la molienda, descascarado y envasado de grano, la producción de pan,^{23/} la fabricación de tortillas y arepas de maíz, la fabricación de azúcar, panela y piloncillo.

El núcleo de control de estas cadenas está ubicado, por lo general, en la fase de acopio y/o molienda, que con frecuencia tienden a confundirse en una sola. En la mayoría de los casos existen entes estatales de acopio, cuya importancia tiende a ser mayor en aquellos países que dependen fundamentalmente de granos importados para satisfacer la demanda interna. Cuatro de cada cinco de los países para los que se disponía de información contaban con empresas públicas que participaban en la comercialización de los granos; en el 30% de los casos con carácter de monopolios tanto para el comercio interno como externo.

En la fase de segunda transformación, cuando ésta existe (el caso del trigo y del maíz, por ejemplo), las unidades agroindustriales tienden a mostrar un alto grado de polarización: en un extremo, un número muy reducido de grandes empresas industriales, productoras del pan de molde o de caja y de otra serie de derivados de trigo, que entrarían respectivamente en el grupo de básicos modernos y de diferenciados y, en el otro, una multiplicidad de pequeñas unidades, generalmente microindustrias --muchas de ellas de tipo familiar-- que cumplen, con frecuencia, tanto la función de segunda transformación como la de comercialización minorista de los productos que generan.

La producción del insumo agrícola de las cadenas de este grupo tiende --por lo general-- a estar concentrada en el sector de agricultura campesina o de pequeña producción, en proporciones que varían de país a país. Cuando la agricultura campesina tiene un peso predominante, un porcentaje variable de la producción total se dedica al autoconsumo y la parte comercializada, que integra en sentido estricto a la cadena, es complementada con magnitudes significativas de importación. Esto es así por la insuficiencia de la producción comercializada y, sobre todo, por el carácter extremadamente disperso de su producción así como por las dificultades inherentes a hacer de ella fuente importante para satisfacer las demandas urbanas, lo que no obsta para que una parte significativa de la provisión de los mercados regionales y locales se nutra de dicha producción.

Los núcleos de control de estas cadenas (acopio y molinería) constituyen un peso importante en el costo total de los productos generados. Sin embargo, no han ejercido su capacidad potencial de dinamización de la producción agrícola (crecimiento productivo y mejora tecnológica), debido principalmente a que, tratándose de productos de consumo básico de amplios sectores de la población, tanto sus precios como el volumen de los suministros están sujetos a diversos mecanismos de control público que llevan al Estado a recurrir, ya sea directamente o a través de empresas privadas, a la importación de los faltantes, como un recurso mucho menos completo que el impulso a la producción interna de dichos insumos o de sustitutos susceptibles de ser producidos internamente.

ii) Productos dinámicos de consumo masivo

Este grupo está constituido por aquellos productos de consumo masivo que ocupan una proporción importante del gasto alimentario y una proporción significativa (aunque menor que la que corresponde al gasto) en la ingesta calórica. Entre los principales productos del grupo están las carnes rojas y blancas, el pescado, algunos derivados lácteos (los no diferenciados, como la leche fluida, quesos, mantequilla, etc.), las oleaginosas, así como los

alimentos balanceados para el ganado que, en rigor, constituyen parte de la cadena de las carnes. En los grupos de bajos ingresos, el peso relativo del gasto tiende a ser inferior al que corresponde a los básicos tradicionales; sin embargo, tanto para ese grupo como para el conjunto de los consumidores, estos productos tienen una elasticidad de ingreso significativamente más alta y su consumo ha mostrado un gran dinamismo en los últimos veinte años. Este comportamiento se debe, sobre todo, a la introducción de mejoras tecnológicas importantes en el proceso de transformación agroindustrial, que han conducido a desplazar las formas todavía predominantemente artesanales, que caracterizaban a este tipo de productos en la década de los 50.

La producción en todos estos rubros ha mostrado tasas de crecimiento muy superiores a la de la población, en particular, las relativas al complejo de aves, y en algunos casos oleaginosas y derivados lácteos.

En todas las cadenas que componen este conjunto, las industrias de transformación y de producción de insumos estratégicos son las que constituyen el núcleo de control y la fuente de dinamización de la producción agrícola. Los niveles de productividad por hombre empleado son significativamente más altos que los del resto de la industria alimentaria, la presencia de microindustria es marginal, los niveles de concentración son importantes y la presencia de empresas transnacionales es igual o mayor que la que se da en el conjunto del sector industrial.

iii) Alimentos diferenciados o de marca

Se incluyen en este grupo los productos que basan su penetración en los mercados en procesos de intensa inducción por efecto de la propaganda (J. M. Connor, 1977); como por ejemplo conservas de frutas y verduras cereales para el desayuno, papas fritas y similares, bebidas edulcorantes, etc.

El crecimiento de este grupo supera en general al de la población, pero no alcanza los niveles que se advierten en los productos básicos modernos más dinámicos. Este crecimiento se da como parte de un proceso acelerado de pugna oligopólica por la repartición de mercados, basado en la diferenciación y promoción de marcas como en el desarrollo de extensas redes de comercialización que siguen las pautas establecidas, hace algunas décadas, por las industrias de bebidas gaseosas.

Aunque el núcleo de control de este grupo se encuentra en la fase de transformación agroindustrial, donde es significativo el peso de las empresas transnacionales, su impacto hacia atrás sobre el sector agrícola es más bien reducido, pues el componente agrícola en el costo final de sus productos es bajo, sobre todo en comparación con la incidencia que tienen los costos de propaganda y los de transformación de las cualidades organolépticas de los productos primarios, los de envasado y los de transporte.

Acaso el aspecto más preocupante de la actuación de las empresas de este grupo sea que la fuerza de la inducción al consumo es tal, que se ha llegado a reemplazar productos de mayor valor nutritivo y menor costo por unidad de nutrientes, por otros en que no sólo se eleva el costo por caloría varias veces con respecto a los que han pasado a sustituir, sino que se traducen en un incremento importante en los subsidios de energía comercial por unidad de

caloría alimentaria generada, incidiendo negativamente sobre la eficiencia energética de los sistemas alimentarios.

En algunos casos, su bajo costo unitario (por unidad de producto y no de nutriente) los convierte en artículos de consumo generalizado, lo que puede dar lugar --sobre todo en los sectores de más bajos ingresos-- a lo que algunos autores han denominado la "malnutrición comerciográfica".

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse presente que, además de la propaganda y de la eficacia de las redes comerciales que caracterizan a estos productos, su gran aceptación se explica porque algunos de ellos contribuyen a romper la monotonía de ciertas dietas; a facilitar la ingestión concentrada y en presentaciones funcionales e higiénicas de ciertos alimentos; y son fuentes energéticas (refrescos, pastelillos industriales, etc.) particularmente adecuadas a los cambios generados por los procesos de intensiva urbanización y por la participación creciente de la mujer en el mercado de trabajo.

"Buena parte de la comida que consumen los pobres urbanos se prepara en sus hogares. Aún así, los "snack foods" se han hecho cada vez más populares y algunos de ellos son lo suficientemente baratos para ser adquiridos por personas de bajos ingresos -dulces, helados, frituras y, por supuesto, bebidas gaseosas-. La magnitud de este tipo de productos no ha sido suficientemente documentada en la literatura, pues aunque en ellos se gasta sólo un 5 por ciento del presupuesto alimentario, ésta no deja de ser una proporción significativa, dada la magnitud de los déficits proteicos o calóricos que han sido detectados en sus dietas. Este tipo de productos son fuentes muy caras de calorías, comparadas con la comida hecha en casa y su contenido proteico es normalmente despreciable...De alguna manera la emergencia de la diferenciación de producto basada en la identificación de marcas y el declinio de la venta de productos genéricos son concomitantes naturales del proceso de industrialización...Pero las seguridades respecto a la calidad del producto que se adscribe a determinadas marcas y los esfuerzos de mercadeo requeridos para generar lealtad a la marca suponen un precio que es pagado, en último término, por el consumidor...desplazando rubros más esenciales de consumo". (R. Chaudry y P. Timmer, 1986, pp. 45-46.)

Es preciso entender que más allá de los efectos de la propaganda hay, en la presentación y contenido de algunos de estos productos, elementos que estimulan su compra y que tienen que ver con las condiciones de la vida y del trabajo urbano, al proporcionar en condiciones higiénicas y en envases de fragmentación adecuada un recurso rápido para satisfacer el hambre.

iv) Las transnacionales en las cadenas agroalimentarias más dinámicas: notas para una evaluación

En los dos últimos tipos de cadenas mencionados, el peso y la influencia de las empresas transnacionales (ETN) han sido particularmente significativos. Numerosos estudios, tanto de tipo general (ONU, Borgoltz, 1980, etc.) como relativos a América Latina (Arroyo, 1985; Vigorito, 1984; Kñakal y Grebe, 1987; CEPAL, 1986 B; Lahera, 1986) han cubierto de modo exhaustivo esta temática; por lo que sólo cabe aquí mencionar, de un modo muy sintético, los contrastes entre las razones con las que se justifica su ingreso

--que debieran servir para evaluar su deseabilidad-- y los resultados de su presencia.

Respecto a su contribución a la acumulación de capital, se advierte que:

- i) los aportes en especie como maquinaria, know-how, etc., dan un margen amplio de discreción para sobreestimar su verdadera contribución;
- ii) que el ingreso neto de capital es generalmente bajo, pues las empresas transnacionales son bastante efectivas en obtener amplio financiamiento de fuentes locales; y
- iii) que muchas veces las empresas transnacionales desplazan a empresas locales, conduciendo a una pérdida o mala asignación de recursos.

Con relación a su aporte al balance externo, se puede destacar que:

- i) la producción de alimentos para el mercado doméstico ha constituido un área de expansión superior destinada a la exportación; y
- ii) que una dependencia creciente de insumos alimentarios importados ha tendido a estar vinculada al papel creciente de las ETN en esta área. A lo anterior se agrega, iii) que los términos concesionarios con que se inician muchas importaciones (ayuda alimentaria) crean mercados para los excedentes que, una vez que se han establecido nuevos patrones de consumo, dan lugar a considerables salidas de divisas (caso del trigo y de la leche);
- iv) que en materia de exportaciones, las ETN tienden a no producir aquello que compita con sus operaciones en los países de origen;
- v) que existe cierta tendencia a prácticas abusivas de transferencias a precios que son posibles por la enorme proporción de transacciones intrafirmas entre filiales.

La contribución a las necesidades básicas y/o a la autosuficiencia alimentaria deja mucho que desear, dado que los mayores intereses están en productos diferenciados con un alto contenido --directo o indirecto-- de insumos importados y en la importación de productos básicos (granos, lácteos, oleaginosas).

Con relación a sus aportes al desarrollo de la tecnología, del empleo y del ingreso salarial, cabe destacar que la tecnología en el procesamiento alimentario ha sido, y es --en general-- bastante estable, conocida y simple; es del dominio público y está disponible a través de manufactureros independientes. En este sentido, su adquisición vía ETN suele ser una forma cara de obtener tecnología, pues ésta viene en "paquetes" que incluyen elementos que no son estrictamente de aporte técnico (administraciones de ventas, servicios, marcas registradas). Estos "paquetes" pueden constituir un obstáculo al desarrollo de la capacidad local, sobre todo cuando no hay provisiones específicas sobre capacitación.

Finalmente, las ETN alimentarias, tienden a establecer unidades de gran escala y de alta densidad de capital con márgenes importantes de capacidad no utilizada que suele inhibir el desarrollo de firmas locales y, por otra parte, las articulaciones hacia atrás tienden a ser frágiles y desviarse hacia la importación de insumos.

Si la política pública, con criterios de selectividad muy rigurosos, lograra anular la serie de limitaciones descritas en relación a este tipo de empresas --lo que no constituye un problema meramente técnico-- podría lograrse que su intervención en el procesamiento de productos para el mercado interno contribuya a la incorporación de formas avanzadas de embalaje, a una elevación

de los niveles de control de calidad y a una mejoría en las estructuras de distribución que permitieran una oferta de productos básicos bajo formas funcionales a las necesidades de los consumidores, sobre todo en un contexto de acelerada urbanización, de incorporación de la mujer al mercado de trabajo y de mayor distancia entre el hogar y los centros de trabajo. Por otra parte, y en el ámbito de los productos básicos no diferenciados, se podría aprovechar la apertura de un espacio para la articulación dinámica entre la agricultura y la industria, con miras al mejoramiento cuantitativo y cualitativo del consumo de las grandes mayorías.

3. Alcances sobre las estructuras de mercadeo

El proceso de conformación de la estructura del comercio alimentario en América Latina ha tenido, con pocas excepciones, una dinámica distinta a la que caracterizó a los países desarrollados; mientras en estos últimos las formas más avanzadas (supermercados) surgieron en competencia con una vasta red de unidades comerciales (pequeñas y medianas), con un alto grado de organización cooperativa, en la mayoría de los países de América Latina lo hicieron en un espacio "semivacío" en lo que a compradores se refiere, dando lugar a estructuras altamente polarizadas con los super e hipermercados, en un extremo, y una multitud de microunidades, en el otro.

"En México, en 1970 las tiendas de abarrotes (pequeño y mediano comercio) representaban casi la mitad del total de establecimientos de comestibles y sus ventas constituían el 60% de las de todo el subsector alimentario del distrito federal; en 1975 el porcentaje de establecimientos había descendido al 44% pero su participación en las ventas se había desplomado al 26% ... En el estado de México la situación fue aún peor, ya que aumentó de manera importante el número de establecimientos pero disminuyeron sus ventas totales en pesos corrientes ... reflejando así una tendencia hacia el empuerqueñamiento del tamaño y volumen de operación de dichas tiendas. Este fenómeno está vinculado seguramente con la ubicación de los micro-establecimientos adicionales en los sectores más pobres y de urbanización reciente donde predomina la población rural recién llegada a la metrópoli. Por contraste, los supermercados se desarrollaron vigorosamente... de 134 unidades en 1970 pasan a 545 y sus ventas totales aumentan 8 veces. Así, mientras en 1970 un supermercado tenía un volumen de ventas equivalente a 60 unidades comerciales individuales, en 1975 éstas equivalían a la de 120." (PREDESAL, 1985.)

Los supermercados, por su parte, están normalmente organizados en cadenas que les permiten economías en las compras a gran escala, reduciendo los precios unitarios además de la posibilidad de pagar a crédito, mientras que sus ventas se hacen al contado; en períodos de especulación financiera --aquéllos por los que han atravesado varios países de la región-- esta situación da al "negocio" del supermercado ventajas adicionales a las que se derivan de su función específica.

"Por oposición el negocio tradicional, que cubre toda la mayoría urbana, atiende una clientela de ingresos bajos y medios bajos que realiza compras frecuentes y requiere crédito semanal, quincenal o mensual ... (mientras que) el comerciante tradicional debe comprar en una proporción alta, al contado y en escala reducida".

La situación descrita explica que los precios unitarios sean, con pocas excepciones, más altos en aquellos locales en que la población de bajos ingresos realiza una parte más o menos significativa de su gasto alimentario, ocurriendo lo inverso con la población de ingresos medianos altos. (Véase el cuadro 12.)^{24/}

No obstante lo anterior, el microcomercio local constituye un fenómeno ubicuo en casi todas las ciudades de la región, cuya persistencia no puede ser explicada solamente por su condición de refugio del desempleo, sino que además porque cumplen —respecto a los consumidores de muy bajos ingresos— ciertas funciones que están ausentes en las estructuras más formales: fraccionamiento en unidades menores a las convencionales, crédito personalizado, etc., factores éstos que hacen que, a pesar de cobrar precios unitarios mayores, continúen siendo una fuente importante de abastecimiento en los barrios marginales y en los pueblos rurales, por lo que exige definiciones de política por parte del aparato público.

El impulso por parte del Estado a "cadenas voluntarias" —que es como en términos genéricos se definen las agrupaciones constituidas por uno o varios mayoristas y un conjunto de detallistas— ha constituido una fórmula de elevar la eficiencia de este tipo de comercio y permitir la entrega de una canasta de productos básicos y artículos de primera necesidad a precios menores e incluso subsidiados. Esta ha sido en Brasil la función asumida por la Compañía Brasileira de Alimentos que, a través de una red de centrales de distribución de alimentos (Red Somar) atiende a comerciantes minoristas en áreas urbanas de población de bajos ingresos; semejante función cumple en México la Impulsora del Pequeño Comercio (IMPEXA) y, en Venezuela, la Corporación de Mercadeo Agrícola.

Sobrepuestas a las forma modernas y tradicionales de comercialización, han surgido como respuestas colectivas a la crisis por parte de los sectores urbanos más pobres una multiplicidad de iniciativas que constituyen formas no convencionales de acceso alimentario, a las que se hace referencia con cierto detalle al final de la segunda parte de este anexo.

La falta de acceso a los alimentos ha motivado a los grupos urbanos pobres a desarrollar estrategias para superar este tipo de marginalización.

En algunos casos, estas estrategias han surgido de los mismos grupos de manera espontánea y, en otros, son promovidos y apoyados por instituciones públicas o privadas.

Cuadro 12

MEXICO: PORCENTAJE DE LA DEMANDA NACIONAL DE ALIMENTOS BASICOS
POR DECIL DE INGRESO Y CANAL DE DISTRIBUCION, 1977

Canal	Demanda nacional	I	II y III	IV y V	VI y VII	VIII y IX	X
Establecimientos especialidades	30.65	34.1	31.50	29.25	29.2	27.80	30.5
Pequeño comercio	31.30	40.3	39.15	33.40	29.5	24.70	17.5
Mercado público	23.80	17.1	20.80	25.70	25.8	22.55	20.1
Mercado sobre ruedas	3.20	5.6	3.25	3.35	4.1	3.95	3.5
DICONSA	3.20	2.5	3.60	4.40	5.0	4.35	2.7
Supermercados	7.80	0.4	1.65	3.40	6.4	16.60	25.6

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de PREDESAL, 1983, p. IV-181.

a) El acopio rural

Se advierten en este caso dos tipos de configuraciones polares con una variada gama de formas intermedias. La primera, vinculada fundamentalmente a las cadenas de básicos modernos, corresponde a formas avanzadas de integración entre la fase de producción, la de transformación agroindustrial y la de intermediación propiamente tal. La segunda, es la constituida por formas de intermediación tradicional en que una vasta red de agentes, jerarquizados en función de la magnitud de los productos acopiados permite llevar hacia los mercados (también de distinta jerarquía) los excedentes comercializables de los pequeños productores.

En el primer caso, la concentración de capitales bajo la forma de conglomerados --que se constituyen en núcleos de control de las cadenas de que forman parte-- empieza a darse con frecuencia en los países de la región con mayor desarrollo relativo. En el caso de Brasil, y en un período de no más de siete años, el número de estas empresas pasó de 20 a 960, como resultado de la transformación tanto de las grandes cooperativas agrícolas como de empresas industriales, comerciales o de servicios, en verdaderos "tradings" de acopio y de colonización rural (Mueller, 1985, p.101).

En las de tipo tradicional, la situación descrita para el Perú tiene validez más general:

"... un primer eslabón está formado por los pequeños acopiadores (con relaciones particularistas con el productor), quienes simultáneamente son transportistas y/o pequeños agricultores que acercan los productos a centros de acopio mejor articulados a las vías de comunicación ... los acopiadores locales, que sacan la producción fuera del departamento constituyen el segundo eslabón. Por lo general, son agentes de las empresas agroindustriales de alimentos balanceados o comerciantes que distribuyen el producto a nivel nacional. Sólo unos pocos son, al mismo tiempo, productores importantes en el departamento ... se conjugan los canales de intermediación comercial con los canales financieros 'informales', a través de la figura del habilitador quien entrega a los productores por adelantado dinero, insumos, semillas, etc. a cambio de parte o la totalidad de la cosecha futura ... los pequeños prestamistas locales, tenderos y pequeños acopiadores sostienen, a través de ventas al crédito de artículos de primera necesidad, al productor hasta la venta de su producción ... " (M. Lajos, 1984, pp.179-180).

SEGUNDA PARTE

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Introducción

La seguridad alimentaria aparece planteada cada vez con más frecuencia como el objetivo central de la política alimentaria de los países de la región; a pesar de lo cual, dicho concepto ha sido referido, en algunos casos, por una parte a problemas derivados de las fluctuaciones de la oferta agregada respecto a sus valores tendenciales y, en otros, a los problemas de acceso familiar o individual, a ciertos mínimos nutricionales normativos.

En atención a lo anterior, los países, en la XII Conferencia Mundial de la FAO, acordaron adoptar la siguiente definición:

"El objetivo final de la seguridad alimentaria mundial 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 la producción alimentaria adecuada, conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos y garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes lo necesitan".^{25/}

Se integran en esta definición cuatro tipos de manifestaciones sustantivas del problema alimentario: (Veáse el gráfico 10.) i) Los problemas coyunturales de disponibilidad agregada, que se refieren a la presencia de brechas cíclicas entre los niveles de producción y la demanda alimentaria (cuadrante a); ii) los problemas estructurales de disponibilidad agregada, que se refieren a la presencia de brechas tendenciales entre producción y demanda (cuadrante b); iii) los problemas cíclicos o estacionales de acceso que se refieren a la presencia de dificultades ocasionales (regulares o no) que enfrentan determinadas familias para satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos (cuadrante c); iv) los problemas estructurales de acceso que se refieren a la presencia, en determinados sectores sociales, de una brecha sistemática entre necesidades nutricionales e ingreso disponible para el consumo alimentario (cuadrante d).

Se trata, como puede apreciarse, de problemas que aunque puedan tener entre sí grados variables de interdependencia están determinados por factores distintos y específicos que, por lo mismo, plantean medidas de distinta naturaleza para su superación. (Veáse el esquema 1.)

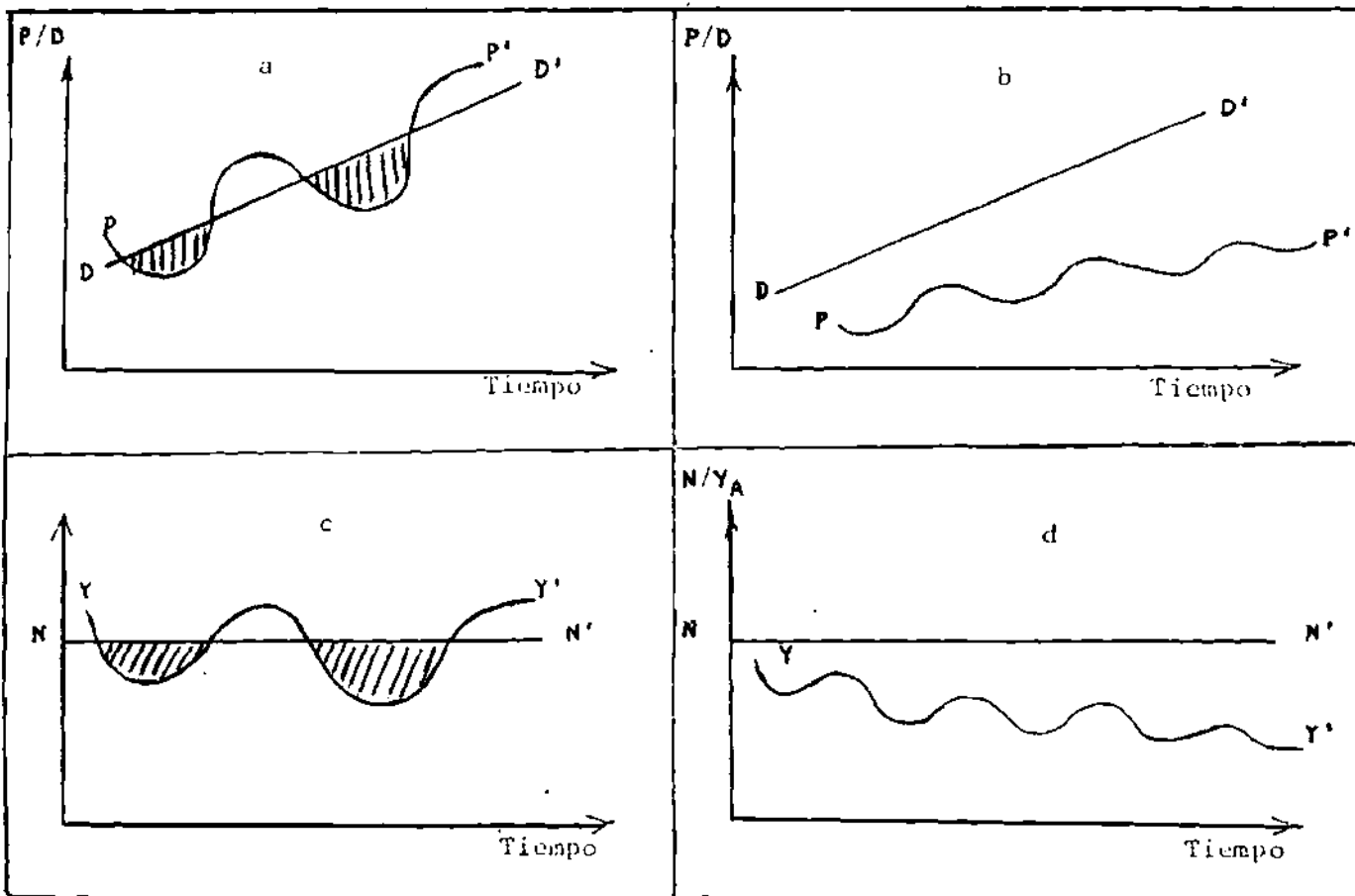
TIPOS DE PROBLEMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

COYUNTURALES

ESTRUCTURALES

Problemas de disponibilidad agregada

Problemas de acceso familiar o individual



DD' = Demanda efectiva

PP' = Producción

NN' = Necesidades alimentarias

YY' = Ingreso disponible para la compra de alimentos

Esquema 1

PROBLEMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Problemas coyunturales de disponibilidad agregada	Problemas estructurales de disponibilidad agregada
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fenómenos climáticos adversos. 2. Problemas sociopolíticos (huelgas, conflictos armados, bloqueos, boicots, etc.) 3. Fluctuaciones en los ingresos en divisas o en la capacidad para importar. 4. Etc. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crecimiento de la demanda tendencialmente superior al de la producción interna. 2. Deterioro del potencial productivo (salinización, erosión, desertificación, etc.). 3. Sustitución de cultivos alimentarios por otros. 4. Deterioro tendencial de los términos del intercambio y/o de la demanda por exportaciones. 5. Cuellos de botella en la infraestructura de almacenaje, transporte, transformación, descarga, etc. 6. Etc.
Problemas coyunturales de acceso familiar o individual	Problemas estructurales de acceso familiar o individual
<ol style="list-style-type: none"> 1. Malas cosechas no compensadas por mejores precios. 2. Caída estacional de los precios del producto. 3. Desempleo ficcional o estacional. 4. Conflicto social que involucra a las familias en referencia. 5. Declinio temporal en los salarios reales (rezago o inflación/reajuste). 6. Transición hacia otras opciones productivas, otras formas de organización (reforma agraria) o periodos de maduración de nuevas opciones técnicas. 7. Migraciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fragmentación por subdivisión. 2. Pérdida de fertilidad por intensidad o forma de explotación. 3. Descomposición de la agricultura campesina sin proletarización. 4. Falta o insuficiencia de tierra y trabajo. 5. Salario menor que costo canasta básica. 6. Desempleo crónico sin seguro social compensatorio. 7. Aislamiento geográfico. 8. Analfabetismo, problemas de salud, edad, etc. 9. Etc.

Sin subestimar la importancia que cada una de estas manifestaciones pueda adquirir para un país determinado, los que tienen mayor jerarquía son los problemas estructurales de acceso alimentario y esta consideración debería reflejarse en la forma en que se aborden los problemas de disponibilidad agregada, abandonando el supuesto de que, resueltos estos últimos, se resolverán automáticamente los primeros.^{26/}

En lo que sigue, se hace un intento por evaluar lo ocurrido con la seguridad alimentaria desde principios de los sesenta hasta el presente. Dicho análisis se ha separado en dos períodos, el primero cubre las dos décadas anteriores a la crisis y, el segundo, el período 1980-1985 que simplificando, se ha identificado como el período de la crisis.

La intención de esta separación es la de distinguir entre los que constituían tendencias estructurales de los sistemas alimentarios en materia de seguridad y los efectos de la crisis sobre esta última.

I. LAS TENDENCIAS ESTRUCTURALES

Entre los problemas que afectan a la disponibilidad agregada se distinguen:

i) el grado de estabilidad de la oferta interna y de sus principales componentes; ii) el grado de suficiencia de la oferta para satisfacer determinados niveles de demanda; iii) el nivel de autonomía --o si se quiere de dependencia externa-- de los sistemas alimentarios; y iv) la sustentabilidad en el largo plazo de los actuales patrones de oferta y demanda respecto a la cual se hacen sólo algunos alcances cualitativos.

Los problemas de equidad de los sistemas alimentarios son evaluados en términos del grado en que la distribución de los niveles de ingesta entre la población se traduce en desnutrición y/o subconjunto.

1. Los niveles de suficiencia

Se entiende por un sistema alimentario suficiente, aquél capaz de generar una disponibilidad agregada que permita satisfacer la demanda efectiva existente, más las necesidades alimentarias básicas de aquellos sectores que por problemas de ingreso no pueden traducirla en demandas de mercado. Se supone, adicionalmente, que el logro de esta condición no debe afectar la sustentabilidad a largo plazo del sistema ni la equidad en el acceso.

De la definición adoptada se deriva que la magnitud de los requerimientos para cubrir el nivel de suficiencia será mayor mientras mayor sea la desigualdad en la distribución del ingreso. En todos los casos en que hay un porcentaje de población por debajo del nivel normativo adoptado --cualquiera que éste sea-- las disponibilidades tendrán que superar, por un cierto margen, a la ingesta promedio si se quiere hacer universal la satisfacción de los requerimientos calóricos, sin alterar los niveles de ingesta de los grupos que están por arriba de dichos promedios.

Una primera aproximación a los niveles de suficiencia, consistiría en considerar como oferta equivalente a la demanda efectiva, el suministro de energía alimentaria (SEA) registrado en las Hojas de Balance Alimentario (HBA) y compararlo con los requerimientos establecidos recientemente por la CEPAL como "norma base" para los efectos del cálculo de las líneas de pobreza.^{27/}

Con este criterio, la situación media entre 1960 y 1980 mostraba a doce países con niveles de suficiencia plena (SEA más del 110% de la norma); de los cuales, cuatro estarían en el límite inferior de este grupo; y el resto de los países (nueve en total), con distintos grados de insuficiencia (SEA < 100); cuatro de ellos con niveles que se pueden denominar de insuficiencia crítica, pues están por debajo del 95% de la norma. (Véase el gráfico 11.)

Por otra parte, si se considera la tendencia exhibida en materia de suficiencia —es decir, la tasa de variación de la brecha entre norma básica (NB) y consumo medio— en el período 1960-1980, se advierte que la mayoría de los países experimentó incrementos de diverso ritmo; sólo tres (Haití, Perú y Uruguay) vieron declinar sus niveles de suficiencia y otros tres (Panamá, Chile y Argentina) mantuvieron la situación de los sesenta. (Véase el nuevamente el gráfico 11.)

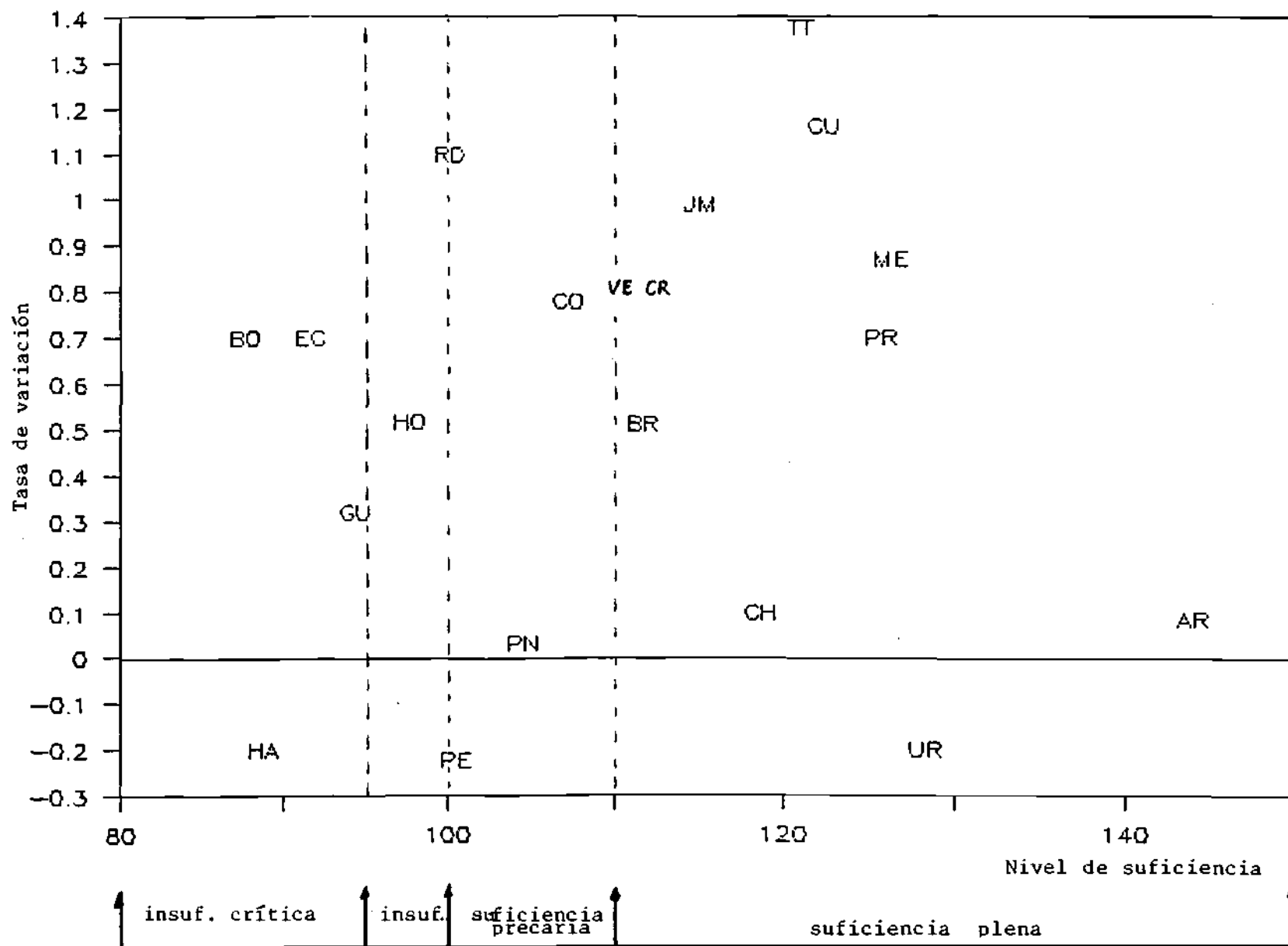
Las estimaciones anteriores no toman en consideración ni la proporción de la población por debajo de la norma ni la magnitud de la brecha entre dicha norma y su consumo medio. Para introducir esta consideración en aquellos países para los cuales se disponía de distribuciones de ingreso recientes (en torno a 1980), se aplicó el método propuesto por la FAO en la V Encuesta Alimentaria Mundial que permite inferir la distribución de la ingesta de la distribución de los ingresos (véase el Apéndice Metodológico) y "corregir" con la estimación de la magnitud de la brecha de los sectores deficitarios los indicadores respectivos de nivel de suficiencia con los resultados presentados en el cuadro 13, donde se aprecia que para seis de los diez países considerados, el nivel de suficiencia corregida es mayor que el indicador simple, ocurriendo lo inverso en cuatro de ellos. Adicionalmente, y empleando como nivel de comparación 1.4 veces la Tasa de Metabolismo Basal (TMB) —lo que constituiría un nivel por debajo del cual se puede presumir desnutrición—, los índices correspondientes a cuatro de los países considerados muestran, en toda su gravedad, los problemas de disponibilidad agregada que ellos enfrentan.

2. Estabilidad

El concepto de estabilidad se refiere a la magnitud de oscilaciones a que está sometida la disponibilidad agregada a lo largo del tiempo. Para su estimación se han medido las desviaciones del consumo aparente (producción más importaciones menos exportaciones) respecto a sus valores tendenciales en el período 1970/1980 haciendo abstracción del grado de suficiencia o insuficiencia que implican dichos niveles de consumo aparente.

Debe tenerse presente que las variaciones de stock no han sido incluidas pues éstas no aparecen registradas en las fuentes empleadas para las otras variables (los Anuarios de Producción de la FAO) y aunque existen fuentes alternativas que estiman esta variable se optó por no emplearlas en aras de la

Gráfico 11
 SUFICIENCIA: NIVEL Y TENDENCIA 1960 - 1980



Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. (ver Anexo metodológico)

Cuadro 13

PAISES SELECCIONADOS: NIVELES DE SUFICIENCIA CORREGIDOS POR
DISTRIBUCIONES DE INGRESOS ^{a/}

	Norma básica	1.4 TMB ^{b/}	Suficiencia no corregida
Argentina	164	166	144
Brasil	117	125	112
Chile	124	129	119
Colombia	119	128	107
Guatemala	85	99	94
Honduras	92	105	98
México	132	140	126
Panamá	101	109	104
Perú	93	105	100
Venezuela	122	127	111

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de información de distribución de ingreso de la CEPAL y Hojas de Balance Alimentario de la FAO. (Véase Anexo Metodológico.)

^{a/} En torno a 1980.

^{b/} 1.4 Tasa de Metabolismo Basal.

homogeneidad y consistencia. Esto conduce con toda probabilidad, a sobreestimar los niveles de estabilidad.

a) Nivel y tendencia de la inestabilidad en el consumo aparente

Como indicador del grado de estabilidad/inestabilidad se utilizó el coeficiente de variabilidad de consumo aparente, expresado como la desviación estándar de las diferencias porcentuales respecto a la tendencia.^{28/}

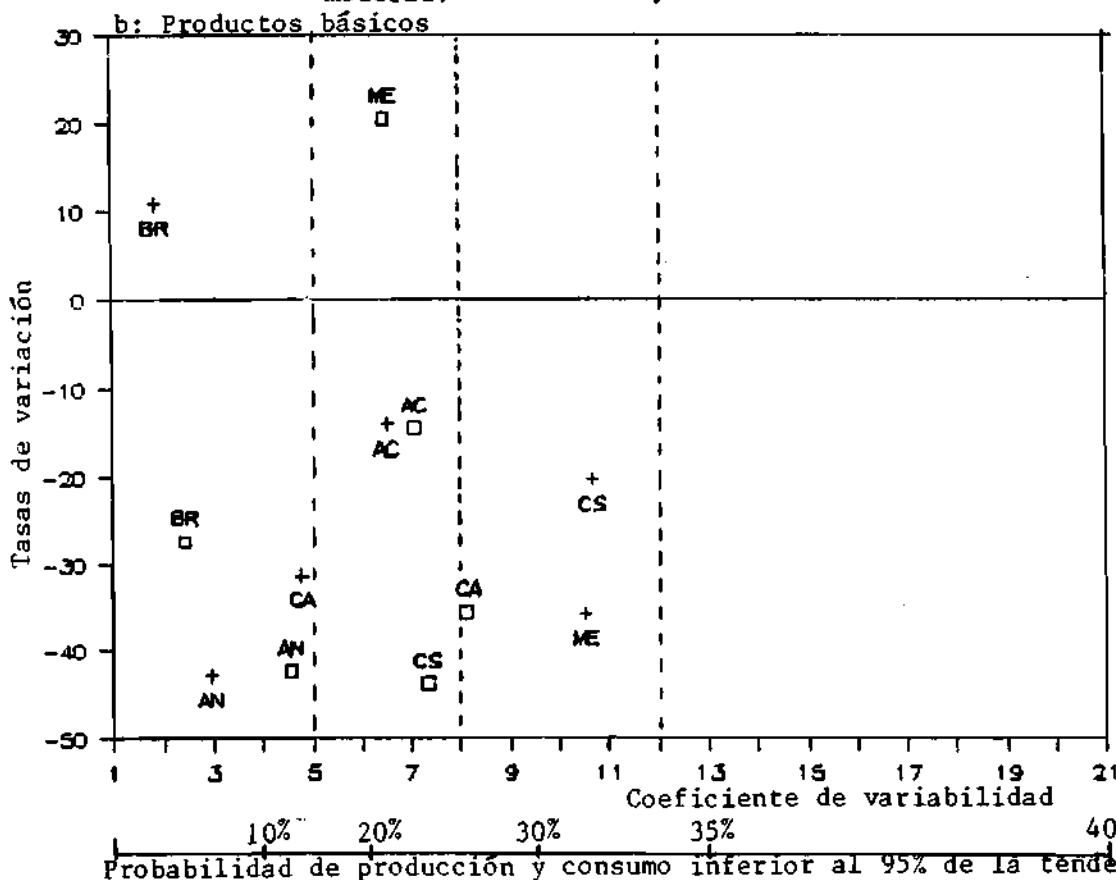
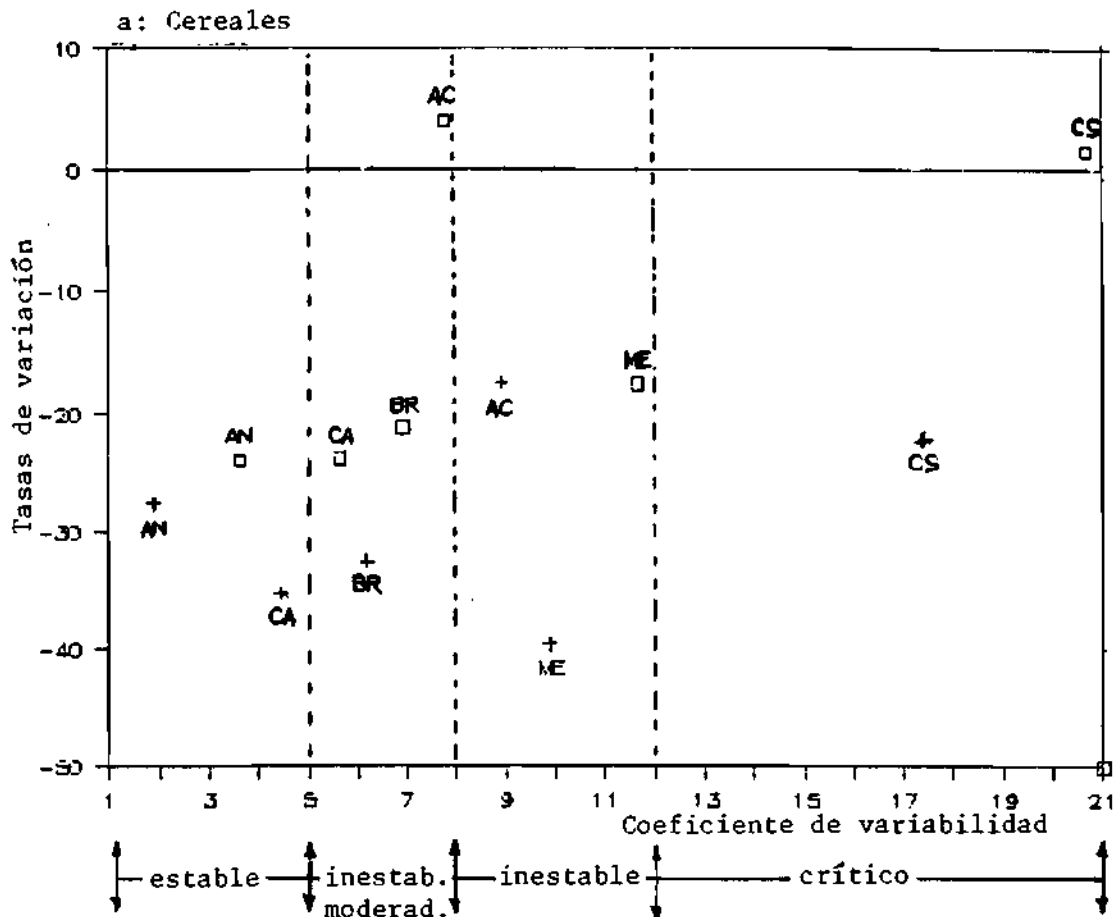
Idéntico procedimiento se siguió con la variabilidad de la producción, tanto por ser ésta el componente principal de consumo en la mayoría de los países como para poder apreciar, por comparación entre coeficientes, si las importaciones jugaron o no el rol estabilizador de las fluctuaciones impuestas por la producción.

Los resultados para cereales y básicos de las subregiones consideradas en este estudio aparecen en los gráficos 12a y 12b, respectivamente. Los valores de los índices de inestabilidad del consumo de las subregiones fluctúan entre un 2 y un 11% para básicos y entre un 2 y un 17% para cereales y los de producción entre un 2.4% y un 8% para básicos y entre un 3.6 y un 21% para cereales. En los países considerados individualmente, los respectivos extremos para productos básicos resultan de 2% y 16% (República Dominicana) para consumo y de 2.4% y 16.4% para producción si se excluye a la exportación de cereales donde las fluctuaciones fueron aún mayores.

Si vinculamos los valores de los coeficientes a la probabilidad de que el consumo o la producción de un año sea inferior al 95% del valor tendencial y definimos como estables probabilidades inferiores al 15% de una ocurrencia de este tipo; como moderadamente inestables probabilidades entre el 15% y el 25%, como inestables probabilidades entre el 25 y 33% y críticas las superan este último valor, pues suponen la ocurrencia cada tres años de una producción o un consumo inferior al indicado, advertiremos que, en lo que hace a los cereales, sólo los países andinos exhiben producción y consumo estable ocurriendo otro tanto con el consumo de los países del Caribe que debe recordarse, importan un muy elevado porcentaje de su consumo total. En una situación de inestabilidad moderada se encontrarían la producción de los países de América Central y la producción y el consumo de Brasil; inestable sería la producción y el consumo del México siendo, el Cono Sur, la única región que exhibe niveles críticos de inestabilidad que, si bien es significativamente mayor en los países exportadores de este grano, no deja de ser crítica en los casos de Chile y Paraguay. En la producción y el consumo de básicos, la variabilidad disminuye significativamente en comparación con lo que ocurre con los cereales, aunque las posiciones relativas de los países no se alteran de modo significativo.

Al considerar la evolución de la magnitud de las brechas entre los niveles observados y las tendenciales a lo largo del período examinado (ver Apéndice Metodológico), se advierte que en la mayoría de las regiones ésta es decreciente, es decir, hay una cierta tendencia hacia la estabilidad tanto en la producción como en el consumo de básicos y cereales, con la sola excepción

NIVELES Y TENDENCIAS EN LA INESTABILIDAD DE LA PRODUCCION Y CONSUMO
POR REGIONES 1970-1980



Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO (ver Anexo metodológico)
□ producciones + consumo

de los países de América Central y del Cono Sur a lo que hace a producción de cereales y de México (producción) y Brasil (consumo) de básicos.^{29/}

Entre los hechos que cabe destacar está:

i) que como se indicara, la inestabilidad en básicos es menor que la cereales indicando el efecto estabilizador de aquellos alimentos que, en la mayoría de los casos, son generados por la agricultura campesina en una proporción significativa;

ii) que la variabilidad en el consumo es, con pocas excepciones algo menor que la de producción lo que sugiere que hay una cierta incidencia estabilizadora de las importaciones, pero que ésta no es muy significativa. Una posible explicación para los niveles relativamente altos de variabilidad exhibidos por la producción de estos cultivos se derivaría de su condición de productos importantes en el consumo mayoritario que la lleva a ser sometidos con frecuencia a controles de precio y por ello tienden a ser los primeros en ser desplazados cuando surgen alternativas coyunturales más rentables. El caso de Chile que pasa de importador de trigo en proporciones significativas a la autosuficiencia en años recientes, como consecuencia de cambios en las políticas de precios; el caso de Argentina en relación a la dinámica entre granos y carnes y el desplazamiento del maíz por el sorgo en México serían expresión de este tipo de fenómeno.

El hecho de que en varios de los países de la región una parte significativa de estos productos se cultive en el sector de agricultura campesina —caracterizado en general por tierras de secano o temporal y sujeto por lo tanto a las variaciones en las lluvias— podría sugerir que ésta es otra fuente de variabilidad; sin embargo, ni el análisis al nivel de subregiones ni el análisis a nivel de países muestra correspondencia clara entre países que tienen un mayor peso relativo de agricultura campesina con aquéllos que exhiben niveles de variabilidad más altos.^{30/}

iii) que los índices de variabilidad de las subregiones son significativamente menores que los de todos y cada uno de los países que las constituyen, sugiriendo que tanto el intercambio como el establecimiento de una política de compras común contribuirían a reducir la inestabilidad en los productos considerados.

b) El rol de las importaciones

En la medida en que la inestabilidad derivada de la producción puede ser morigerada con recurso a las importaciones se esperaría, por una parte, una correlación negativa entre producción e importaciones y, por otra, una relativa inelasticidad de estas últimas a las variaciones de sus precios. Del análisis realizado para 24 países de la región se encontraron pocos casos en que el primero de los fenómenos se manifestara de manera clara y significativa.^{31/} Para evaluar el grado de sensibilidad a los precios, se estimó qué proporción de la variación en el gasto de importaciones alimentarias era atribuible a variaciones en los precios y cuál a variaciones a los volúmenes importados. Con los resultados que, a nivel de subregiones se presentan en el cuadro 14.

Cuadro 14

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: VARIACIONES DEL GASTO EN IMPORTACIONES
DE BASICOS Y CEREALES ATRIBUIBLES A LAS VARIACIONES EN VOLUMEN
1970-1980

Subregiones	B á s i c o s		C e r e a l e s	
	Volumen	Precio	Volumen	Precio
Países andinos	34.68	65.32	35.64	64.36
Cono Sur	58.37	41.63	54.93	45.07
Centroamérica	29.17	70.83	24.19	75.81
Brasil	64.92	35.08	64.37	35.63
México	86.78	13.22	88.95	11.05
Caribe	27.44	72.56	23.44	76.56

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de FAO, Anuarios de Producción.

Se aprecia que en tres de las subregiones es el volumen el que tiene una mayor incidencia en las variaciones del gasto sugiriendo una cierta inelasticidad a los precios, ocurriendo lo inverso en las otras tres.^{32/}

A nivel de países en once de un total de 26 (o en nueve de un total de 24 si excluimos a Argentina y Uruguay donde las importaciones son marginales) las variaciones atribuibles al volumen resultaron de mayor peso que las atribuibles a los precios ocurriendo lo inverso en 15 casos, lo que sugeriría que en la mayoría de los países se advierte una menor inelasticidad que la esperable, dado el rol compensatorio que supone juegan las importaciones.

La falta de correlación (negativa) entre producción e importaciones y la relativa sensibilidad en los precios de la demanda por importaciones, que los antecedentes anteriores sugieren, explicarían la ausencia de diferencias significativas entre la inestabilidad de la producción y la del consumo.^{33/}

3. Autonomía

a) Dependencia global

Antes de intentar una medición del nivel de autonomía, es preciso tener presente el carácter asimétrico de la inserción de las agriculturas latinoamericanas en el comercio mundial. Las exportaciones agrícolas de la mayoría de los países de la región están dominadas por un reducido número de rubros tradicionales de demanda muy poco dinámica (o incluso declinante) a nivel mundial y que constituyen componentes marginales de las canastas básicas, tanto de los países exportadores como de aquéllos que los importan.^{34/} Por contraste, las importaciones aparecen dominadas por un número reducido de rubros ^{35/} que son elementos esenciales de consumo mayoritario (cereales, oleaginosas, etc.) cuyo control a nivel mundial se ha ido concentrando progresivamente, tanto en número de países, como de empresas que los exportan.

Más aún, la simple comparación de la dinámica de exportaciones e importaciones alimentarias muestra diferencias significativas entre los sesenta y los setenta. En los sesenta, la evolución de los valores, volúmenes y precios no exhibe grandes diferencias entre exportaciones e importaciones, mientras que en los setenta se advierte no sólo que el valor de las importaciones crece en un 6% más que las exportaciones (15.8% contra un 9% promedio anual entre 1970 y 1980) sino que, mientras el volumen de las primeras (que correspondería a una expresión del esfuerzo exportador) sólo crece al 1.2%, el de las importaciones lo hace al 11.2% (FAO: Anuarios de Producción).

Los indicadores de autonomía --o su recíproco, la dependencia externa-- intentan medir el grado de vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios. Con frecuencia la estimación de la vulnerabilidad se ha hecho, recurriendo o al balance alimentario neto (exportaciones menos importaciones), o a estimaciones del peso que tienen determinados productos (en particular cereales), en el consumo interno de los países; sin embargo, este tipo de indicadores sólo da cuenta parcial (y en el caso del primero particularmente equívoca) de lo que, en rigor, está ocurriendo con la vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios.

Si lo que se desea es medir la vulnerabilidad del conjunto del sistema alimentario, sería necesario incluir los insumos y medios de producción necesarios, tanto para la producción agrícola como para la industria agroalimentaria y, en alguna medida, también para las actividades comerciales.

En el cuadro 15 se ha estimado la evolución de las importaciones del sistema alimentario, en relación con las exportaciones totales de los países de la región y se advierte una gama muy heterogénea de situaciones que van desde aquéllas en que el sector agroalimentario no compromete más de un 10% a 15% los ingresos por exportaciones, hasta países en que éstas alcanzan al 30% o más de dichos ingresos en varios años. Aunque los criterios de clasificación y medición no son los mismos en todos los casos, no deja de sorprender la situación de México que, aún en el periodo de auge del petróleo, destinaba a este sector entre un cuarto y un quinto del valor de sus exportaciones. Ni para el conjunto de la región ni para la mayoría de los países individualmente considerados, se advierten tendencias claras hacia el crecimiento o caída del peso relativo de estas importaciones que, en general, parecen haber alcanzado su punto más alto a mediados de la década considerada, influidos, sin duda, por el efecto del precio mundial de los granos.

b) Dependencia en materia de cereales y productos básicos

Considerando el promedio de importaciones de cereales entre 1970 y 1980, se advierte que, con la sola excepción de los países exportadores netos de trigo, los niveles de dependencia son bastante altos, pues superan —en algunos casos con creces— el nivel del 10% del consumo aparente. Si, de un modo arbitrario, definimos como dependencia mediana la que está entre un 10% y un 20% del consumo encontramos que, alrededor del 30% de los países estarían en esta situación; otro 20% exhibiría un nivel de dependencia alta, con importaciones entre un 20% y un 30% del consumo; y el resto (50% de los casos) estaría en una situación de dependencia aguda. La situación en productos básicos refleja un grado algo mayor de autonomía, pero las tendencias al aumento o no de la dependencia son las mismas que para los cereales. (Véanse los gráficos 13a y 13b.)

Si además del nivel medio de importaciones se considera la tendencia exhibida por la relación entre importaciones y consumo, tasa anual de crecimiento de este cociente) se encontrará las siguientes configuraciones:

i) la constituida por los países del Caribe, que importa la casi totalidad de su consumo de manera sostenida; ii) el conjunto formado por Chile, Perú y República Dominicana que en el periodo considerado exhibieron un nivel de dependencia aguda y creciente; iii) un reducido grupo con tendencias decrecientes y la gran mayoría de los países con dependencia mediana a alta y creciente.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES DE ALIMENTOS, INSUMOS Y MEDIOS
DE PRODUCCION PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO, 1970-1982 a/

(En porcentajes)

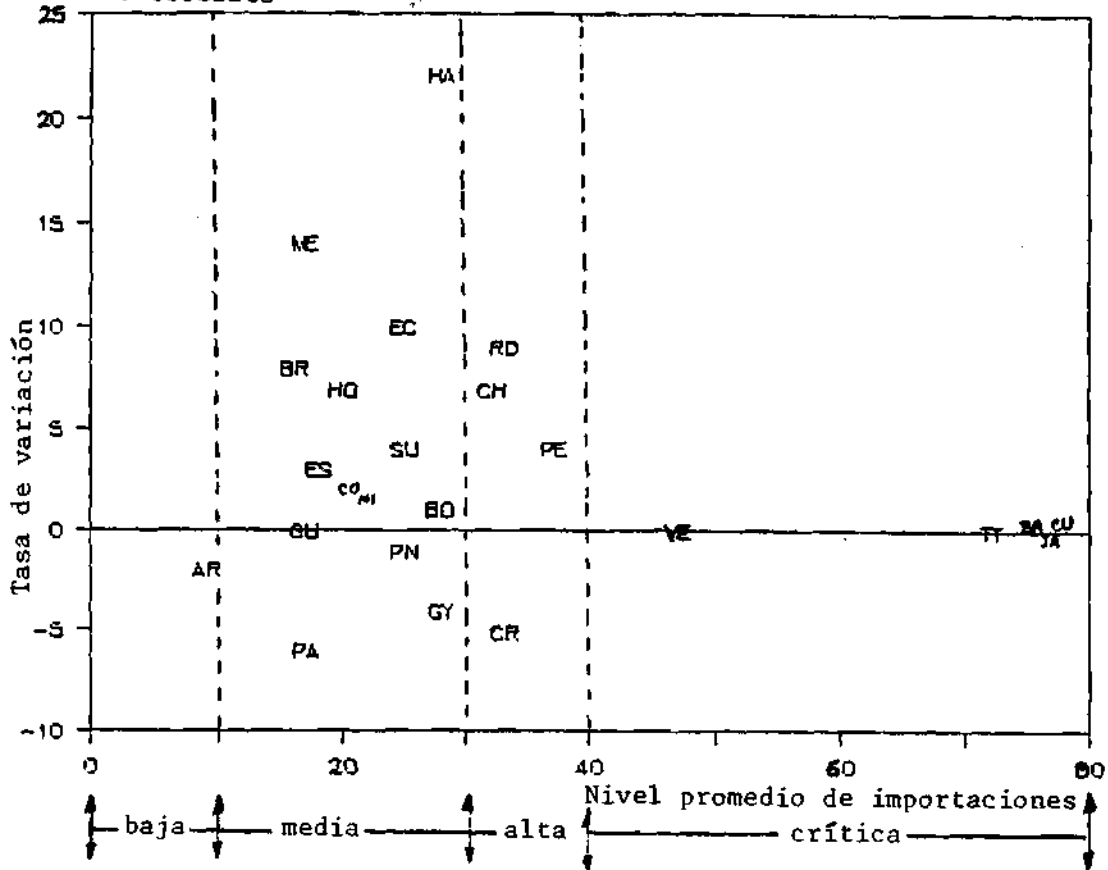
	1970	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Argentina	8.3	9.7	8.5	7.6	9.9	5.9	6.2	5.4	8.2	11.3	7.7	5.2
Brasil	17.9	18.8	18.1	25.5	19.3	16.7	12.7	17.0	19.9	16.9	11.6	10.7
Colombia	16.0	13.5	17.5	22.7	15.8	14.8	14.2	14.2	12.9	17.6	22.1	24.6
Costa Rica	22.6	22.9	22.8	31.9	33.9	21.7	18.8	19.4	19.7	22.7	17.3	16.7
Chile	17.5	40.2	30.6	32.9	24.1	22.4	16.3	22.0	17.3	20.7	24.6	16.2
Ecuador	14.9	11.2	10.7	10.0	17.3	11.6	10.6	13.0	9.6	11.2	10.3	13.5
El Salvador	28.2	17.9	19.9	24.2	28.4	17.4	16.6	18.2	18.8	20.0	31.7	28.6
Guatemala	15.9	16.0	14.7	17.5	22.4	13.2	12.0	17.5	18.2	15.7	21.6	16.4
Honduras	23.2	17.6	19.0	21.4	28.2	20.3	19.6	21.3	33.3	23.7	25.8	17.2
México	23.4	21.9	31.5	42.5	44.0	25.7	25.8	23.4	20.0	23.3	20.3	10.8
Nicaragua	16.3	16.3	23.1	21.7	22.4	13.5	17.6	17.4	10.3	47.6	41.9	35.8
Perú	13.9	20.5	25.1	20.3	37.7	26.6	20.9	17.6	11.2	18.5	30.5	22.1
Venezuela	7.9	7.9	7.2	5.5	10.2	10.4	16.8	17.4	10.4	10.4	13.2	12.2
<u>Total</u>	<u>14.5</u>	<u>16.1</u>	<u>16.2</u>	<u>18.1</u>	<u>19.4</u>	<u>15.1</u>	<u>14.9</u>	<u>16.5</u>	<u>15.0</u>	<u>16.5</u>	<u>15.6</u>	<u>12.2</u>

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de CEPAL, Cuadernos Estadísticos No. 11 y FAO, Anuario de Comercio Exterior.

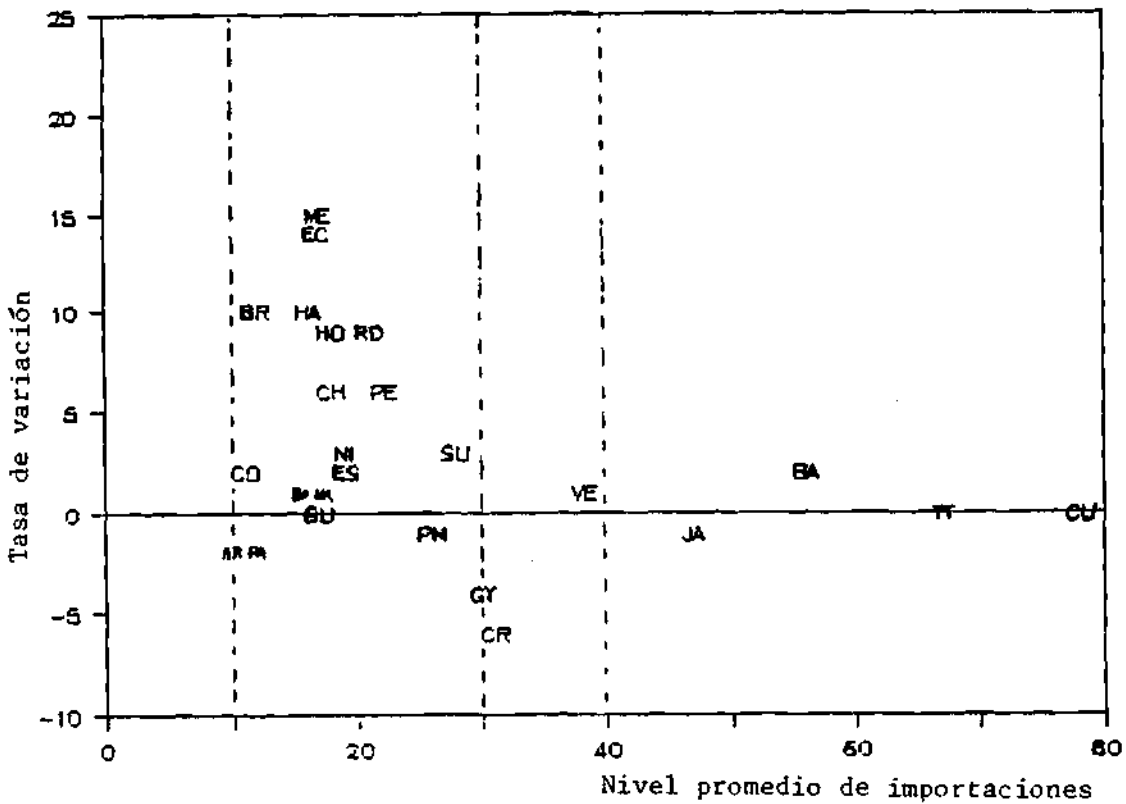
a/ Incluye importación de alimentos, de medios de producción para la agricultura (fertilizantes, maquinaria agrícola y pesticidas) y máquinas para la industria alimentaria.

NIVELES Y TENDENCIAS DEL COMPONENTE IMPORTADO DEL CONSUMO
1970 - 1980

a: Cereales



b: Productos básicos



c) Dependencia calórica

Una estimación idéntica a la anterior, pero referida al contenido importado del suministro energético, mostraría una situación que --en términos de posiciones relativas-- se asemeja a la anterior (véase el gráfico 14), con una cierta reducción en los niveles de dependencia. Aún así, hay siete países con niveles de dependencia crítica. Por otra parte, sólo cinco países --entre ellos dos exportadores de granos básicos-- son los únicos que exhiben tendencias decrecientes en esta materia.

d) Las importaciones de maquinaria para la industria agroalimentaria

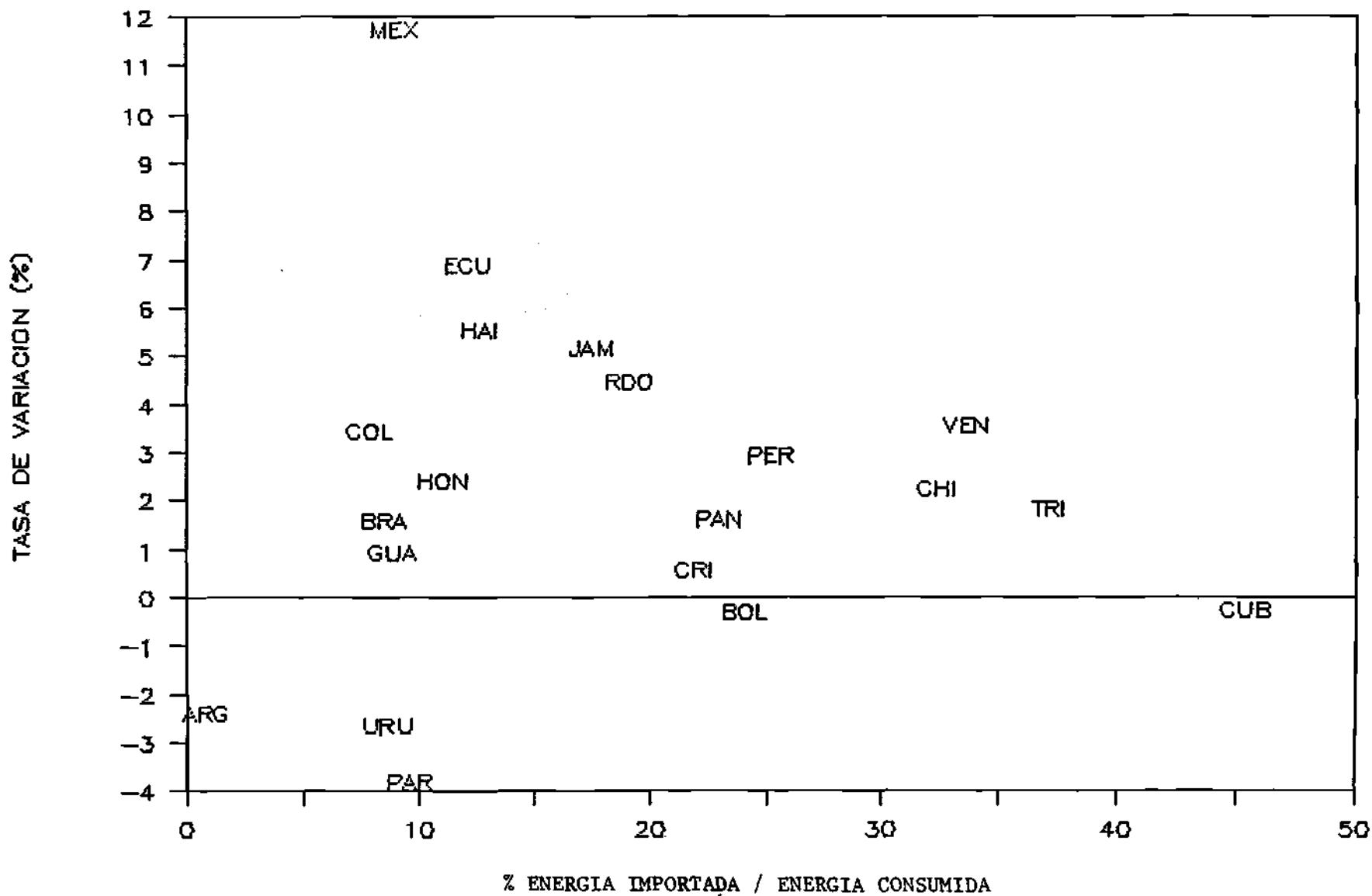
Se ha querido destacar este aspecto porque, en la mayoría de los países, las tendencias en materia de importación de este tipo de maquinarias no parecen corresponder al ritmo de crecimiento de la producción a la que se suponen destinadas, insinuando o niveles de sobrecapitalización y/o la presencia de importantes márgenes de capacidad ociosa.

Con todas las limitaciones que tiene este tipo de comparación, es posible advertir (véase el gráfico 15) tres tipos de configuraciones: i) países en que la producción alimentaria estuvo prácticamente estancada y cuyas importaciones de equipo crecieron a altas tasas (Chile, Argentina, Costa Rica);^{36/} ii) países en que la producción creció a menor ritmo que las importaciones; y iii) países en que, ya sea por la sustitución de importaciones de maquinaria (como el caso de Brasil) o por un mayor uso de la capacidad instalada (como los casos de Guatemala y Venezuela), condujeron a incrementos en la producción con aumentos menores en las importaciones.

4. Equidad: distribución de los derechos de acceso alimentario

El concepto de equidad es, por su propia naturaleza, un concepto valorativo y, aun cuando pueda postularse la existencia de un amplio consenso respecto a la universalidad del derecho a los mínimos nutricionales, existe una vasta gama de criterios relativos a las "reglas" que deben gobernar la distribución de dicho derecho en la sociedad; formuladas esquemáticamente, irían desde aquéllas que sostienen que es el funcionamiento irrestricto del mercado --a través del ejercicio de los poderes de compra de los individuos-- el que debe determinar a cuánto accede cada quien ("laissez-faire"), hasta el que establece mecanismos destinados a asegurar un acceso igualitario (es decir, estrictamente proporcional a las necesidades nutricionales) dadas las disponibilidades nacionales (racionamiento). Aunque situaciones próximas a ambas posturas extremas están presentes en la región, éstas han ido acompañadas de acciones que morigeran los defectos de la aplicación del principio general a través, en el primer caso, de políticas de intervención nutricional y de subsidios de empleo y, en el segundo, a través de la creciente apertura de espacios de acceso mercantil y de estímulos materiales que permiten algún grado de diferenciación.

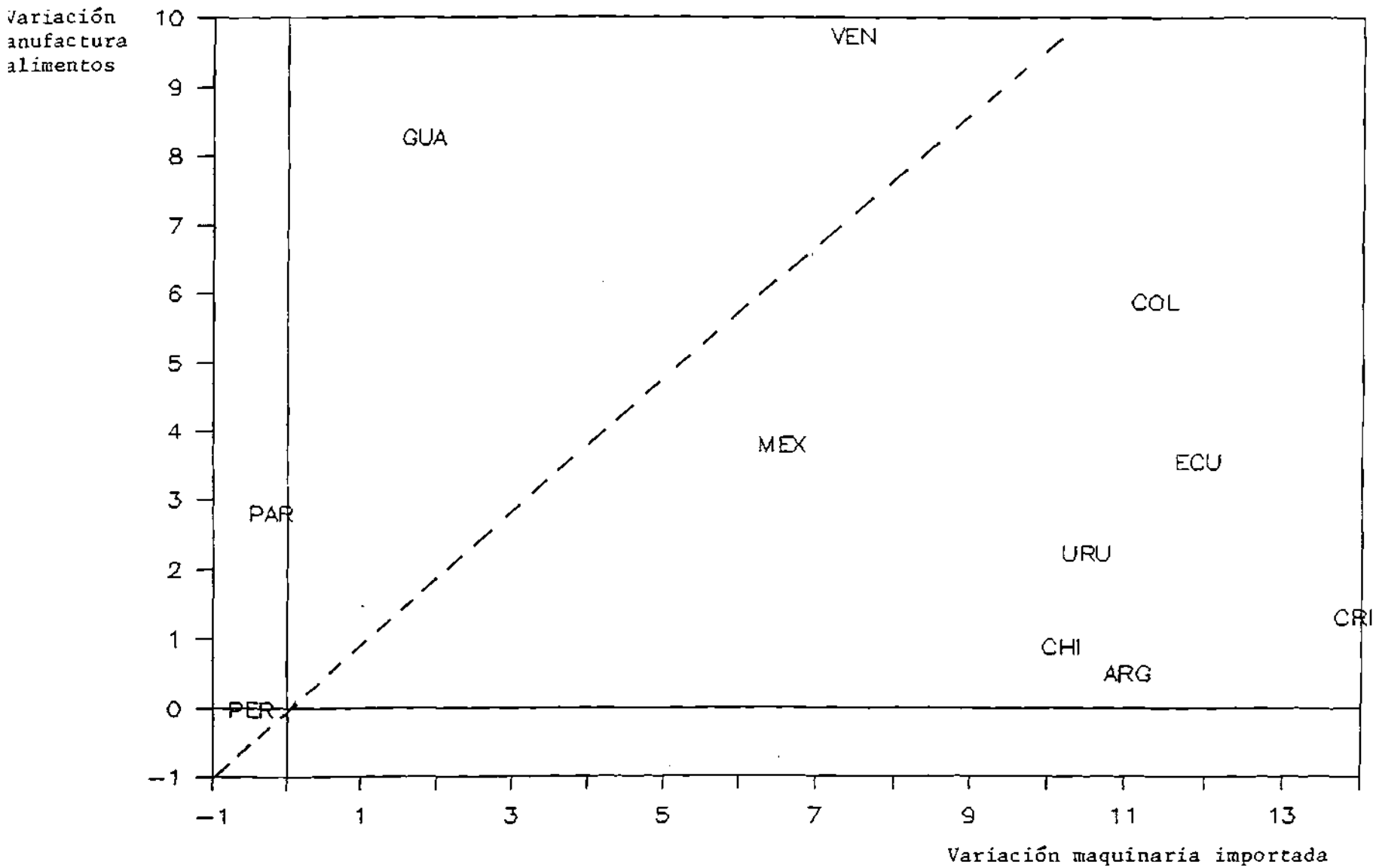
Gráfico 14 : NIVEL Y TENDENCIA DEL COMPONENTE IMPORTADO
DEL CONSUMO ENERGETICO



Fuente : Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Gráfico 15 .

RELACION ENTRE LAS TASAS DE VARIACION DE LA IMPORTACION DE MAQUINARIA Y LA PRODUCCION ALIMENTARIA



Nota: Los valores para Brasil (no se incluyeron por razones de escala), fueron de un -6.5% en la importación de maquinaria y de 5.3% en la producción.

Si tomamos como mínimo común denominador para establecer un criterio de equidad, la idea consensual de que la desnutrición y/o el subconsumo constituirían expresiones manifiestas de inequidad en la distribución de los derechos de acceso alimentario, su magnitud puede tomarse como un indicador de lo que ha ocurrido en materia de equidad en los sistemas alimentarios de la región.

a) Incidencia de la desnutrición y el subconsumo

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

Debe tenerse, adicionalmente, presente que --a pesar de los innegables avances conceptuales que se han logrado al respecto, fruto de las investigaciones en materia de nutrición entre la reunión de 1971 del Comité Especial Mixto FAO/OMS de Expertos en Necesidades de Energía y Proteínas y la Reunión Consultiva FAO/OMS/UNU de 1981 (FAO/OMS/UNU)-- la determinación misma de los requerimientos nutricionales mínimos está sujeta a una serie de calificaciones, pues una ingesta inadecuada no conduce necesariamente a la desnutrición que puede ser soslayada vía adaptación biológica o de comportamiento (reducción del nivel de actividad). Es indispensable tener presente estas limitaciones cuando se establecen, a partir de informaciones indirectas, las magnitudes de la desnutrición y el subconsumo.

Para efectos de estimar la proporción de población con probable desnutrición, se tomó como punto de quiebre o "línea de desnutrición", un nivel equivalente a 1.4 veces la TMB, entendiendo por TMB al gasto de energía requerida por una persona "en estado de ayuno y reposo absoluto en un ambiente templado". Este nivel (1.4 TMB) corresponde al que los expertos de la Consulta FAO/WHO/UNU estimaron constituiría una guía útil para estimar desnutrición, hasta disponer de información mejor y más precisa.

Para la definición del subconsumo, se ha tomado como punto de quiebre o "línea de subconsumo" a la estimada recientemente por CEPAL como el nivel de calorías requeridas por una persona cuyo peso, estatura y actividad sean representativos del conjunto de la población y que se ha denominado "norma básica" (NB). (Véase el Apéndice Metodológico.)^{37/}

Con los criterios mencionados y empleando la metodología propuesta en la V Encuesta Alimentaria Mundial (FAO, 1987), que permite deducir la distribución de la ingesta a partir de la distribución de ingresos y otros parámetros complementarios (véase el Apéndice Metodológico), se ha estimado la incidencia de la desnutrición y del subconsumo para aquellos países para los que se disponía de distribuciones de ingreso más recientes (alrededor de 1980) con los resultados que muestra el cuadro 16.

Cuadro 16

PAISES SELECCIONADOS: ESTIMACIONES DE LA DESNUTRICION Y
DE DEMANDA INSATISFECHA, ALREDEDOR DE 1980

(En porcentajes)

	1.4 TMB <u>a/</u>	Norma básica <u>b/</u>
Argentina (1982)	5.6	17.9
Brasil (1984)	24.2	46.0
Chile (1982)	12.5	35.2
Colombia (1982)	24.8	48.0
Guatemala (1979-1981)	38.7	62.9
Honduras (1982)	41.3	61.4
México (1977)	25.5	43.3
Panamá (1982)	13.1	48.4
Perú (1978)	40.5	61.8
Venezuela (1982)	12.7	37.5

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso CEPAL, Serie Distribución del Ingreso; para Brasil, República Federativa do Brasil, "Programa do Aço Governamental".

a/ 1.4 veces Tasa de Metabolismo Basal.

b/ CEPAL, Proyecto Pobreza Crítica, RLA/86/004, CEPAL/PNUD, cifras preliminares.

De los diez países considerados, sólo cuatro muestran índices de desnutrición superables en plazos muy cortos, pues en el resto las cifras bordean o superan --en muchos casos con creces-- el nivel del 25%.^{38/} Las estimaciones de la V Encuesta indicarían, por otra parte, que ha habido un ligero descenso en el porcentaje de personas desnutridas entre 1970 y 1980, de un 19% a un 16%, lo que implica un incremento en el número absoluto de desnutridos cercano al 6%.

Los índices de subconsumo exhiben, por su parte, niveles extremadamente altos en todos los países, con excepción tal vez de la Argentina que, no obstante el alto nivel medio de la ingesta calórica tiene, sin embargo, a casi el 18% de su población por debajo de la norma básica. El promedio ponderado de los países incluidos indicaría que, alrededor de un 44% de la población estaría en situación de subconsumo, cifra que coincide con las estimaciones hechas por CEPAL para el nivel de pobreza de 1980.

b) Efectos hipotéticos de una redistribución

Complementando el análisis sobre los niveles de desnutrición y subconsumo, se ha hecho una estimación de los efectos teóricos de una transferencia desde consumidores superavitarios hacia consumidores deficitarios. (Véase el Apéndice Metodológico.) Para estos efectos, se estimó la magnitud del déficit calórico total por debajo de 1.4 TMB y por debajo de NB y se supuso que dicha brecha era llenada con el excedente de consumo de la población que estuviera por encima de 1.1 NB, con los resultados que se indican en el cuadro 17.

En la mayoría de los países (siete, de un total de diez) se mantendrían niveles de consumo por sobre la norma y, en todos ellos dichos niveles superarían incluso el 110%. En Guatemala, Honduras y Perú la población superavitaria, a pesar de sus altos niveles pretransferencia, descenderían por debajo de la NB; esta situación se deriva de la presencia de un porcentaje importante de la población por debajo de la norma y de la condición de insuficiencia crítica que caracteriza a sus niveles de disponibilidad. En estos casos se combinan problemas críticos tanto en la suficiencia como en los derechos de acceso de las mayorías.

5. Sustentabilidad

Entendemos por sustentabilidad la capacidad de un sistema alimentario de asegurar que el logro a corto plazo de los atributos anteriores no se consigna a costa de un deterioro tal de los recursos naturales renovables y no renovables que haga imposible el sostenimiento en el largo plazo.

Son tres los aspectos que interesaría destacar a modo ilustrativo a lo ocurrido en materia de pérdida de tierras laborales; de pérdida de variedades fitogenéticas y de pérdida de eficiencia energética de los sistemas alimentarios.

Cuadro 17

EFFECTOS DE UNA REDISTRIBUCION DE LA INGESTA ENERGETICA SOBRE
EL CONSUMO DE LOS SECTORES SUPERAVITARIOS

(Indices, norma básica = 100)

	Año	Consumo pretrans- ferencia	Consumo post transferencia con respecto a	
			Norma básica <u>b/</u>	1.4 TMB <u>c/</u>
Argentina	1982	152	150	152
Brasil	1984	146	123	140
Chile	1982	141	130	139
Colombia	1982	154	126	148
Guatemala	1980	146	80	131
Honduras	1982	150	94	136
México	1977	158	136	152
Panamá	1982	130	109	128
Perú	1978	150	99	136
Venezuela	1982	140	128	138

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de la metodología de FAO, Encuesta Alimentaria Mundial y de la información de las Hojas de Balance Alimentario de la FAO.

a/ Distribuciones de ingreso de los años indicados.

b/ Véase Apéndice Metodológico, norma básica estimada por la CEPAL.

c/ 1.4 Tasa de Metabolismo Basal estimada por la FAO.

a) En relación con la pérdida de tierras, aunque no existen estimaciones recientes y/o de amplia cobertura que permitan evaluar los efectos que los procesos de erosión, salinización, lateralización, en general, de desertificación, han producido sobre el potencial de recursos agrícolas disponibles, éstos parecen haber sido muy significativos a juzgar por los antecedentes de estudios de países y/o regiones determinadas. Dichos estudios indicarían que en México los suelos con erosión acelerada o absoluta alcanzaba al 51% de la superficie; en Colombia el 31% habría sufrido erosión masiva; en Centroamérica la casi totalidad de las tierras altas estarían en esta situación; en Chile alcanza a la cuarta parte del territorio (Dourojeanni, 1980). Un 20% del territorio en el que viven 24 millones de personas estaría afectado por la presencia o la inminencia de la desertificación (Gligo, 1981).

Aun cuando las pérdidas de suelo hayan sido compensadas por la apertura de nuevas tierras al cultivo y por la elevación del potencial de las existentes con la introducción del riego y otras prácticas, la tendencia sugiere que las pérdidas han pasado a superar a las incorporaciones (Gligo, op.cit.).

b) Con relación a la pérdida de variedades genéticas, entre los procesos que han dado lugar a lo que se suele denominar "erosión genética", se destacan aquéllos que afectan a las áreas de pastoreo, en particular de ovino-caprino que han eliminado especies forrajeras de mayor palatabilidad (Gligo, op.cit.). La penetración de los trópicos húmedos sin respetar las reglas que su fragilidad ecológica exige y sin establecer programas de conservación genética previos a dichas penetración están conduciendo a la pérdida acelerada de diversas poblaciones. En el ámbito específico de los sistemas alimentarios son, sin embargo, más preocupantes las tendencias hacia la acelerada simplificación genética a que ha conducido el desarrollo de semillas modernas de alto rendimiento sin que paralelamente, haya habido una preocupación equivalente por recolectar y conservar la rica variedad de germoplasma preexistente (Barkin, 1983). En el caso de América Latina es sólo en el maíz, y más recientemente en la papa, donde a partir de esfuerzos de las últimas décadas se ha logrado coleccionar y mantener variedades de germoplasma a un nivel relativamente aceptable (Harlan, 1975).

c) Está, finalmente, el problema de los subsidios de energía que plantea la satisfacción del tipo de patrón alimentario que constituye el modelo dominante en la región y al que se ha hecho referencia en acápite anteriores (Capítulo II), destacando la inviabilidad energética de la generalización de dicho modelo al grueso de la población.

II. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La escasez de antecedentes empíricos, específicos que permitan documentar el impacto de la crisis sobre la seguridad alimentaria en sus distintas dimensiones y la dificultad de separar con claridad los factores imputables a la crisis propiamente tal, de aquéllos derivados de la política de ajuste adoptada para combatirla, no permiten una evaluación precisa sobre la amplitud y profundidad del impacto de una y otra sobre la disponibilidad agregada y sobre las condiciones de acceso alimentario de la población de bajos ingresos. Sin perjuicio de lo anterior y a partir de los antecedentes disponibles sobre la evolución de la producción alimentaria, del comercio exterior, de los precios,

la ocupación, los salarios, etc., es posible formarse un cuadro bastante aproximado de los efectos a corto plazo de la crisis y de las políticas de ajuste sobre las condiciones de disponibilidad y de acceso alimentario e intentar alguna conjetura de los efectos que tendrían a mediano y largo plazo la continuidad de algunas de las tendencias observadas.

1. Efectos sobre la disponibilidad agregada

Para los efectos de medir lo ocurrido con la disponibilidad agregada se ha procedido a comparar la evolución de los indicadores de suficiencia, estabilidad y autonomía de los sistemas alimentarios en el período 1980-1985 --en que se expresarían los efectos de la crisis-- con la o las décadas que lo preceden y que expresarían las tendencias estructurales en la evolución de estos sistemas.

a) Efectos sobre los niveles de suficiencia.

En términos de disponibilidad calórica per cápita se advierte, para el conjunto de la región, una caída drástica en la tasas de crecimiento logradas en décadas anteriores. No se trata, sin embargo, de una situación común a todos los países y subregiones pues mientras en México, Centroamérica y Cuba se sostienen o incrementan los ritmos de crecimiento, en el Cono Sur y en los países andinos se advierte una caída en la disponibilidades medias, resultando particularmente crítica la situación de esta última subregión pues, aún antes de la crisis, ya se hallaba en una situación de insuficiencia crónica.

El aumento, por lo más modesto (y que puede incluso ser atribuible a la imprecisión de la información básica), registrado en la disponibilidad de energía alimentaria (DEA) (véase el cuadro 18) es la resultante de incrementos en el contenido calórico de la producción interna ^{39/} que, unido al empleo de los stocks pre existentes permitió compensar la caída en las importaciones y el incremento de las exportaciones alimentarias. (Véase el cuadro 19.)

Aunque la caída en las calorías de origen importados y el recurso a los stocks como mecanismos de compensación fue común a todas las subregiones consideradas (con la excepción de Cuba en lo que se refiere a los stocks) los países andinos, Centroamérica y el Caribe (excluido Cuba) experimentaron descensos en la producción interna, que seguramente tuvieron que ser compensados con reducciones en la exportaciones alimentarias, mientras que, México, Brasil y los países del Cono Sur experimentaron incrementos en la producción y en las exportaciones que, en el caso del Cono Sur, condujeron a una caída de la DEA.

En lo referente al destino de la oferta interna (alimentación humana, u otros destinos) en México, en el Cono Sur y Centroamérica se advierten incrementos mayores en la alimentación para ganado que en la alimentación humana (absolutos y relativos en las dos primeras y relativos en la tercera); en el caso del Cono Sur, la caída en las calorías destinadas a la alimentación humana, a pesar de un cierto incremento en la oferta total, se explicarían por el incremento, tanto en los piensos como en otros destinos. En el resto de las subregiones se advierte un descenso en las calorías destinadas a alimentación animal y a otros propósitos que, sin embargo, en el caso de los países andinos no resultan suficientes para permitir un incremento de la ingesta calórica.

Cuadro 18

TASA DE CRECIMIENTO DE LA INGESTA ENERGÉTICA PER CAPITA PARA CONSUMO HUMANO a/
1960-1970, 1970-1980 Y 1980-1985

	1960-1970	1970-1980	1981-1985
Centroamérica	0.8	0.5	0.6
Caribe (excepto Cuba)	0.7	0.5	0.6
Cuba	1.5	1.0	2.1
Países andinos	0.3	0.8	-0.1
Cono sur	0.6	-0.2	-0.4
Brasil	0.7	0.6	0.1
México	0.6	1.2	0.8
América Latina y el Caribe	0.6	0.6	0.2

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de información de la FAO, Supply-Utilization Accounts.

a/ Tasas anuales entre los trienios 1961-1963, 1969-1971, 1979-1981 y 1983-1985.

Cuadro 19

CAMBIOS EN EL ORIGEN Y DESTINO DE LAS DISPONIBILIDADES
DE ENERGIA ALIMENTARIA a/
(1980 A 1985)

	Origen				Destino			Total
	Produc- ción	Impor- tación	Varia- ción stock	Expor- tación	Alimen- tación	Pien- sos	Otros	
América Latina y el Caribe	135	-161	168	-47	18	-5	82	95
México	143	-343	411	6	64	172	-19	217
Brasil	197	-119	50	-13	7	-140	247	115
Centroamérica	-201	-117	124	225	85	13	-67	31
Países andinos	-240	-94	64	195	-22	-26	-27	-74
Cono Sur	581	-175	437	-667	-34	170	40	176
Caribe sin Cuba	-226	-62	64	199	24	-28	-21	-25
Caribe total	582	-113	-98	-261	291	-125	-56	110

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de FAO, Supply Utilization Accounts de los años correspondientes.

Nota: Los aumentos de stocks y de exportaciones respecto al período base, aparecen con signo negativo pues reducen la oferta interna.

a/ Medidas en calorías per cápita al día, corresponden a las diferencias entre los valores registrados en 1985 y los correspondientes a 1980.

El recurso a los stocks y en algunos casos al descenso a las exportaciones para sostener los niveles de ingesta habría sido probablemente insuficiente de no mediar cambios en los patrones de consumo hacia productos de mayor contenido calórico por unidad de gastos como lo revela la situación de la mayoría de las regiones registradas en el gráfico 16, en que se ha tomado como base de comparación el patrón prevaleciente en el período 1979/1981 advirtiéndose, en las mayorías de los casos incrementos en las calorías derivadas de granos básicos y caídas en las derivadas de carne y/o lácteos dando lugar, para el conjunto de la región a un incremento superior al 2% en el contenido calórico medio de cada tonelada de alimentos consumidos entre el promedio correspondiente al período 1980-1982 y el correspondiente al período 1983-1985.

En síntesis, la crisis se expresa en un quiebre de la tendencia sostenida al crecimiento razonable de los niveles de suficiencia; el estancamiento o crecimiento marginal que se advierte se logra a costa de una caída en los stocks, de un incremento en el contenido calórico de los componentes de la oferta y de la demanda y de una caída en los alimentos para ganados. La situación más crítica entre las distintas subregiones consideradas es la que exhiben los países andinos en que el cuadro de insuficiencia estructural se ha visto agudizada como consecuencia de la crisis con todas las implicaciones que ello tiene en sus ya altos índices de desnutrición y subconsumo.

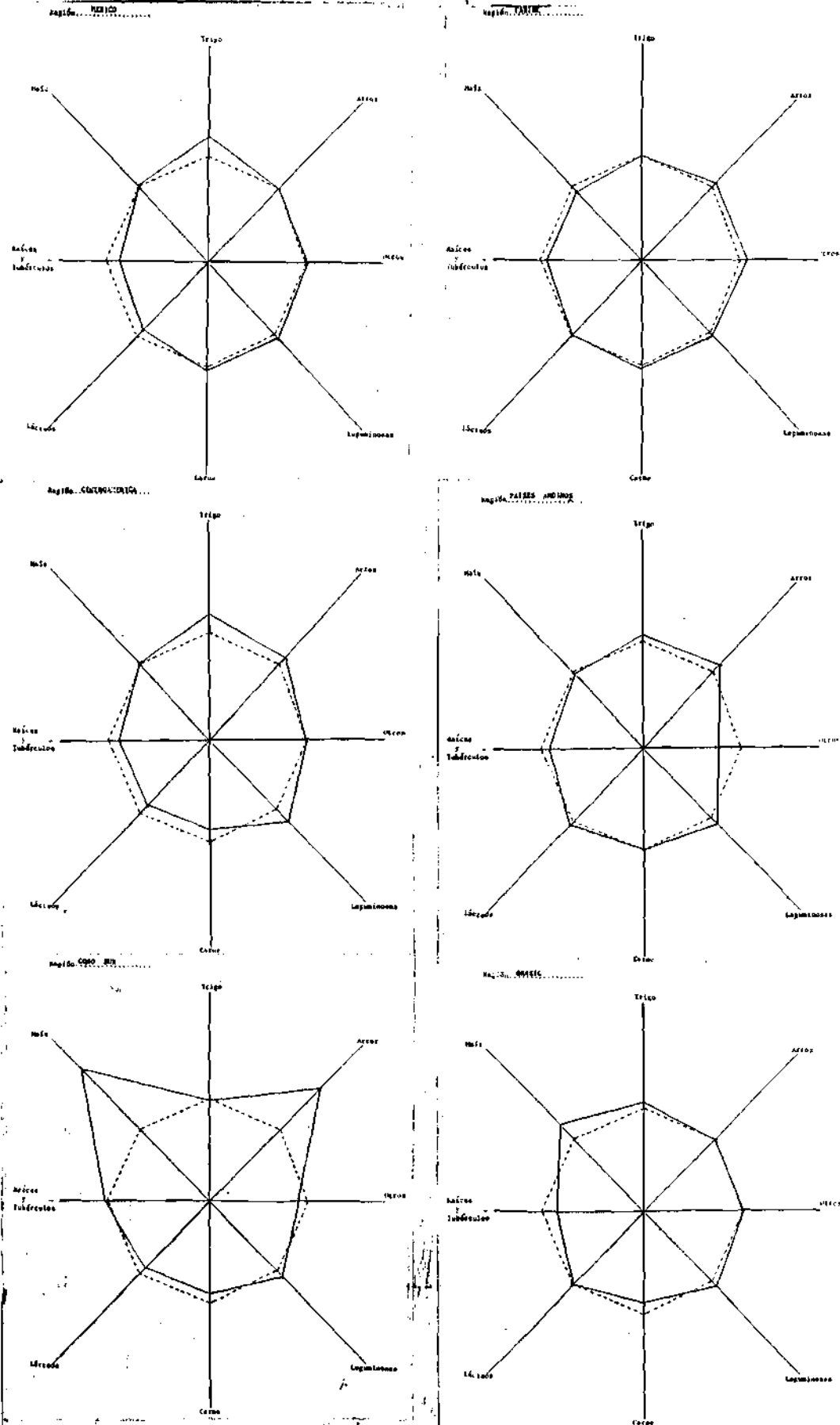
b) El impacto sobre los niveles de estabilidad

En la medida en que las importaciones constituyen un elemento que, por lo menos en teoría, contribuye a reducir la inestabilidad que las fluctuaciones en la producción le impone al consumo, las caídas generalizadas en las importaciones alimentarias en el período 1980-1985 deberían haber conducido a incrementos en la inestabilidad del consumo lo que, como destacamos en seguida, sólo ocurrió en algunos de los países analizados.

Para efectos de evaluar la incidencia de la crisis sobre los niveles de estabilidad se compararon los coeficientes de variabilidad correspondientes a la serie 1970-1980 con los de la serie más larga 1970-1985 bajo el supuesto de que los cambios entre una y otra serían imputables a la incorporación de los cinco años de la crisis ^{40/} la comparación a nivel de las subregiones consideradas, de los coeficientes de la variabilidad del consumo aparente de básicos y cereales parecieran sugerir que los niveles de inestabilidad se incrementaron con la crisis, pues dichos coeficientes --en el caso de los productos básicos--suben en cuatro de las seis subregiones consideradas y los de cereales en cinco de ellas (véase el cuadro 20), sin embargo, esta situación se deriva del mayor peso relativo de países en que la inestabilidad se incrementó dentro de las regiones a las cuales pertenecen pues, considerada la situación a nivel de países, los coeficientes de variabilidad crecieron en once de ellos y declinaron en trece.

La única subregión en que la inestabilidad creció en la casi totalidad de los países que la componen fue la subregión andina en que, ni el recurso a los stocks ni la caída de las exportaciones alimentarias, permitieron compensar la inestabilidad impuesta por las fluctuaciones en la producción, problema que se agrega al de la caída en los niveles de suficiencia y a los altos índices de desnutrición y subconsumo que caracterizan a la región.

Gráfico 16 : CAMBIO EN EL ORIGEN DE LA ENERGÍA ALIMENTARIA CONSUMIDA ENTRE 1980 Y 1984 POR SUBREGION. (1979/1981=100)



1979/81
1983/85
Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de FAO, Hojas de Balance Alimentario.

Cuadro 20

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: NIVEL DE LOS COEFICIENTES DE VARIABILIDAD
EN LA PRODUCCION Y CONSUMO DE CEREALES Y BASICOS

	P r o d u c c i ó n				Consumo aparente			
	Básicos		Cereales		Básicos		Cereales	
	1970- 1980	1970- 1985	1970- 1980	1970 1985	1970- 1980	1970- 1985	1970- 1980	1970- 1985
Países andinos	4.6	6.2	3.9	4.9	2.9	4.9	1.9	3.6
Caribe	8.1	7.7	9.9	8.9	4.8	5.9	4.4	5.6
Centroamérica	7.1	6.3	10.2	8.9	6.5	5.8	8.9	7.8
Cono Sur	7.3	8.0	9.0	9.7	10.7	13.7	17.4	20.7
Brasil	2.4	3.8	8.9	8.2	1.9	3.5	6.2	6.9
México	6.5	8.6	7.8	9.9	10.5	12.2	9.9	11.7

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de FAO, Anuarios de Producción. (Véase Anexo Metodológico.)

c) Impacto sobre los niveles de autonomía

Al examinar lo ocurrido con la estabilidad se destacó que, medidas en términos de su contenido calórico, las importaciones habían caído en todas las subregiones; en efecto, para el conjunto de la región éstas se reducen entre 1970 (1979-1981) y 1985 (1984-1985) en algo más de un 18% al pasar del 12 al 10% del suministro interno; en México el descenso es del orden del 20%, de algo más del 27% en Brasil, de alrededor del 9% en Centroamérica, y de menos del 4% en los países del Caribe. (Véase el cuadro 21.)

Medidas en términos del volumen físico de alimentos básicos se advierte idéntica tendencia pues, en cinco de las seis regiones consideradas tanto el nivel como la tendencia a las importaciones de básicos, como proporción del consumo, muestra descensos de mayor o menor significación, ocurriendo lo mismo cuando se examina la situación de los países considerados individualmente pues de un total de 21 países para los que se hicieron estas estimaciones, 15 muestran descensos en la participación de las importaciones y sólo cuatro exhiben incrementos en dicho indicador (Cuba, Jamaica, Trinidad y Tabago y Venezuela).

Este descenso en el componente importado del consumo alimentario no puede, sin embargo, considerarse equivalente a una mejora en los niveles de autonomía, pues parte de ésta se logró con cargo a un cuasi estancamiento de los niveles de suficiencia y a una de reducción de los stocks acumulados en períodos anteriores. Sólo en algunos casos y de manera parcial las reducciones son el resultado de una sustitución de importaciones (muy probablemente son los casos de México, Brasil y algunos países del Cono Sur). (Véase nuevamente el cuadro 19.)

2. El impacto sobre la equidad, los derechos de acceso alimentario y los niveles de nutrición

La falta de información sobre la evolución del consumo alimentario, de la distribución del ingreso y de la situación nutricional de sectores vulnerables que cubra los años posteriores a 1980, no permite una evaluación directa del impacto de la crisis y de las políticas de ajuste sobre las condiciones de acceso alimentario; menos aún, distinguir cuánto del deterioro es consecuencia de la crisis y cuánto de las políticas empleadas para conjurarla. A ello se agrega la dificultad de establecer relaciones causales claras entre crisis económica y desnutrición, así como la de la brecha temporal que existe entre el deterioro de los factores que afectan el nivel y la calidad del consumo y sus manifestaciones nutricionales.

A estas dificultades se agrega la no menos importante de las múltiples excepciones a que están sujetas las relaciones causales en materia de nutrición.^{41/}

a) Deterioro de los derechos de acceso alimentario

Sin perjuicio de las calificaciones anteriores la rapidez, profundidad y el carácter generalizado con que se ha manifestado el deterioro de los diversos factores que afectan a los derechos de acceso alimentario prefigura un cuadro de indudable incremento del subconsumo en una mayor proporción de la población

Cuadro 21

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: VARIACIONES EN EL
COMPONENTE IMPORTADO DE LA INGESTA ENERGETICA
1980-1985

	1979- 1981	1984- 1985
América Latina	12.2	10.0
México	15.9	12.7
Brasil	6.6	4.8
Centroamérica	15.3	14.0
Países andinos	16.8	15.7
Cono Sur	6.1	3.0
Caribe	30.1	29.0

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta
CEPAL/FAO sobre la base de FAO, Supply-
Utilization Accounts, enero de 1987.

que la registrada para fines de los ochenta. Entre los factores que permiten prever lo anterior destacan:

i) El incremento en los niveles de desempleo abierto y de subempleo que, con pocas excepciones, ha superado los niveles anteriores a 1980 y que en 8 de un total de 16 países sobre los que se tiene información oficial ha alcanzado sus niveles más altos en el período 1985-1986. Para el conjunto de la región (promedio simple de 17 países) el número de desempleados creció entre 1980 y 1985 en alrededor de un 48%.

Por otra parte, la incidencia de la desocupación ha resultado significativamente mayor entre los sectores de menores ingresos (véase el cuadro 22) y ha tendido a incrementarse el porcentaje de jefes de hogar en el total de desempleo urbano.

A la caída en los niveles de ocupación se agrega la no menos significativa de los salarios reales que afectaron a prácticamente todos los tipos de ocupación, siendo más aguda precisamente en aquellas ocupaciones a las que están adscritos los sectores más pobres, como agricultura y construcción. (Véase el cuadro 23.)

ii) Inflación y deterioro de los precios relativos de los alimentos; al eliminarse los mecanismos de indexación automática o semiautomática que caracterizaban las políticas de salarios de varios de los países de la región, la aceleración de los procesos inflacionarios condujo --con pocas excepciones (Argentina, Brasil y Colombia)-- al deterioro de las remuneraciones reales medias de quienes dependen de sueldos y salarios. A lo anterior se agrega la tendencia de los precios de los alimentos a subir con mayor rapidez que el índice general en los períodos de aceleración inflacionaria como lo muestra el hecho de que en 14 de 23 países para lo que se tenía información, el índice de precios de los alimentos creció más rápidamente que el índice general de precios. (Véase el cuadro 24.)^{42/}

iii) Deterioro de la participación en los ingresos del 40% más pobre de la población como lo revelan los antecedentes de los pocos países de la región para los cuales se cuenta con un seguimiento periódico de este indicador. Incluso en los casos en que el sector indicado experimentó un leve mejoramiento (Argentina y Costa Rica) hubo un deterioro en la participación del 10% más pobre.

iv) Reducción del gasto público que incide en la alimentación y nutrición; como parte de las políticas de ajuste, alrededor del 80% de los países redujo el gasto público total per cápita en el período considerado. Dentro de dicho gasto, los más directamente vinculados al acceso alimentario son los gastos en salud y los subsidios a los alimentos. Los primeros sufrieron reducciones en los niveles per cápita que tenían en 1980, en casi todos los países, con la sola excepción de Brasil, Paraguay y Trinidad y Tabago, aun cuando en varios de ellos hubo una tendencia a la recuperación en los últimos años del quinquenio. (Véase el cuadro 25.)

Cuadro 22

FUERZA DE TRABAJO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN CINCO PAISES,
1985

(En porcentajes)

	Primer quintil	Segundo quintil	Tercer quintil	Cuarto quintil	Quinto quintil	Total
1. Distribución de la fuerza de trabajo desocupada por quintiles de ingreso						
Brasil a/	40.4	24.5	16.7	13.2	5.2	100.0
Colombia b/	31.2	25.7	19.7	14.7	8.4	100.0
Costa Rica c/	31.1	21.9	25.6	14.4	6.8	100.0
Panamá d/	33.6	29.9	22.0	12.9	1.4	100.0
Venezuela e/	21.9	25.6	23.5	17.2	11.3	100.0
2. Tasas de desocupación por quintiles de ingreso						
Brasil a/	9.3	4.8	3.3	2.7	1.1	4.2
Colombia b/	22.1	18.3	12.9	9.0	5.3	13.2
Costa Rica c/	10.0	7.3	6.0	3.9	1.8	5.6
Panamá d/	19.1	12.3	8.8	4.9	0.6	8.2
Venezuela e/	13.2	12.4	10.6	8.0	5.5	9.7

Fuente: PREALC, sobre la base de datos de la CEPAL provenientes de encuestas de hogares, citado en Banco Interamericano de Desarrollo, "Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1987", ISSN:0253-6013.

- a/ Zona de Sao Paulo.
b/ Siete principales ciudades.
c/ Nacional.
d/ Metropolitano, 1984.
e/ Caracas.

Cuadro 23

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS SALARIOS, 1980-1985 a/

	1980- 1985	1980- 1983	1983- 1985
Salarios industria manufacturera	-12.2	-5.5	-6.0
Salarios mínimos urbanos	-16.3	-9.3	-7.7
Salarios en la construcción	-17.8	-6.7	-11.9
Salarios en el sector público	-17.1	-13.8	-3.8
Salarios agrícolas	-15.2	-10.2	-5.6

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de PREALC, "Creación de empleo productivo: Una tarea impostergable", PREALC/280, Santiago de Chile, septiembre, 1986.

a/ Variaciones entre años extremos de los promedios simples de 12 países para salarios industriales, 18 para los salarios mínimos, 14 para los salarios en la construcción, 9 para los salarios públicos y 16 para los salarios agrícolas.

Cuadro 24

INDICES DE LA VARIACION DE PRECIOS DE ALIMENTOS EN RELACION
AL IPC GENERAL DE PRECIOS

(1980 = 100)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Argentina	97	102	101	103	97	101
Barbados	100	98	95	95	96	100
Bolivia	102	103	110	119	108	109
Brasil	99	96	109	114	117	119
Colombia	101	102	103	102	108	108
Costa Rica	100	112	112	109	106	106
Chile	95	90	89	90	88	91
Ecuador	98	101	121	132	128	128
El Salvador	102	102	102	102	99	0
Guatemala	100	97	96	94	96	109
Guyana	104	112	117	-	-	-
Haití	102	96	97	97	-	-
Honduras	98	96	92	89	88	87
Jamaica	98	97	98	98	98	-
México	98	93	88	94	96	95
Nicaragua	104	108	116	122	132	167
Panamá	102	103	104	103	103	103
Paraguay	97	94	97	87	106	115
Perú	101	93	100	98	93	97
República Dominicana	93	94	93	91	95	97
Trinidad y Tabago	102	104	110	107	107	110
Uruguay	94	88	91	99	93	102
Venezuela	103	103	105	110	118	122

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de CEPAL, Anuario Estadístico 1986.

Cuadro 25

EVOLUCION DEL GASTO PER CAPITA DEL GOBIERNO CENTRAL EN SALUD

(1980 = 100)

	1981	1982	1983	1984	1985 <u>a/</u>
Argentina	75.2	53.0	72.7	86.1	81.1
Barbados	97.3	76.4	75.2	78.7	73.3
Bolivia	54.0	22.3	31.2 <u>b/</u>	45.8 <u>b/</u>	
Brasil	100.8	114.4	126.8 <u>b/</u>	140.6 <u>b/</u>	
Costa Rica	62.0	57.5	54.2	83.5	27.7
Chile	105.2	96.0	78.0	76.2	117.4
Ecuador	126.6	115.8	94.2	103.7	60.3
El Salvador	98.4	83.8	71.5	67.6	62.5
Guatemala	69.9	81.6	39.6	41.7	35.9
Guyana	104.5	101.8	73.1	70.2	79.6
Haití	97.0	141.1	110.4		
Honduras	98.9	101.9	103.6	84.8	124.4
Jamaica	100.7	99.2	92.1	81.5	65.0
México	100.0 <u>b/</u>	73.8	49.2	36.4	57.4
Nicaragua	113.6	96.0	99.9		
Panamá	98.2	104.5	112.7		
Paraguay	135.7	212.4	212.6	170.3	169.4
Perú	119.3	118.5	169.5	160.4	80.3
República Dominicana	105.7	58.5	57.1	53.5	48.2
Trinidad y Tabago	114.6	192.8	196.2	169.3	156.4
Uruguay	87.5	83.8	86.6	103.0 <u>b/</u>	66.7
Venezuela	108.6 <u>b/</u>	96.2	88.8	78.0	93.2

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de P. Musgrove, "The economic crisis and its impact on health and health care in Latin America and the Caribbean", en International Journal of Health Services, Vol. 17, No. 3, 1987.

a/ BID, "Progreso Económico en América Latina. Informe 1987" y datos de Cuentas Nacionales según CEPAL.

b/ FMI, Government Finance Statistics Yearbook.

A pesar de que los gastos en salud no fueron los más perjudicados, cabe notar que, mientras éstos cayeron en casi el 80% de los casos, los gastos militares per cápita se vieron reducidos sólo en un 29% de ellos en el mismo período. A lo anterior debe agregarse la reducción drástica en las subvenciones alimentarias aplicadas por varios países (como es el caso de México, Brasil y Colombia).

b) Impacto en los niveles de consumo y nutrición

Se carece de información directa sobre lo ocurrido con el consumo de los pobres durante este período. Los antecedentes entregados sobre el relativo estancamiento de la ingesta promedio, unido a los cambios ocurridos en los patrones de consumo hacia alimentos de mayor contenido calórico por unidad de peso y de gasto, son indicaciones inequívocas de un deterioro en los niveles de consumo de los estratos más pobres cuya situación es la que, obviamente, ha determinado en buena medida los cambios experimentados a nivel de los valores medios como lo revela el descenso en Costa Rica de fuentes proteicas frente a la constancia en el consumo de carbohidratos (CMA, 1987); un estudio en 1983, en ciudad de México muestra caídas drásticas en el estrato más pobre del consumo de carne, leche y pescado (Banco Mundial, 1986).

Las evidencias sobre el impacto nutricional, no sólo son escasas sino en muchos casos ambiguas, hasta el extremo de que diversos trabajos, específicamente destinados a evaluarlas, se han visto limitados a poner más énfasis en los factores que en los resultados; de entre los pocos casos en que se dispone de alguna información se menciona la duplicación de la mal nutrición severa en Costa Rica entre 1981 y 82; el incremento de un 34% a un 63% en las causas de mortalidad infantil atribuibles a factores nutricionales en Bolivia (Musgrove, 1987, pp. 432 y 433); en México, la tasa de mortalidad infantil subió del 5% al 5.5% entre 1981 y 1983 y la proporción de muertes infantiles por desnutrición se incrementó igualmente (Lustig, 1986) en Brasil, según algunas fuentes, la mortalidad infantil se elevó del 66% al 74% entre 1982 y 1984 con incrementos significativamente mayores en las ya altas tasas del noreste (desde 93 a 116) y en el norte (de 81 a cerca de 99) (Banco Mundial, 1986 p.21) incluso en Sao Paulo, un estudio de Macedo (1985) indicaría un incremento de la mortalidad infantil del 44 a cerca del 52% entre 1983 y 1984;43/ en Uruguay la tasa de mortalidad infantil aumentó de un 28.6% a un 31.8% de los nacidos entre 1983 y 1985 y en Jamaica se advierten también incrementos en la mal nutrición de niños de 0 a 4 años que entre 1978 y 1985 pasa de 38.3 a 40.8 (Cornia, 1987, p.29). Incluso en el caso de Chile, en que un programa de muy larga data y de alta eficiencia en términos de costo ha logrado aislar la desnutrición infantil de los vaivenes de la economía y de las fluctuaciones del gasto público, muestra indicadores parciales de un deterioro en las condiciones nutricionales de la población escolar cuyos índices de mal nutrición tienden a ser superiores a lo de los preescolares; datos oficiales indican que en un municipio predominantemente obrero la mal nutrición entre escolares habría crecido de un 24.6% en 1980 a un 15.8% en 1983 (Superintendencia de Educación y ODEPLAN, citado por French-Davis y Radzinsky, 1987, p. 59).

3. La respuesta de los afectados

Han habido, por cierto, de parte de los gobiernos, políticas específicas destinadas a compensar los efectos más críticos de la crisis y el ajuste sobre la condición de los factores más vulnerables a la que haremos referencia en la tercera parte del estudio, cabe aquí mencionar sin embargo, algunas de las reacciones de la población afectada.

a) Las respuestas individuales

Las formas de defensa individual adoptadas por las personas afectadas por la crisis han ido desde la ampliación de los diversos tipos de empleo informal --de los que han dado cuenta, en particular los trabajos de FREALC--, hasta la mendicidad y la recolección de desperdicios, pasando por diversos tipos de actividades ilegales.

En el ámbito específico de lo alimentario se advierten entre otros fenómenos: los cambios ya mencionados en los patrones de consumo alimentario tendientes a incrementar las calorías adquiridas por unidad de gasto; incrementos en el tiempo de mujer destinados a buscar los componentes de menor costo del consumo cotidiano; la crianza y el cultivo a la escala de pequeños huertos familiares.

Destacan también ciertos fenómenos recientes en la dinámica sociodemográfica del agro de varios países de la región (Brasil, Colombia, Chile, etc.) que sugieren que se ha producido un quiebre en la tendencia en la reducción de la tasa de la PEA agrícola. En el caso de Brasil han crecido de manera significativa el número de predios menores de 10 hectáreas y la población ocupada en ella 44/ que constituye una clara expresión tanto de las dificultades crecientes de conseguir empleo urbano como de las mayores facilidades de conseguir sustento aún en condiciones marginales en el ámbito rural.

b) Las reacciones colectivas

La falta de acceso a los alimentos ha motivado a los grupos urbanos pobres a desarrollar estrategias para superar este tipo de marginalización.

En algunos casos, estas estrategias han surgido de los mismos grupos de manera espontánea y, en otros, son promovidos y apoyados por instituciones públicas o privadas. Entre ellas, cabe mencionar las siguientes:

i) Los huertos familiares. Esta estrategia para mejorar las condiciones alimentarias de los grupos pobres intenta reemplazar parcialmente el gasto familiar en este rubro con una agricultura urbana desarrollada en huertos para autoconsumo y comunitarios.45/ Ejemplos de esta iniciativa serían:

- Las de Porto Alegre (Brasil) donde hay un programa de huertos comunitarios y las del Estado de Sao Paulo que ha desarrollado 50 huertos comunitarios, 170 huertos educacionales y realiza cursos de formación de líderes.

- En Chile se cuenta con tres centros de experimentación y capacitación en huertos familiares intensivos, promovidos por organismos no gubernamentales.

- En Panamá y Nicaragua, con el apoyo de UNICEF, se está llevando a cabo un programa de huertos comunitarios. En Managua se han desarrollado dos huertos comerciales, dentro de este programa, para la venta a bajo precio de su producción a familias pobres.

- Argentina tiene en marcha varios programas, uno de capacitación, con apoyo del órgano de asistencia técnica en agricultura, INTA; otro, apoyado por la provincia de Buenos Aires, que ha capacitado a 3 600 familias, y otro patrocinado por la Iglesia Católica, que había promovido, hasta 1985, 2 884 huertos familiares, 961 escolares y 63 comunitarios, casi todos ellos en el interior del país, en particular en el nordeste, que se integraron al programa PAN.

Las restricciones para la difusión de un programa de huertos familiares, según la experiencia de organismos dedicados a este tipo de actividad, está en la disponibilidad de tiempo de la familia y en la capacidad de disponer de tecnologías adecuadas para esa escala de producción.

ii) Las compras comunitarias. Esta actividad procura beneficiar a los integrantes del grupo, a través de la compra en conjunto, para la obtención de menores precios de los alimentos adquiridos al productor o en la etapa mayorista; es una incipiente cooperativa de consumo, con un muy bajo nivel de formalización y donde las tareas son realizadas por los miembros del grupo.

Una de las restricciones que encuentran las familias para integrar, o continuar en un grupo de compras comunitarias, es la posibilidad de disponer del dinero el día previsto para la compra. La evaluación de programas de este tipo en el estado de Paraná, Brasil, demuestra este hecho y, a la vez, evidencia que los integrantes de los grupos de compras comunitarias no pertenecen a los estratos de menores salarios, sino a un nivel medio bajo.

Entre las iniciativas de mayor significación están las que nacen en Brasil y Chile a fines de los setenta: la Asociación de Compras Comunitarias del Estado de Sao Paulo y los Comprando Juntos de Santiago de Chile.

La asociación brasilera recibió, con posterioridad a su gestación, el apoyo del gobierno del estado de Sao Paulo que, contribuyendo a superar algunos de los problemas que enfrentaban estas organizaciones: falta de capital de giro, dificultad de recaudar dinero para compra anticipada, etc., creó tres puestos de abastecimiento que atienden a 3 500 familias. Sistemas similares han empezado a operar en otras ciudades de Brasil.

En el caso de Chile habían 200 organizaciones que, a mediados de 1985 agrupaban a casi 5 000 familias.^{46/}

En México está en marcha un programa de compras comunitarias, denominado Programa Nacional de Autogestión, y que está respaldado por la Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA), que es una filial del gran conglomerado estatal de distribución y acopio CONASUPO.^{47/}

iii) La preparación de las comidas en común. Es también en Chile donde las allí denominadas "ollas comunes" presentan la mayor expansión y formalización organizativa. Aparecen en Santiago en 1976, junto a los "comedores populares", acción de la Iglesia frente a la crisis que afecta a los sectores más pobres, y progresivamente los van sustituyendo. En junio de 1985 funcionaban sólo 30 comedores y el número de "ollas" era de 232. En Lima los denominados "comedores comunales" se originan en 1978. Hoy, en la capital peruana funcionan 600 comedores que aglutinan a 30 000 mujeres y, según estimaciones, los beneficiados por este sistema son 200 000 personas.

Distingue a las "ollas comunes":

"su carácter de organización popular, con asiento territorial y cuyo objetivo de subsistencia descansa en recursos y trabajo humano aportado colectivamente; dada la situación nacional que les da origen, estas organizaciones tienden a permanecer inestablemente". (Hardy, 1986)

En Brasil, el estado apoya la implantación de las allí llamadas "cocinas comunitarias". En Sao Paulo la Secretaría de Promoción Social ha desarrollado un programa de preparación de comidas en común en las "favelas" de la ciudad, que se inició en 1983.

En Argentina, las "ollas populares" aparecieron en el Gran Buenos Aires en 1980, patrocinadas por distintas iglesias; con el PAN, programa de distribución gratuita de alimentos, la importancia de la preparación de comidas en común disminuyó.

En Perú, desde fines de los setenta, surgieron los llamados "comedores populares", respaldados, generalmente por organismos de Iglesia. Los comedores populares de El Agustino --un distrito de Lima-- son parte de una iniciativa mayor de autogestión comunitaria que abarca diversos ambientes de la vida y del trabajo de sus pobladores.

TERCERA PARTE

ENFOQUE Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ALIMENTARIA

Introducción

Como en buena medida lo revelan los capítulos precedentes, los países de la región exhiben una gran variedad de situaciones tanto en lo referente a las características de la estructura productiva de sus sistemas alimentarios como a la naturaleza, magnitud y tendencias con que se manifiestan los problemas de acceso y de disponibilidad alimentaria, no cabe por lo tanto proponer un modelo único de estrategia alimentaria ni entrar tampoco a calificar para cada una de las acciones planteadas, las características específicas que éstas deberían asumir frente a cada una de las situaciones nacionales. Lo que se intenta en las páginas que siguen es examinar la validez de ciertos dilemas recurrentes en el debate regional sobre estrategias alternativas para proceder a formular un conjunto de criterios que permitan orientar las políticas nacionales destinadas a reducir las diversas manifestaciones de la inseguridad alimentaria.

Debe tenerse presente que una de las principales restricciones al crecimiento de la economía latinoamericana en general y de su sector agroalimentario en particular --sobre todo si éste pretende continuar por los cauces del desarrollo pasado--, serán las que le impone el sobreendeudamiento interno y externo. Según estimaciones de la CEPAL, un crecimiento moderado en el próximo quinquenio y una cierta aceleración en el que le sigue (que cubrirían el período 1986-1995) con un promedio del orden del 2% y del 3% per cápita, respectivamente, requerirían de recursos externos netos equivalentes a cerca del 4% y más del 6% del producto interno bruto, en circunstancias que su nivel en el período 1983-1985 fue en promedio del 0.5%.^{48/}

Entre las restricciones de carácter interno probablemente la más limitante esté constituida por las enormes presiones inflacionarias que han caracterizado a la mayoría de los países de la región en la presente década, pues las variaciones anuales de los índices de precios al consumidor pasaron de niveles del 56% en 1980 a niveles del 275% en 1985, con los precios de los alimentos mostrando aumentos que superan a los exhibidos por los índices generales de precios.

A las restricciones mencionadas deben agregarse aquellas que impone el funcionamiento o sistema alimentario mundial que, como se indicara en páginas anteriores y se examina con detalle en otro de los anexos, no sólo ha mostrado una gran inestabilidad en la última década sino que está siendo crecientemente sometido a intensas críticas en los diversos foros internacionales y a fuertes presiones por cambiar sus reglas de funcionamiento con implicaciones de signos opuestos para países exportadores o importadores de la región y para los productores y los consumidores de dichos países.

I. LAS EXPERIENCIAS DE POLÍTICA ALIMENTARIA DEL PASADO RECIENTE: PRINCIPALES LECCIONES

1. Las políticas nacionales

La política pública en materia alimentaria ha sido, en general, la resultante de una vasta gama de acciones puntuales y específicas que --sin perjuicio de la formulación de planes o programas alimentarios-- raras veces han llegado a constituir una estrategia global que las integre, explique y haga coherentes. El ejercicio de dichas políticas ha estado a su vez disperso entre una gama variada de organismos: ministerios de salud, de agricultura, de economía, empresas paraestatales, etc., sin que existieran instancias de coordinación sustantivas que elevaran la eficiencia de la acción conjunta, dadas las claras complementariedades entre las distintas iniciativas específicas.

Los principales dilemas o contradicciones a los que se han enfrentado las diversas políticas que han sido: a) el que se da entre una política de incentivos a la producción y una de abaratamiento de los bienes salariales; que se ha resuelto generalmente en favor de la segunda y en perjuicio de la primera opción; b) entre la naturaleza estructural de los problemas que determina las situaciones de pobreza y de desnutrición y que requieren, por lo tanto, plazos medianos y largos para su superación y el carácter coyuntural sujeto a presiones circunstanciales de las acciones de política pública impuestas por los imperativos del "tiempo político".

En los diversos países de la región se han ensayado prácticamente todas las políticas convencionales de estímulo a la producción: precios de sustentación de bienes básicos, poderes compradores de entidades públicas, créditos a bajas tasas con y sin supervisión, insumos subsidiados para la agricultura y la agroindustria de productos básicos, etc. Cuando estas políticas han significado mejorías reales en la rentabilidad, los productores han respondido casi siempre con flexibilidad (con distinto ritmo dependiendo del tipo de productor), aun cuando la mayoría de las veces, pasando de rubros menos rentables a aquellos con mayor rentabilidad, más que incrementando áreas sembradas o agregando líneas de producción.

La incidencia fiscal de los subsidios o el impacto de los incentivos de producción y precios, sobre las demandas salariales, han sido los que han terminado por dar un carácter errático o intermitente a los estímulos reales, creando una especie de sesgo tendencial hacia el desestímulo de la producción interna de bienes básicos.

Los términos en que ha sido empleada la ayuda alimentaria y el criterio estático y de corto plazo con el que han sido evaluadas las ventajas comparativas han llevado a ver, en las importaciones, una salida "fácil" a la dificultad de estimular la producción interna y de sostener los precios al consumidor; esta tendencia condujo a un acelerado incremento a la dependencia alimentaria y, en la actual situación, a las dificultades de enfrentar la demanda interna dada la aguda restricción de recursos externos.

Las políticas de subsidio a los bienes básicos y/o a los insumos necesarios para producirlos, así como otras de carácter generalizado en términos de los beneficiarios potenciales, han resultado de alto costo y de bajo impacto redistributivo, respecto a otras alternativas que pudieron haberse ensayado pues, dada la gran heterogeneidad en los tipos de productores y en los patrones de consumo, las políticas generalizadas han terminado beneficiando a productores y consumidores que no lo requerían e incluso --sobre todo en los estímulos a la producción-- han beneficiado en mucha mayor proporción a aquellos productores para quienes los subsidios no constituían condiciones necesarias de viabilidad.^{49/}

En lo que hace a las políticas convencionales destinadas a mejorar las condiciones de acceso de los consumidores a los alimentos básicos, también se han aplicado en la región una gran variedad de ellas que van, desde la de carácter generalizado (precios subsidiados y/o controlados para un determinado número de productos esenciales) hasta las orientadas a grupos específicos, por lo general lactantes, embarazadas y nodrizas, niños en edad preescolar y escolar, etc. Prácticamente no existe país en la región en que no se haya aplicado algún tipo de programa de intervención nutricional de mayor o menor amplitud, incluyendo, varios de ellos, la distribución de alimentos enriquecidos de alto valor nutritivo y bajo costo. (Veáse FAO/RLAC, 1986.)

Las denominadas políticas nutricionales --que con diversas modalidades se han venido ensayando en la región desde hace más de cinco décadas--, van desde los denominados planes, políticas o programas de nutrición nacional de naturaleza intersectorial, hasta acciones puntuales de suplementación alimentaria a grupos vulnerables. En un sentido estricto, las formulaciones más ambiciosas de las denominadas políticas o programas nacionales de nutrición, que estuvieron en boga desde inicios de los sesenta hasta mediados de los setenta, no lograron trascender el nivel de los buenos propósitos, ni siquiera en el ámbito de producir una coordinación sustantiva entre los sectores de producción alimentaria y aquellos encargados de las actividades de nutrición propiamente tales y han sido, crecientemente reemplazados por políticas de intervención nutricional acotadas, como actividades relativamente independientes o, en ocasiones ligadas a otras acciones de salud, siguiendo los lineamientos formulados en la llamada Declaración de Alma Ata (WHO/UNICEF, 1978). En algunos países, las restricciones presupuestarias derivadas de la política de ajuste han llevado a la reducción incluso de este último tipo de programas o a su redefinición, desde una orientación de carácter más bien preventivo y de amplia cobertura, a otra más restringida y de carácter casi curativo, que puede hipotecar a mediano plazo los logros significativos de acciones preventivas de larga data.

En algunos países, se ensayaron políticas mas ambiciosas:

- En Colombia se fusionó el Programa DRI a la estrategia alimentaria denominada Plan de Alimentación y Nutrición (PAN), que incluía tres áreas de política:

i) Programas de producción y distribución de alimentos básicos: estímulo a la producción de básicos por parte del sector privado y de harinas fortificadas en plantas estatales (binestarina); distribución de cupones a población vulnerable (madres embarazadas, nodrizas y niños menores de seis años) que cubrían entre el 40% y el 60% de los costos de un conjunto reducido de productos; distribución directa de productos y continuidad de intervenciones preexistentes; e impulso a la producción de básicos ("pancoger") como complemento alimentario de los grupos rurales más pobres.^{50/}

ii) Programas de educación sanitaria y nutricional;

iii) Programas de apoyo (investigación, control de calidad, crédito, etc.).

- En Brasil, sobre todo a nivel de los estados, se ha desarrollado una serie de iniciativas tendientes a mejorar el acceso alimentario de los sectores urbanos más pobres, que van desde la formación de cooperativas de consumidores --con impacto positivo en los precios relativos como la impulsada en Santa Catarina-- hasta la implantación de sistemas de cupones para la compra subvencionada en supermercados estatales como el iniciado en Recife que, por razones de complejidad administrativa, fuera reemplazado por un sistema de adscripción a pequeños comercios vecinales, que se tradujo en menores costos y en mayor flexibilidad para las compras de parte de las familias beneficiarias. A fines de 1985, se encargó a la Compañía Brasileña de Alimentación (COBAL) la administración del denominado Programa de Abastecimiento Popular (PAP) que generalizaba la política anterior a los barrios pobres de las ciudades y que, en algunas --como es el caso de San Pablo-- impulsó la participación de la comunidad en la selección de los locales y en el control de los precios oficiales. Con el establecimiento de la política de precios máximos del Plan Cruzado, se dio por terminada esta experiencia.

- Otra estrategia alimentaria que contiene indudables lecciones de interés, a pesar de su muy corta duración (1980-1982) y de no haber alcanzado a implementar sino una parte del conjunto de políticas que la conformaban es el denominado Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Entre los planteamientos que cabe destacar están: i) la concepción del sistema alimentario como en ámbito de aplicación de la política alimentaria, trascendiendo a las concepciones parciales o sectoriales con que ésta tendía a abordarse; ii) la postulación de la centralidad de los incrementos de producción y productividad de la economía campesina para el logro de la seguridad alimentaria, planteando caminos específicos para su modernización; iii) haber reivindicado la necesidad y la posibilidad de alcanzar un alto grado de autosuficiencia en granos básicos y, iv) haber demostrado que es posible una convocatoria que estimule el interés y la participación de la comunidad científico-tecnológica nacional, en torno a propuestas de contenido nacional.

Entre sus limitaciones principales --que también constituyen lecciones a asimilar-- estarían: i) que la falta de un componente de movilización y organización de los beneficiarios --que los lleve a "hacer suyo" el proyecto-- los deja a merced de decisiones administrativas sobre su permanencia; ii) que es necesario pesar cuidadosamente las ventajas --pero también las desventajas-- de la estrecha vinculación de estas iniciativas con el jefe del estado, de modo de aprovechar las primeras (que le dan la indispensable fuerza política) pero neutralizar las segundas (que atentan contra el carácter de largo plazo de las acciones de contenido estructural); iii) que no deben sobreestimarse las capacidades del aparato administrativo de asumir las complejas exigencias de coordinación, que supone un enfoque sistémico, ni subestimar los conflictos interagenciales que surgen cuando se traslapan áreas de competencia.

Con anterioridad al SAM, pero vinculado después a éste, se impulsó en México el denominado Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) que, además de realizar un exhaustivo estudio sobre los problemas de los sectores indicados, 51/ impulsó junto a CONASUPO un ambicioso programa de abastecimiento rural que contemplaba la creación de 200 almacenes destinados a proveer de alimentos básicos a 5 000 centros de distribución, de tipo autogestionario, con una cobertura potencial de 10 millones de personas. En los lugares en que esta iniciativa alcanzó a implementarse, su impacto en los niveles de organización y participación de los beneficiarios, así como en sus ingresos reales, fue significativa.

Otra iniciativa de interés en materia de aliviar los problemas de acceso de las familias de escasos recursos, es la implementada en Argentina 52/ a partir de 1984 --con carácter temporal y de emergencia-- bajo el nombre de Programa Alimentario Nacional (PAN). El eje del PAN está constituido por la entrega gratuita mensual de 1 700 000 familias de una caja de alimentos no perecederos (de producción nacional) que cubren alrededor del 30% de las necesidades de una familia tipo. Los agentes del programa --que han recibido una cierta capacitación y algunos manuales de instrucción-- impulsan además otras actividades como: la creación de huertas (comunitarias, familiares o escolares); el control de crecimiento; la organización de compras comunitarias de productos que no vienen en las cajas; el saneamiento ambiental; la organización de bolsas de trabajo; y la creación de cooperativas de vivienda de los beneficiarios del PAN.

Por lo menos en ocho países de América Latina se han ido constituyendo los denominados Sistemas de Vigilancia Alimentaria y Nutricional 53/ que, con distintos grados de amplitud, están implementándose como sistemas de alerta y de acción sobre problemas emergentes en la disponibilidad, acceso y aprovechamiento biológico de los alimentos. Ellas constituyen iniciativas más bien recientes, sin perjuicio de que algunos de sus elementos ya estuvieran presente desde mediados de los setenta.

2. Las iniciativas regionales y subregionales

La preocupación por buscar fórmulas de cooperación regional y subregional en materia de seguridad alimentaria ha ocupado un lugar destacado en el seno de los organismos que cubren estos ámbitos, muchos de los cuales han creado instancias especiales para el análisis, la gestación y el impulso a actividades

vinculadas con dicho objetivo. Por razones diversas, sin embargo, la mayoría de estas iniciativas no han trascendido del nivel de la evaluación de potencialidades y de formulación de propósitos.

En el marco del Mercado Común Centroamericano ^{54/} se cuenta con la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios, en particular de los granos básicos; la Secretaría del Acuerdo (SIECA) ha elaborado una propuesta de estrategia de autosuficiencia subregional de alimentos básicos y de desarrollo de la agroindustria alimentaria. El Consejo Regional de Cooperación Agrícola (CORECA) —que es un foro de ministros de agricultura que además de Centroamérica incluye a Panamá y a la República Dominicana— ha impulsado un Proyecto Regional de Seguridad Alimentaria y otro de reducción de pérdidas de poscosecha de productos alimentarios básicos.

El Mercado Común del Caribe (CARICOM) se ha planteado poner en marcha una Estrategia Regional de Alimentación y Nutrición (Regional Food and Nutrition Strategy) que abarca tanto áreas de producción como de intervención nutricional, de educación y de coordinación.

En la subregión andina, la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) —a partir de la firma del convenio "José Celestino Mutis" sobre seguridad alimentaria y conservación del medio ambiente— ha desarrollado una serie de iniciativas que van desde trabajos de investigación para la formulación de planes alimentarios hasta la promoción de encuentros entre los responsables de esta temática en los países de la subregión y el impulso a la elaboración de planes nacionales por parte de éstos. En fecha reciente (noviembre de 1987), como parte de su programa para 1988, la JUNAC ha planteado cuatro proyectos dentro del convenio sobre seguridad alimentaria: i) sobre la implantación de un sistema de socorro mutuo; ii) sobre generación de políticas conjuntas; iii) sobre planificación y gestión de la seguridad alimentaria; iv) sobre acciones para aumentar la producción y el consumo de arroz, maíz, papas y trigo (JUNAC, 1987).

En 1983, y con una duración inicial de cinco años se creó el Comité de Acción para la Seguridad Alimentaria Regional del SELA con el propósito de "desarrollar acciones, estudios, programas y proyectos específicos que conduzcan al establecimiento y puesta en práctica de un Sistema de Seguridad Alimentaria Regional, como esquema de cooperación destinado a incrementar la producción y productividad y mejorar el abastecimiento, alcanzar la autosuficiencia alimentaria y que conlleve a erradicar las deficiencias nutricionales y alimentarias en los países de la región". Para estos efectos el CASAR decidió concentrar su acción en tres áreas: i) la promoción y mejoramiento de los programas nacionales de asistencia a grupos de población con riesgo nutricional en el que, entre otras actividades, se han promovido encuentros entre administradores de planes alimentarios de América Latina y el Caribe; ii) la promoción de la autosuficiencia alimentaria a través del impulso al comercio intrarregional de alimentos que se tradujo en la promoción de reuniones de empresas comercializadoras, de la preparación de negociaciones específicas, de facilitar el perfeccionamiento de operaciones comerciales y de la elaboración de una propuesta para el establecimiento de la Agencia Latinoamericana para el Intercambio de Alimentos; iii) el establecimiento de un mecanismo permanente de asistencia y coordinación en situaciones de emergencia

que se expresó en la formulación del Tratado de Asistencia Regional para Emergencias Alimentarias (TAREA).

Está actualmente en estudio por la Secretaría de la ALADI una propuesta --elaborada dentro del programa de trabajo establecido por el Acuerdo de Actividades Complementarias FAO (RIAC)/ALADI-- para el desarrollo de un Sistema Agroalimentario Latinoamericano (SAL) orientado al logro de la seguridad alimentaria. El SAL reemplazaría a la propuesta de Régimen de Productos Agropecuarios. Entre sus objetivos, además de la reducción de la dependencia de alimentos importados se plantean también políticas relativas al desarrollo tecnológico y agroindustrial.

Particular interés ha despertado el reciente convenio argentino-brasileño, por su inclinación eminentemente operativa en los diversos aspectos que lo conforman, entre ellos, los protocolos relativos al comercio de trigo y a la seguridad alimentaria que ha establecido plazos concretos de definición y de implementación.

II. ENFOQUE Y ASPECTOS CONCEPTUALES QUE INCIDEN EN AREAS CRITICAS DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA

Junto con destacar, aunque de modo esquemático, los vínculos entre la política macroeconómica y la política alimentaria, se intenta en este acápite definir cuáles son las opciones que guardan mayor coherencia con los objetivos establecidos en páginas anteriores, frente a algunos de los dilemas que enfrenta la política alimentaria.

1. Política macroeconómica y política alimentaria

Constituye a estas alturas un lugar común, reiterado en prácticamente todos los trabajos relativos a política alimentaria, destacar que en la mayoría de los casos no le cabe a esta última sino complementar o corregir los efectos de las principales variables macroeconómicas sobre la disponibilidad y el acceso alimentario. En efecto, la política fiscal, la política monetaria y crediticia, la política salarial y la política de comercio exterior y, en particular, los principales "precios macroeconómicos" (tasa de interés, tasa de salarios y tipo de cambio) inciden de modo tan significativo en los precios relativos de los alimentos, en los términos de intercambio rural-urbano y en el poder de compra de los consumidores, que buena parte de la política alimentaria debe dedicarse a corregir (y no siempre con éxito) los efectos indeseados de las políticas indicada.

En la evaluación de sus efectos sobre la situación alimentaria, la mayoría de los análisis se reducen a considerar el impacto diferencial entre productores para el mercado interno y externo, y entre éstos y los consumidores, haciendo abstracción de la enorme heterogeneidad que, en América Latina, se da en cada una de las categorías mencionadas y en cada una de las fases (producción de insumos y materias primas, producción agrícola, acopio, agroindustria y comercialización). De un modo sintético --pues escapa a los propósitos de este documento-- el efecto de las probables políticas macroeconómicas sobre el funcionamiento del sistema alimentario puede

plantearse a partir de una desagregación de los diversos tipos de agentes que, es dable presumir, serán afectados de distinto modo por dichas políticas.^{55/}

2. Principales dilemas y controversias que enfrenta el diseño de la política alimentaria

De un modo explícito o implícito, en el debate más general sobre estrategia económica --que ha sido particularmente intenso en la región en la última década-- se han ido configurando posiciones contrapuestas sobre cómo abordar la política alimentaria; corresponde, por lo tanto, examinar aquellos aspectos de los paradigmas en pugna que inciden de modo directo y relevante en el diseño de la política alimentaria.

a) El dilema entre intervencionismos o subsidiariedad del estado

En lo que atañe a la política alimentaria, las principales expresiones de esta controversia serían: la que se refiere a si es la planificación o el libre juego del mercado que debe generar las señales que orienten la asignación de recursos en la economía y la referida a la competencia de la empresa pública o la privada en determinadas áreas de actividad económica que, por cierto, guarda estrecha relación con el primero de los aspectos mencionados (CEPAL, 1987).

En relación al primer aspecto (plan/mercado), la constatación de algunas situaciones en el ámbito alimentario invita a mirar con cautela las calificaciones apriorísticas de las virtudes o defectos de una u otra de las alternativas consideradas.

Una primera constatación es la de que, si existe un ámbito en que la intervención pública en los países desarrollados de economía de mercado ha sido particularmente intensa, es precisamente la del sector agrícola cuya estructura y niveles de productividad sólo pueden explicarse a partir de una acción estatal de amplio espectro y de larga data.^{56/}

Las enormes dificultades y tensiones que enfrentan los países desarrollados para, precisamente, reducir el intervencionismo público en el mercado agroalimentario, no hace sino confirmar cuan determinante ha sido, y es, dicho intervencionismo en las condiciones de funcionamiento de este sector. Abandonadas a las fuerzas del mercado, no sólo el dinamismo sino la propia viabilidad de una proporción significativa de su agricultura habría estado seriamente cuestionada.

Así como el sesgo ideológico que lleva a la sobrevaloración del rol del mercado no permite apreciar las limitaciones mencionadas, el sesgo opuesto de subestimar su fuerza y sus potencialidades, conduce también a errores de política de diverso orden, que pueden ilustrarse con algunos ejemplos: la experiencia de varios países de la región que han intentado mejorar (o sostener) el poder adquisitivo de determinados estratos sociales, a partir de una combinación de políticas de incrementos salariales y de controles de precios de los alimentos, ha dado lugar a escaseces, mercados negros, contrabandos de frontera, etc., como ocurrió en Chile (a fines de 1972 y en septiembre de 1973), en Bolivia (en la fase final de la administración pasada), y en la actualidad, en los casos de Nicaragua y Brasil (plan cruzado).^{57/} La

experiencia cubana, con los denominados mercados campesinos, constituye otro ejemplo revelador de la fuerza potencial de los estímulos de mercado sobre distintos agentes pues, aun en el marco de una economía centralmente planificada, el dinamismo con que irrumpieron dichos mercados y sus modalidades de funcionamiento desbordaron los marcos fijados por la política pública y culminaron con la reversión de ésta en 1982 (Benjamín y otros, 1985).

La cuestión central en el dilema empresa pública/privada no puede plantearse en términos de una definición en abstracto del mayor o menor tamaño y ámbito que debe tener el sector público una vis-à-vis la otra, sino de cuál es la mejor combinación de áreas de actividad de las empresas públicas y de las empresas privadas, que asegure el fortalecimiento y la dinamización recíproca de sus potencialidades, en función del logro de los objetivos de seguridad alimentaria mencionados más arriba. Aunque no existe una respuesta universal aplicable a todas las situaciones nacionales respecto a esta interrogante —con la excepción, por cierto, de las consideraciones relativas a bienes públicos y a beneficios sociales no expresables en ganancias privadas— el criterio general que debería guiar esta "división del trabajo", es el de extremar la selectividad de las áreas asumidas por las empresas públicas y no sobrestimar su capacidad de sustituir la actividad privada en aquéllas que suponen redes complejas de relación entre una multiplicidad de heterogéneos agentes privados.

Sin perjuicio de los alcances anteriores, debe destacarse que, en lo referente a los problemas de acceso alimentario y, de no mediar la intervención pública, no existirán las "señales de mercado" que permitan su superación, pues dichos problemas son —por definición— una expresión de la imposibilidad de ciertos sectores de expresar sus necesidades alimentarias básicas como demandas de mercado.

En general, las políticas de orientación de la oferta en una dirección coherente con los objetivos de la seguridad alimentaria, van más allá de "asegurar precios correctos" y puede exigir de incentivos que alteren los estímulos que de modo espontáneo generaría el mercado, incrementándola en unos casos y reduciéndola en otros. "La eficiencia es, con frecuencia, el resultado de distorsiones exitosas" (CEPAL 1987, p.21).

b) El dilema entre autosuficiencia alimentaria o agroexportación

Se trata de una expresión particular del dilema más general entre énfasis en los mercados internos o en los externos.

El examen realizado en otro de los documentos de este estudio sobre el funcionamiento del mercado mundial agrícola y alimentario y las consideraciones hechas en el capítulo sobre vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios de la región, pone en cuestión tanto la confiabilidad de dicho mercado como fuente complementaria de los faltantes interno, como su condición de espacio abierto para una agroexportación dinámica. Una serie de consideraciones invitan a dudar de la prudencia de aceptar una dependencia externa significativa en el abastecimiento de los productos esenciales de las dietas mayoritarias.

Entre estas consideraciones estarían: i) la inestabilidad de precios que ha caracterizado a dicho mercado, a partir de mediados de los setenta; ii) el carácter fuertemente oligopólico y la absoluta falta de transparencia con que actúan las grandes empresas comercializadoras de granos (D. Morgan, 1982); iii) la posición desventajosa con que entran los países deficitarios de la región, tanto por su marginalidad frente al reducido y poderoso grupo de grandes importadores (Japón y la URSS, fundamentalmente), como por la menor flexibilidad con que pueden admitir una reducción de sus importaciones pues, a diferencia de los grandes compradores, éstas constituyen alimento directo de su población y no pienso para el ganado; iv) las drásticas revisiones a que están siendo sometidas las actuales políticas agrícolas de los principales países con excedentes exportables, que hacen previsibles (si no preocupantes para los países deficitarios) las condiciones de funcionamiento de mercado internacional en el largo plazo; y, finalmente, v) el peligro de admitir el desestímulo a la producción interna que significan las importaciones a bajos precios (como consecuencia de los subsidios significativos de que éstos son objeto por parte de los países exportadores) y/o los cambios de los patrones de consumo hacia productos importados, no susceptibles de ser sustituidos por producción interna cuando dichas importaciones se dificultan.^{58/}

Con relación al mercado externo como destinatario y fuente de dinamización de la agricultura, caben también algunas reservas: por una parte, están aquéllas relacionadas con la magnitud que ha alcanzado el proteccionismo agrícola en los países subdesarrollados y, por otra, las pérdidas de ventaja comparativa de las exportaciones basadas tanto en recursos naturales como en mano de obra barata; expresión de lo primero es el descenso vertical de la relación de precios agricultura/manufactura, ^{59/} entre otros factores, porque el contenido de materias primas por unidad de producto se ha ido reduciendo a un ritmo acelerado como consecuencia de los avances tecnológicos.^{60/} La dirección del progreso técnico en los países desarrollados orientada a la reducción de los requerimientos de mano de obra por unidad de producto (agroindustria, servicios, etc.) determinará la pérdida de competitividad de las industrias que habían alcanzado un cierto dinamismo en décadas pasadas, a partir de sus costos de mano de obra.

Las consideraciones anteriores no están orientadas a suscribir de un modo absoluto los planteamientos que se derivan de cierta literatura que alguien ha denominado literatura "militante" y en la que se plantea privilegiar bajo cualquier circunstancia, ni a sugerir que la obtención de recursos externos no constituye un objetivo de la más alta prioridad en las actuales circunstancias, sino de destacar que el dilema planteado está lejos de ser trivial, como lo prueban los virajes que experimentó la política azucarera en Cuba y el intenso debate que se ha dado en Nicaragua entre los partidarios de fortalecer la agricultura campesina de granos básicos o a las empresas estatales de agroexportación.

No parece estar demás preguntarse por qué la autosuficiencia alimentaria (de él o los componentes básicos de las dietas nacionales) ha constituido una política explícita de los países desarrollados e, incluso, de los países de industrialización tardía del sureste asiático, que son considerados como verdaderos paradigmas del crecimiento hacia afuera.

c) Fortalecimiento campesino o empresarial en la producción de alimentos

Más que un dilema expresado como debate explícito, su presencia se revela a partir del examen de los énfasis relativos dados por las políticas públicas en uno u otro sector, cuando se trata de impulsar el incremento de la producción de alimentos básicos. Si se tratara exclusivamente de un problema de incrementos a corto plazo de la disponibilidad agregada, se podría sostener que dichos resultados se obtienen con mayor facilidad a partir de políticas conocidas y convencionales de estímulo a la producción empresarial; sin embargo, si el problema de mayor jerarquía es el acceso insuficiente a los alimentos básicos de parte de determinados sectores sociales y una proporción significativa de quienes sufren esta condición están vinculados de modo directo o indirecto a la agricultura campesina, entonces no es indiferente --desde el punto de vista de la seguridad alimentaria-- que los incrementos de producción se originen en dicho sector o en el de agricultura empresarial.

La información disponible muestra que, en los países con una proporción significativa de su población activa en el área rural (un 30% o más, por señalar alguna cifra), la agricultura campesina tiene un peso importante en términos de empleo, de área ocupada y de producción de alimentos generados, y que aparecen adscritas a ella la mayor proporción de familias con problemas de acceso alimentario; en otras palabras, en el campesinado coincide la presencia simultánea de parte importante de los problemas de acceso y de los recursos para su potencial solución.

El hecho de que las potencialidades de la agricultura campesina no se hayan manifestado o lo hayan hecho sólo de un modo parcial e ineficiente, no corresponde a una característica intrínseca de esta forma de producción, sino que es más bien consecuencia de la peculiar articulación entre el campesinado y el resto de la economía y de la sociedad, en particular de la posición que los campesinos ocupan en el mercado (como compradores y vendedores de productos y como vendedores de fuerza de trabajo) y del tipo de relación que suele establecer con ellos el aparato institucional público.

d) El dilema entre el corto y el largo plazo

En muchos casos, acciones que resultan convenientes a corto plazo terminan por dificultar (si es que no imposibilitar) la búsqueda de soluciones más estables a los problemas que determinaron las acciones de corto plazo: las políticas de precios bajos a los alimentos, con propósitos antiinflacionarios o redistributivos, al desestimular los incrementos de producción terminan por ser autodestructivas en el largo plazo; el recurso a importaciones subsidiadas puede no sólo desestimular la producción interna, sino conducir a cambios en los patrones alimentarios que no puedan más adelante ser satisfechos con producción interna; las políticas de estímulo a productores con capacidad de respuesta inmediata, en desmedro de la creación de capacidad productiva en el sector de pequeña agricultura, que requiere de plazos medianos a largos para desarrollar su potencial, constituyen ejemplos de las contradicciones (trade-offs) entre el corto y el largo plazo.

En general, la reorientación de la estructura productiva del sector alimentario es típicamente una tarea que supone plazos medianos a largos de maduración; sin embargo, tanto los "plazos políticos" de los períodos de

gobierno, como la urgencia con la que se presentan las necesidades de corrección de ciertos desequilibrios (precios, balanza de pagos, abastecimiento, etc.), tienden a posponer las tareas de cambio estructural como si de la superación de dichos desequilibrios surgieran las correcciones a las insuficiencias de la estructura productiva. En la medida en que se acepte que la sucesiva y cada vez más aguda serie de crisis "coyunturales" que experimentan las economías regionales tienen su trasfondo en los desequilibrios y en la falta de articulación de sus estructuras productivas —como lo destacan CEPAL y FAO— (CEPAL, 1987; FAO, 1986) se concluye que, de no abordarse este último tipo de factores, las políticas de ajuste tendrán efectos limitados pudiendo, en algunos casos, conducir a perpetuar los factores estructurales que dieron origen a su necesidad.

3. Principales conclusiones

De las consideraciones hechas hasta aquí, que prefiguran una determinada manera de abordar el problema de la seguridad alimentaria, cabría destacar que:

a) Los equilibrios macroeconómicos y el libre mercado (i.e., "precios reales") no aseguran el acceso a los mínimos nutricionales de quienes carecen del poder de compra necesario, y que no conducen a una estructura de producción coherente con la potencialidad de los recursos nacionales. La articulación entre la acción pública y la privada fortalece la contribución potencial de cada una. Para ello se debe concentrar la acción pública en los puntos neurálgicos del sistema alimentario; explicitar de manera clara las reglas de dicha intervención; y, evitar la invasión de los espacios en que las fuerzas de mercado pueden (y finalmente van a) establecer sus propias reglas;

b) No es posible determinar de manera apriorística si corresponde poner énfasis en la agroexportación o en la autosuficiencia alimentaria, sin evaluar en cada caso las implicaciones de una u otra sobre los niveles de equidad, suficiencia, estabilidad y autonomía de la oferta interna. La volatilidad de los mercados externos aconseja, sin embargo, asegurar niveles razonables de autosuficiencia regional en los componentes básicos de las dietas nacionales;

c) El fortalecimiento (o, si se quiere, la modernización) de la agricultura campesina constituye un pilar central de cualquier estrategia de la seguridad alimentaria en la mayoría de los países, tanto porque hay una mayor incidencia relativa de la pobreza, como por su carácter de productora preferente de alimentos básicos.

III. OBJETIVOS, METAS Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ALIMENTARIA

Dentro del marco de restricciones descritas en la Introducción, la política alimentaria deberá enfrentar el desafío de regular el funcionamiento de un sistema alimentario sometido: i) a un proceso de cambios significativos en los patrones de demanda, como consecuencia del acelerado proceso de urbanización (con concentración en pocos núcleos); ii) a un incremento de los niveles de educación (con la consiguiente reducción en las tasas de participación); iii) a una creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo; iv) a un incremento de la distancia entre lugares de residencia y lugares de trabajo; v)

con una creciente exposición a la publicidad que estimula la diferenciación en el consumo alimentario (en particular a través de la televisión); etc.

En este contexto será necesario aprovechar al máximo los grados de libertad con que cuenta para mejorar los niveles de disponibilidad y las condiciones de acceso, se trata, fundamentalmente de la existencia de una vasta gama de recursos aptos para la producción alimentaria que, con muy pocas excepciones se encuentran manifiestamente desaprovechados. En efecto, una significativa proporción de la fuerza de trabajo tanto urbana como rural se encuentra abiertamente desocupada o empleada en actividades de bajísima productividad; tierras susceptibles de labranza se encuentran dedicadas al pastoreo extensivo o simplemente abandonadas; la infraestructura de riego (en particular las grandes obras) como consecuencia de falta de mantenimiento o de la ausencia de obras secundarias se encuentra empleada a niveles inferiores al 50 o 60% de su capacidad; el uso de fertilizantes industriales es una fracción de los niveles prevalescentes en Asia y Europa y los rendimientos de cereales está en torno a la tercera parte a los obtenidos por algunos países de los continentes mencionados; finalmente, existen en muchos países, márgenes importantes de capacidad ociosa en el sector de la agroindustria alimentaria de básicos.

Dadas las tendencias observadas en la evolución de la seguridad alimentaria, las experiencias acumuladas en materia de política pública y las restricciones y grados de libertad que definen el marco en el que tendrá que desenvolverse de aquí a fines de siglo dicha política, no cabe sino concluir que —de darse la jerarquía debida al logro de la seguridad alimentaria— su búsqueda deberá estar basada en maximizar el aprovechamiento del potencial de recursos nacionales (o subregionales y regionales) en la producción de los componentes básicos de las dietas mayoritarias.

La producción alimentaria cumple dos roles vitales en un tipo de desarrollo intensivo en trabajo. En primer lugar, contribuye a generar una estructura de demanda apropiada a condiciones de bajas relaciones capital-trabajo y de acumulación de capital y, en segundo lugar, genera los bienes y salarios necesarios para la propia movilización de fuerza de trabajo (Mellor y Johnston, 1987, p. 37; Adelman, 1984).

1. Objetivos generales

En relación con los problemas de demanda, de acceso alimentario y de equidad en el funcionamiento a los sistemas, la política debería proponerse:

- a) garantizar la satisfacción de las necesidades alimentarias básicas de aquella parte de la población que, por problemas de ingreso, no está en condiciones de expresar sus carencias alimentarias en demanda de mercado;
- b) impulsar cambios progresivos en los patrones de demanda que sean tendencialmente coherentes con las potencialidades de los recursos nacionales y/o de los recursos de los países de la región en el marco de convenios de largo plazo.

En relación con los problemas de disponibilidad agregada:

- c) incrementar la suficiencia del sistema alimentario, con miras a asegurar el logro de las condiciones de acceso arriba indicadas, como un manejo programado de las importaciones que asegure que éstas constituyen un estricto complemento a los faltantes internos;61/
- d) reducir la inestabilidad (tanto a nivel local como nacional) de flujos y precios de los alimentos básicos, a partir del manejo anticíclico de una política de acumulación y venta de stocks basada en una distribución espacial de la capacidad de almacenamiento de alimentos nacionales e importados que sea funcional, tanto a la distribución espacial de los mercados (nacional, regionales y locales) como al patrón temporal de los ciclos agrícolas de las distintas regiones;
- e) incrementar los niveles de autosuficiencia, tanto en productos como en insumos y medios de producción del sector alimentario, especialmente en los componentes críticos de las dietas mayoritarias en el marco de acuerdos bilaterales, subregionales o regionales, como espacio que hace más viable el logro de este objetivo que su búsqueda a nivel de cada uno de los países.

2. La magnitud del esfuerzo: un intento de cuantificación

A partir de los supuestos implícitos en las proyecciones del estudio de la FAO, "Agricultura al 2000" (AT 2000) y de algunos específicos que se enumeran más adelante, se ha hecho un intento por estimar los niveles de producción y de uso de insumos requeridos para generar una oferta suficiente para la eliminación del subconsumo que se estima que prevalecerá a fines del milenio.

Según las proyecciones de AT 2000, la disponibilidad energética al 2000 será alrededor de un 7.5% superior a la prevaleciente en el periodo 1983/1985; sin embargo, dicha disponibilidad resultará insuficiente para superar la presencia de población en riesgo de desnutrición y, con mayor razón el subconsumo.

Para tener una visión del orden de magnitud del esfuerzo productivo necesario para alcanzar el objetivo mencionado, se han comparado las proyecciones de AT 2000 con los niveles de producción e insumos que serían necesarios para alcanzar una oferta de energía alimentaria que permitan la eliminación del subconsumo bajo los siguientes supuestos:

- i) La distribución de ingreso correspondería a la que tenían los países alrededor de 1980 (específicamente en los años indicados en el cuadro 26);
- ii) Los incrementos de producción planteados como necesarios corresponden al doble de la brechas 62/ estimadas admitiendo que por muy focalizada que sea una política, las filtraciones son siempre significativas;
- iii) El patrón de consumo (los porcentajes de calorías que vienen de distintas fuentes) es el mismo que supone el escenario de AT 2000 cuyas diferencias respecto a 1979/1981 aparecen en el gráfico 17.

Cuadro 26

AMERICA LATINA Y PAISES SELECCIONADOS: ESTIMACIONES DE LOS NIVELES
DE DESNUTRICION Y DEMANDA INSATISFECHA AL AÑO 2000 a/

(Porcentaje de población)

	1.4 TMB <u>b/</u>		Norma básica <u>c/</u>	
	1980	2000	1980	2000
Argentina (1982)	6.0	4.0	17.0	15.0
Brasil (1984)	24.0	14.0	46.0	32.0
Chile (1982)	13.0	7.0	35.0	23.0
Colombia (1982)	25.0	18.0	48.0	38.0
Guatemala (1979-1981)	39.0	31.0	63.0	56.0
Honduras (1982)	41.0	38.0	61.0	58.0
México (1977)	26.0	14.0	43.0	27.0
Panamá (1982)	13.0	9.0	48.0	38.0
Perú (1978)	41.0	37.0	62.0	58.0
Venezuela (1982)	13.0	6.0	37.0	24.0

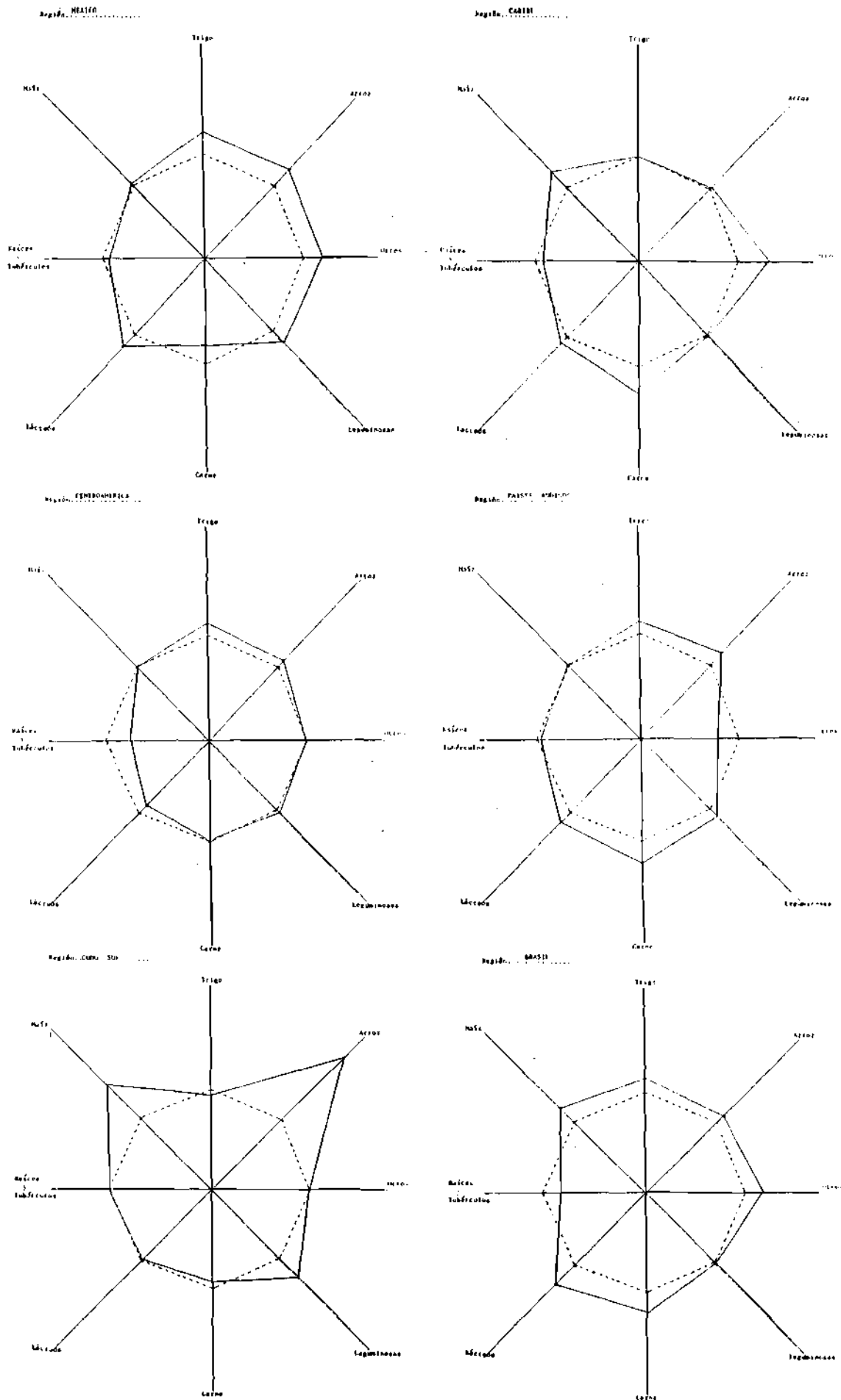
Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de proyecciones AT 2000 y CEPAL estimaciones de distribución de ingreso.

a/ Supone los niveles de disponibilidad calórica proyectados por AT 2000.

b/ Corresponde 1.4 veces la Tasa de Metabolismo Basal.

c/ Estimaciones de la CEPAL. (Véase Apéndice Metodológico.)

102
Gráfico 17 CAMBIO ESTIMADO EN LA INGESTA CALDRICA ENTRE 1980 Y EL 2000
POR SUBREGION (1979/81 = 100)



1979/81 - - - - -
 2000 —————
 Fuente: FAO, Supply Utilization Accounts.

La naturaleza de los supuestos indicados, unidos a aquellos requeridos para hacer las proyecciones de agricultura al 2000 constituyen por sí solos una advertencia sobre las limitaciones de las cifras presentadas que, por ello, deben tomarse sólo como aproximaciones gruesas al orden de magnitud del esfuerzo de producción requerido para que --una vez implementadas las medidas que permitan asegurar los derechos de acceso alimentarios a la población con subconsumo-- existan los productos necesarios para satisfacer sus necesidades.

a) Los niveles de desnutrición y subconsumo al 2000

La situación en materia de desnutrición y subconsumo de la población de los países para los cuales se disponían de datos recientes sobre distribución de ingreso muestra una reducción, en algunos casos significativa, respecto a los niveles prevalecientes a principios de esta década; no obstante lo anterior, para varios de los países considerados se advierte la persistencia de una situación extremadamente crítica en particular Perú, Honduras y Guatemala entre los diez países considerados.

En el cuadro 27 se registra la magnitud de las calorías per cápita al día disponibles en 1979/1981, las proyectadas a la AT 2000 y las requeridas para la eliminación del subconsumo. Dada la magnitud de éste, países como Guatemala y Honduras tendrían que elevar, en casi un 50% la disponibilidad calórica respecto a la estimada para el año 2000 y el Perú en más de un 40%; las magnitudes para el resto de los países se mantienen dentro de rangos alcanzables. HONDUR

Para lograr los niveles de ingesta indicados, los países con situaciones más críticas del subconsumo tendrían que elevar la producción en los principales rubros en proporciones que van desde un 50% a más de un 100% de los niveles estimados como probables en AT 2000. Así, la producción de cereales tendría que duplicarse en Perú, Panamá y Guatemala y otro tanto debería ocurrir con las leguminosas secas en los países indicados con los lácteos en Perú y con los tubérculos en Honduras. (Veáse el cuadro 28.) Incluso el objetivo de superar la desnutrición (es decir de permitir que la proporción de población en dicha condición alcance al menos el nivel de 1.4 TMB), exigiría, en los casos de Guatemala, Honduras y Perú incrementos del orden del 45% de los registrados en el cuadro anterior reduciéndose a menos del 20% en el caso de Panamá.

Con relación a los incrementos de rendimientos y usos de insumos (veáse el cuadro 29) éstos son perfectamente alcanzables en los países de déficit moderado pero resultan improbables en el caso de los países de déficits más agudos; así por ejemplo, Honduras tendría que duplicar los rendimientos por hectárea y Guatemala y Honduras tendrían que incrementarlos en casi un 70%.

En el caso específico de los cereales los rendimientos por hectáreas en Honduras deberían pasar del nivel de alrededor de 1.4 TM/ha que tenían en 1983 cerca de 2.3 TM/ha (contra 1.7 que supone las estimaciones de AT 2000). En Guatemala las relaciones serían de casi 1.5 TM/ha a 2.8 TM/ha (contra 2.1 TM/ha supuestos en AT 2000). En Perú de alrededor de 2.4 TM/ha a cerca de 3.4 TM/ha (contra algo más de 3.0 supuesto en AT 2000).

Cuadro 27

PAISES SELECCIONADOS: DISPONIBILIDAD MEDIA DE ENERGIA ALIMENTARIA PER CAPITA
PARA LOS ANOS 1979/1981, 2000 Y LAS REQUERIDAS PARA LA ELIMINACION
DE LA DEMANDA INSATISFECHA EN AMERICA LATINA

(En Kcal)

Países	Energía alimentaria		
	1979/1981 <u>a/</u>	AT 2000 <u>b/</u>	Meta <u>c/</u>
Argentina	3 252	3 259	3 331
Brasil	2 623	2 988	3 278
Chile	2 642	2 902	3 192
Colombia	2 506	2 826	3 107
Guatemala	2 221	2 234	3 323
Honduras	2 197	2 207	3 280
México	3 054	3 343	3 848
Panamá	2 322	2 419	2 960
Perú	2 179	2 268	3 255
Venezuela	2 665	2 821	2 993

Fuente: a/ Supply Utilization Accounts.

b/ AT 2000 Scenario

c/ Estimaciones de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Cuadro 28

PAISES SELECCIONADOS: VOLUMENES DE PRODUCCION DE AT 2000 Y LA META

(1979/1981 = 100)

Países	P r o d u c c i ó n											
	Cereales		Raíces y tubérculos		Leguminosas secas		Azúcar		Carnes		Leche	
	AT 2000	Meta	AT 2000	Meta	AT 2000	Meta	AT 2000	Meta	AT 2000	Meta	AT 2000	Meta
Argentina	197	198	135	138	185	185	132	134	109	111	138	141
Brasil	189	211	143	154	147	161	185	193	188	204	186	204
Chile	193	199	123	134	136	144	284	311	170	187	136	151
Colombia	164	183	147	159	168	188	141	152	178	196	206	226
Guatemala	174	285	153	215	227	334	179	233	166	241	198	296
Honduras	218	352	166	241	175	252	187	248	163	228	195	294
Panamá	149	187	141	168	138	212	138	152	195	239	188	235
Perú	218	364	138	193	162	234	175	250	207	302	150	220
Venezuela	265	299	168	176	162	191	254	274	224	238	237	255

Fuente: FAO, Supply Utilization Account, AT 2000 Scenario y Ajuste de Producción.

Cuadro 29

PAISES SELECCIONADOS: TASAS DE CRECIMIENTO DE INSUMOS Y RENDIMIENTO
ENTRE 1983-AT 2000 Y 1983-META

(En porcentajes)

	Rendimiento total		Rendimiento de cereales		Intensidad de cultivos		Fertilizantes		Fuerza de trabajo	
	Proyec- ción AT 2000	Meta AT 2000	Proyec- ción AT 2000	Meta AT 2000	Proyec- ción AT 2000	Meta AT 2000	Proyec- ción AT 2000	Meta AT 2000	Proyec- ción AT 2000	Meta AT 2000
Argentina	0.8	0.8	0.9	1.0	0.6	0.6	3.4	3.4	-0.5	9.7
Brasil	1.2	1.4	1.8	2.2	0.2	0.4	4.7	5.2	0.8	3.3
Chile	2.0	2.2	4.0	4.2	0.9	1.0	6.7	7.0	1.5	3.7
Colombia	0.5	0.6	0.6	0.7	-0.2	0.1	2.8	3.4	1.7	4.1
Guatemala	1.2	1.9	2.1	3.9	0.3	1.3	3.9	7.3	2.1	2.9
Honduras	0.5	1.0	1.3	3.0	0.5	1.5	4.5	7.9	2.8	3.9
Panamá	0.7	0.9	1.5	2.3	0.1	0.7	2.9	4.3	1.8	3.0
Perú	1.2	2.0	1.5	2.7	0.3	1.7	3.8	7.1	2.9	4.5
Venezuela	1.5	1.8	2.5	2.8	1.5	1.8	6.7	7.7	0.8	4.6

Fuente: FAO, Supply Utilization Account, AT 2000 Scenario y ajuste de producción.

La intensidad de uso del suelo (medida como porcentaje de la tierra arable que se cosecha y que, sobre todo en el caso de Honduras y Guatemala, ya han alcanzado porcentajes significativos (alrededor de 80%) tendrían que superar el 100% (es decir tener un porcentaje del 5 al 10% de dobles cosechas) contra niveles de orden del 90% supuestos en AT 2000. Los incrementos necesarios en el caso de Perú y Panamá estarían dentro de rangos razonables. Las tasas requeridas de incremento en el uso de fertilizantes implican que éstos deberían más que triplicarse en los casos de Perú, Guatemala y Honduras, duplicarse en el caso de Panamá, contra niveles algo menores que al doble para alcanzar los niveles de producción de AT 2000.

Como ejercicio de simulación alternativo se planteó la hipótesis de que la totalidad de la brecha de producción se logrará por la vía de las importaciones. Las implicaciones de dicha opción en términos de caídas en los niveles de autosuficiencia aparecen en el cuadro 30, en el que se comparan los coeficientes de autosuficiencia de las proyecciones al año 2000, del ajuste basado en producción (ejercicio de simulación anterior) y del ajuste basado en importaciones, como fórmulas polares alternativas de alcanzar la eliminación del subconsumo. Las implicaciones sobre los niveles de autosuficiencia de los países con situación más crítica serían:

La dependencia en materia de granos superaría los niveles del 40% (en el caso del Perú se aproximaría a un nivel del 60%) contra estimaciones del orden del 20% en AT 2000 para Guatemala y Honduras y del 40 para el Perú. En el caso de raíces y tubérculos, de leguminosas secas, de carne y de lácteos se pasaría de situaciones de autosuficiencia a dependencia de importaciones que superarían en casi todos los países y productos el nivel del 25%; sólo en el azúcar y con la excepción de Perú (que pasaría a importar alrededor del 30% de su requerimientos) se conservaría la condición de autosuficiencia.

Tanto el ajuste vía producción como el ajuste vía importaciones son opciones extremas destinadas a mostrar sólo la magnitud del esfuerzo interno o las implicaciones en materia de dependencia de privilegiar una u otra vía. En los países de situación más crítica las opciones serán, inescapablemente, una combinación de incrementos de producción y de comercio si se asume el objetivo de eliminar o de reducir significativamente la desnutrición y el subconsumo.

Entre los factores que contribuirían a reducir la magnitud del esfuerzo y hacer menos gravosa la dependencia externa están, por una parte el reducir al máximo las filtraciones hacia sectores o destinos distintos de la población afectada y en lo que hace el comercio, fortalecer las formas de integración regional y subregional para morigerar las implicaciones que, sobre la autonomía, suelen tener niveles críticos de dependencia alimentaria.

3. El fortalecimiento del poder local como condición de una política participativa

La forma que adopte la gestión pública y los espacios que se abran a participación sustantiva de la población constituirán determinantes claves de la eficiencia con que el sistema vaya resolviendo los problemas de seguridad alimentaria, pues las restricciones que enfrentará la política de seguridad alimentaria, la heterogeneidad de los agentes que es necesario convocar para lograrla, y la diversidad de la población en riesgo alimentario, imponen la

Cuadro 30

PAISES SELECCIONADOS: CAMBIOS EN LOS NIVELES DE AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA
ENTRE AT 2000 Y LA META. AJUSTES VIA PRODUCCION Y VIA COMERCIO EXTERIOR

(Tasas de crecimiento)

Países	Cereales			Raíces y tubérculos			Leguminosas secas		
	AT 2000	Produc- ción	Comer- cio	AT 2000	Produc- ción	Comer- cio	AT 2000	Produc- ción	Comer- cio
Argentina	2.77	2.74	2.75	1.00	1.00	0.98	3.41	3.37	3.36
Brasil	0.91	0.92	0.87	1.05	1.05	1.01	0.99	0.99	0.90
Chile	0.80	0.77	0.76	0.99	0.98	0.92	1.51	1.47	1.40
Colombia	0.78	0.80	0.73	1.01	1.01	0.94	0.78	0.80	0.71
Guatemala	0.78	0.85	0.57	1.06	1.02	0.75	0.97	0.98	0.67
Honduras	0.81	0.87	0.59	1.03	1.02	0.72	1.02	1.01	0.70
México	0.82	0.84	0.77	1.02	1.01	0.89	1.00	1.00	0.87
Panamá	0.67	0.69	0.57	1.05	1.04	0.90	0.41	0.51	0.33
Perú	0.58	0.70	0.43	1.01	1.00	0.73	0.90	0.93	0.64
Venezuela	0.47	0.49	0.45	1.02	1.02	0.98	0.33	0.37	0.31

Países	Azúcar			Carnes			Leche		
	AT 2000	Produc- ción	Comer- cio	AT 2000	Produc- ción	Comer- cio	AT 2000	Produc- ción	Comer- cio
Argentina	1.58	1.56	1.54	1.08	1.08	1.06	1.03	1.03	1.01
Brasil	1.22	1.21	1.16	1.10	1.09	1.00	0.99	0.99	0.91
Chile	0.64	0.64	0.58	0.99	0.99	0.90	0.87	0.88	0.79
Colombia	1.15	1.14	1.06	1.03	1.03	0.94	0.99	0.99	0.92
Guatemala	1.55	1.37	1.06	1.09	1.06	0.73	0.98	0.99	0.66
Honduras	1.43	1.29	1.04	1.24	1.16	0.83	0.96	0.97	0.65
México	0.95	0.96	0.83	1.00	1.00	0.87	0.97	0.97	0.85
Panamá	2.02	1.84	1.67	1.00	1.00	0.81	0.89	0.91	0.73
Perú	1.01	1.01	0.70	0.95	0.97	0.66	0.73	0.80	0.55
Venezuela	0.72	0.73	0.68	0.97	0.97	0.92	0.80	0.82	0.76

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de
FAO, Supply Utilization Account, AT 2000 Scenario y Ajuste de Producción.

necesidad de establecer políticas específicas y diferenciadas por tipo de agente y por tipo de problema de acceso.

Tanto la eficiencia como, en ocasiones, la propia viabilidad de algunas de las acciones propuestas dependerán, en medida importante, de la creación de un marco institucional que permita fortalecer la capacidad de acción del Estado en base a la participación organizada de los agentes sociales a quienes van dirigidas dichas medidas. El tipo requerido de reforma del marco institucional puede definirse, en términos sintéticos, como el fortalecimiento del poder local para una política alimentaria participativa. Así, la implantación de sistemas de vigilancia alimentaria, las acciones de intervención nutricional, los programas de empleo básico, el manejo de subsidios alimentarios focalizados a grupos específicos, etc., ganarían en eficiencia en un contexto de este tipo.

A pesar de la existencia de una vasta legislación que otorga diversas atribuciones a los poderes regionales y locales, una característica universal de las administraciones públicas de los países de la región, incluso de aquéllos con regímenes federales, es su extraordinario centralismo, tanto en lo que a atribuciones como a recursos financieros y humanos se refiere. En un contexto de este tipo, resulta prácticamente imposible abordar la diversidad con que se presentan los problemas alimentarios a lo largo del país, con la especificidad requerida y dando lugar a políticas de alto costo y de baja eficiencia en términos de magnitud de los mejoramientos por unidad de recurso público invertido como subsidios generalizados o campañas de atención no focalizadas.

Donde con mayor precisión se conocen la naturaleza y magnitud de los problemas que enfrenta la población, es a nivel de la localidad en que paradójicamente es donde con menos recursos y atribuciones se cuenta para abordarlos. Se trata, por lo tanto, de revertir esta situación fortaleciendo los poderes locales y creando en ellos espacios de participación para la comunidad organizada.

Entre las acciones encaminadas a lograrlo estarían: i) la delimitación del ámbito territorial de ejercicio del poder local. Aun cuando las divisiones administrativas existentes en la base de la pirámide del aparato público (por lo general municipalidades) parecerían constituir el punto adecuado para el ejercicio de una gestión descentralizada, su delimitación no siempre corresponde a lo que la población incluida reconoce como su espacio (o grupo) territorial siendo este último el que habría que identificar para hacer de él la unidad básica de gestión, sin perjuicio que varias de ellas constituyan las instancias político-administrativas a través de las cuales se ejerce la acción del estado. Delimitados los ámbitos locales, corresponde proceder a: ii) una descentralización de la competencia decisoria del aparato público para su delegación en las instancias locales; iii) una desconcentración de los recursos humanos materiales y financieros con lo que las principales ciudades están sobredotadas en comparación a las instancias regionales y municipales; iv) una integración a nivel de la localidad de las funciones dispersas en diversos ministerios, entidades descentralizadas o empresas del aparato público, que estén directamente vinculadas con las actividades con las que se pretende impulsar una gestión participativa (además de la atención alimentaria a grupos vulnerables y del desarrollo rural, las actividades de vivienda, salud, etc.); v) la creación de instancias mixtas en que participen, junto a

funcionarios, representantes de la comunidad local y que pueden tener un carácter genérico como un carácter específico (alimentario) vinculado a los problemas locales que se intenta abordar; vi) un sistema interactivo de información que vincule la localidad a la región y al centro, haciendo de la coordinación un proceso continuo y permitiendo que la detección o la alerta temprana de determinados problemas alimentarios, que requieran de acciones o recursos que no están presente en la comunidad, puedan ser transmitidas a las instancias correspondientes.^{63/}

4. Acciones destinadas a superar los problemas de acceso alimentario

La diversidad en el tipo y magnitud de los problemas de acceso que enfrentan los distintos grupos sociales y la necesidad de elevar la eficiencia en el uso de los recursos hace que, mientras más precisa sea la delimitación socioespacial de la población en riesgo ("targeting") y la caracterización del tipo y magnitud de sus carencias, mayor será la posibilidad de establecer medidas diferenciadas y específicas destinadas a solucionarlos, elevando con ello la magnitud del impacto por unidad de recurso invertido y reduciendo los costos finales respecto a políticas de cobertura amplia o baja capacidad de discriminación, como los subsidios generalizados a ciertos alimentos. Cabe tener presente, al respecto, que mientras más precisa es la delimitación de la población objetivo, menor es el costo directo (monto del subsidio u otros recursos) de alcanzar un determinado resultado, pero mayor es el costo administrativo de dicha delimitación, siendo sólo la práctica la que determine el punto de equilibrio.

Tanto para la delimitación de la población en riesgo como para el diseño mismo de las políticas de acceso, es necesario distinguir dos tipos genéricos de problemas de acceso insuficiente: i) los problemas de vulnerabilidad biológica de grupos específicos (mujeres embarazadas, nodrizas, niños en edad preescolar, etc.) o la falta de micronutrientes en regiones o grupos sociales determinados (yodo, vitamina A); y ii) los problemas de insuficiencia calórico-proteica derivados de la falta de derechos de acceso ("entitlements").

a) Acciones orientadas a la solución de los problemas de vulnerabilidad biológica

Existe en la región una vasta experiencia respecto a distintos mecanismos para abordar este tipo de problemas. Entre las más frecuentes se pueden destacar las siguientes:

TIPO DE INTERVENCIÓN:

Supervisión del crecimiento y desarrollo mediante uso antropométricos (predominantemente en la población infantil y más recientemente en embarazadas).

Programas alimentarios a grupos de población en riesgo o afectados de desnutrición. Se ha observado diversificación en las modalidades de implementación y la definición de poblaciones objetivas. (Véase comentario más adelante.)

Fortificación de alimentos.

Promoción de la lactancia materna y destete adecuado utilizando leche o alimentos preparados (formulated foods).

Otras intervenciones con impacto nutricional:

Inmunizaciones a la mujer (tétano) específica niños (múltiple).

Rehidratación oral.

Tratamientos antiparasitarios.

Anticoncepción y espaciamiento del período intergenésico.

OBJETIVOS:

Detección de desviaciones de la normalidad para su corrección de gráficos precoz y oportuna.

Tratamientos de deficiencias alimentarias globales. Menor énfasis en prevención.

Tratamiento y/o prevención de deficiencias de vitaminas y minerales (Fe, I, Vitamina A).

Prevención de la desnutrición e infecciones precoces.

Reducción morbi-mortalidad grave y embarazada.

Reducción morbi-mortalidad por gastroenteritis y desnutrición consecuente (ciclo infección-desnutrición).

Disminución de morbilidad y mejoramiento en la utilización de nutrientes.

Tamaño familiar adecuado. Mejor aprovechamiento de recursos existentes.

En general, los diversos tipos de intervenciones se inscriben en las propuestas de la OMS para la Atención Primaria de Salud (para todos) en el año 2000. Las medidas formuladas por UNICEF en la denominada Revolución por la Supervivencia y el Desarrollo Infantil, complementan el programa anterior y enfatizan el cómo llevarlas a cabo con amplia participación social, utilizando técnicas sencillas y de bajo costo, al alcance de la población.^{64/}

En general, los mecanismos para abordar las enfermedades derivadas de carencias nutricionales específicas (fierro, yodo, vitamina A) son perfectamente conocidas e indican que pueden ser controladas en pocos años y a bajo costo, a través de la fortificación de alimentos de uso generalizado. Así, se ha logrado un progreso considerable en el control del bocio endémico, a través de la iodización de la sal en varios países de América Latina (Argentina, Colombia, Guatemala, México, Chile, etc.) y la superación de las deficiencias de hierro, a través de la fortificación del azúcar. Sin embargo, a pesar de tratarse de técnicas conocidas y de bajo costo, existe todavía una alta incidencia del bocio --con todas sus implicaciones en materia de cretinismo y retardo mental-- en el Brasil y en varios de los países andinos (Bolivia, Ecuador y Perú particularmente).

También en lo que se refiere a grupos vulnerables (embarazadas, nodrizas y niños en edad preescolar) las alternativas técnicas son perfectamente conocidas, por lo que los problemas de diseño se remiten a cuestiones de costo/eficiencia de distintas alternativas y/o al carácter preventivo o curativo de la estrategia a adoptar.

La magnitud del efecto y los costos involucrados en un programa de alimentación suplementaria, serán proporcionales a la cantidad, calidad y tipo de alimento suministrado, a la duración del período de complementación y a la gravedad del status nutricional de los beneficiarios, por lo que el diseño de una política eficiente supone disponer de criterios para delimitar cada una de estas variables, de modo de maximizar el impacto de una cantidad dada de recursos.

El insuficiente desarrollo de los métodos de evaluación de la relación costo/beneficio de estas políticas, no permite el establecimiento de criterios o rangos precisos para sus niveles óptimos y plantea, desde ya, una tarea a desarrollar en el ámbito de la investigación de política nutricional.

Criterios tentativos basados en diversas experiencias serían: i) en relación a la cantidad, que es insuficiente cubrir estrictamente la brecha individual entre ingesta corriente y requerida, por la existencia de diversos tipos de filtraciones (menor alimento en el hogar a la persona que recibe alimentación complementaria, complementos uniformes a brechas diferentes, reventa de los productos, etc.) La reducción de estas filtraciones implica incrementar las raciones o los niveles de supervisión; ii) en relación a la composición de los alimentos, basta con garantizar una ingesta calórica suficiente para que los mínimos proteicos queden cubiertos; la inclusión de vitaminas y minerales resulta, sin embargo, indispensable; iii) en lo que hace al tipo de alimentos suministrados, debe evitarse el uso de aquéllos no susceptibles de producción interna (promover los autóctonos), particularmente en los programas de atención a niños en edad preescolar y escolar, por ser un momento clave de formación de las preferencias alimentarias; iv) respecto al

tiempo de aplicación de los programas, la escasa evidencia sugiere que, en el caso de las mujeres embarazadas, los máximos efectos se obtienen en el último trimestre del período de gestación; y, en el caso de los niños, entre el 60. y el 360. mes. La duración de los programas será menor mientras mayor supervisión y magnitud tenga el complemento alimentario (tres a cuatro meses en centros de rehabilitación o dos años o más en programas convencionales de complementación).

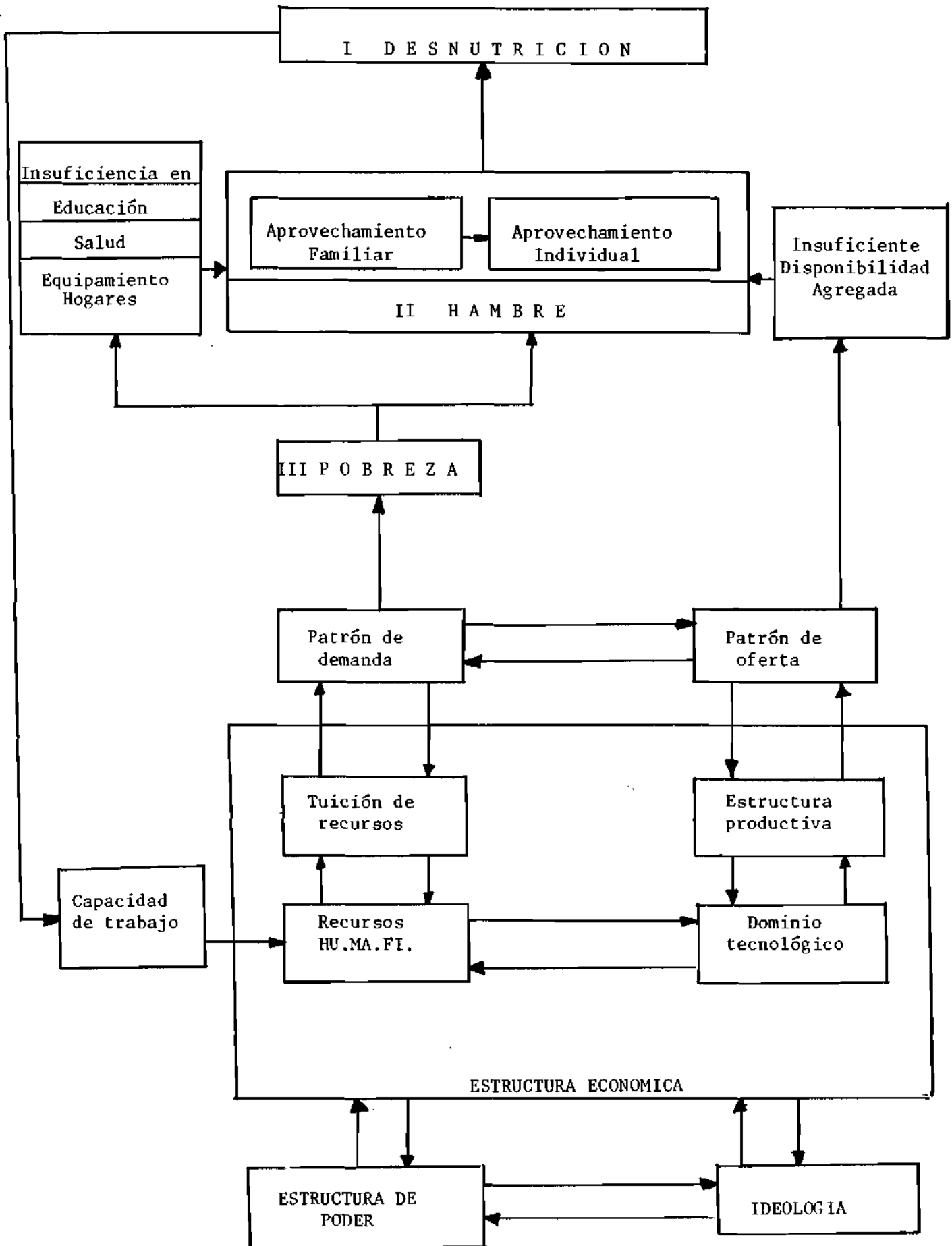
Con relación al enfoque preventivo o curativo, debe tenerse presente: i) que las acciones de carácter preventivo (es decir, en población en riesgo potencial de desnutrición) son preferibles a las de carácter curativo (personas y familias con daño nutricional) y que, aunque en el corto plazo tienen costos mucho mayores --por la mayor amplitud de la población atendida-- dicho costo puede ser declinante a mediano y largo plazo, dependiendo de la eficiencia de la propia política de acción preventiva mientras que las acciones de tipo curativo, aunque de menor costo en el corto plazo, no aseguran que los individuos enfermos no se generen a igual o mayor velocidad de aquéllos que han logrado recuperarse; y ii) que los problemas de detección, alerta temprana de las personas y familias en riesgo de desnutrición, los de diseños de formas de intervención específica, y los de evaluación y seguimiento de los resultados de dichas intervenciones, se ven enormemente facilitados en un marco institucional como el señalado anteriormente.

b) Acciones destinadas a reducir el subconsumo calórico

Por contraste con los problemas de vulnerabilidad biológica, la solución a los problemas de insuficiencia calórico-proteica o, si se quiere, de falta de derechos de acceso a una alimentación suficiente (food entitlements) es no sólo más compleja, sino que trasciende, en muchos casos, a acciones específicas que puedan tomarse en el ámbito de la política alimentaria, pues involucra, en rigor, a todo el "estilo de desarrollo". En términos esquemáticos (véase el diagrama 1), podría decirse que: la desnutrición es un problema clínico; el hambre, un problema sicobiológico; y la pobreza, un problema socioeconómico, de modo de destacar tanto la complejidad de las acciones orientadas a superar los problemas de acceso como las limitaciones de la política alimentaria. Hecha esta aclaración, lo que se intenta en los párrafos que siguen es esbozar el enfoque y el tipo de acciones que es posible plantear para contribuir, desde el ámbito de la política alimentaria, a superar algunas de las manifestaciones más críticas de los problemas de acceso.

Dos criterios de tipo general deberían gobernar el diseño de las acciones específicas destinadas a atender a la población con problemas de acceso alimentario: i) destinar recursos a mejorar el grado de delimitación de la población objetivo hasta un punto en que el incremento en los costos administrativos requeridos sea compensado por la reducción en los subsidios directos necesarios para atender a dicha población; y ii) concebir las políticas asistenciales, como acciones estrictamente transicionales hacia situaciones de autosustentación de los beneficiarios. Dicho en otros términos, lo anterior supone buscar fórmulas de atención que hagan que los flujos de la asistencia se transformen en activos generadores de ingresos de forma progresiva, hasta hacer innecesaria la continuidad del flujo asistencial.

Diagrama 1



De mayor eficiencia son las diversas formas de transferencia de derechos de acceso hacia la población en riesgo que van desde aquéllas constituidas por incrementos en el poder adquisitivo genérico de dicha población --como los bonos de cesantía, los programas estatales de empleo mínimo, etc.--, hasta aquéllas de mayor o menor atadura al incremento específico del acceso alimentario --cupones para la adquisición de alimentos, entrega directa de productos, programas de alimentos por trabajo, etc.-- cuyas ventajas o desventajas relativas son difíciles de establecer a priori, pues dependen de las características específicas de cada situación concreta. El problema central de estas políticas es el de establecer la elegibilidad de los posibles beneficiarios, sobre todo cuando los recursos son limitados y la magnitud de los potenciales demandantes es masiva.

El problema de la elegibilidad y el del diseño mismo de la política, aparece planteado con distintos tipos de exigencias en las grandes ciudades, en las ciudades pequeñas y en los poblados rurales, lo que sugiere la necesidad de aproximaciones distintas en cada uno de estos contextos en función de cómo se combinan, en cada caso, el grado de concentración del hábitat de los afectados, su nivel de organización y la presencia o no de redes (comerciales u otras) a través de las cuales puede materializarse la detección y la acción, la evaluación y el control. Cabe notar que los costos administrativos tenderán a incrementarse a lo largo del continuo que va, desde configuraciones de hábitat concentrado, de población homogénea y organizada, a configuraciones de hábitat disperso, heterogéneo y sin organización. (Véase el diagrama 2.)

En las grandes ciudades, por efectivo que haya sido el fortalecimiento del poder local y por amplia que haya logrado ser la participación organizada de la población, no es posible dejar en manos de la autoridad local la tarea de determinar quiénes son elegibles pues, dadas las limitaciones de recursos, las presiones terminarán por sobrepasar la capacidad de arbitraje de dicha autoridad. En estas situaciones, lo que cabe es establecer mecanismos que conduzcan a la autoselectividad de los eventuales beneficiarios, es decir, de quienes no tengan otra alternativa de asegurar un cierto nivel básico de consumo alimentario que la de postular a los programas diseñados con este propósito. Ejemplos de política de este tipo los constituyen los programas de empleo mínimo, que pueden o no ser remunerados parcialmente en alimentos o en bonos para su adquisición. Se cumplirían plenamente los criterios generales enunciados anteriormente, si los resultados de este tipo de empleo se tradujeran en la creación de fuentes de ocupación permanente y/o en el mejoramiento de las infraestructuras sociales (escuelas, policlínicos, etc.) de la propia localidad a la que pertenecen los postulantes a estos programas.

Otro ejemplo de acción conducente a la autoselección de la población beneficiaria sería el establecimiento de comedores populares autogestionados en los barrios marginales, con el respaldo de la autoridad local --la que podría proporcionar infraestructura estandarizada (local, cocinas, utensilios, etc.) de producción nacional-- masificando las experiencias más exitosas de las diversas iniciativas impulsadas por organismos no gubernamentales en muchas de las ciudades latinoamericanas. En idéntica dirección apuntarían aquellas iniciativas destinadas a promover (por la vía del crédito subvencionado) la formación de asociaciones de compra colectiva de consumidores pobres de barrios marginales, etc.

Diagrama. 2

GRADOS DE DIFICULTAD DE UNA POLITICA DE ATENCION A GRUPOS VULNERABLES a/

Población		Socialmente homogénea		Socialmente heterogénea	
		Con organización	Sin organización	Con organización	Sin organización
Hábitat	CONCENTRADO				
	DISPERSO				

The table is divided into four quadrants by a vertical line between the two 'Socialmente' columns and a horizontal line between the two 'Hábitat' rows. A dashed diagonal line runs from the top-left cell (Socialmente homogénea, Con organización, Hábitat concentrado) to the bottom-right cell (Socialmente heterogénea, Sin organización, Hábitat disperso). A solid horizontal arrow points from the left to the right across the middle of the table. A solid vertical arrow points from the top to the bottom in the center of the table.

a/ Las flechas indican el sentido en que se incrementan los grados de dificultad.

En las ciudades pequeñas, en los poblados rurales y, eventualmente, en ciudades de tamaño medio, es posible plantear una política de transferencia de poder adquisitivo alimentario a las familias con una ingesta insuficiente (bonos, entrega física de alimentos, etc.), sobre todo si se ha logrado implementar en alguna medida, un marco institucional como el planteado en párrafos anteriores, tanto porque la magnitud de los recursos involucrados sería significativamente menor que en el caso de las grandes ciudades, como porque --si se definen criterios de elegibilidad simples y transparentes-- el peso de los elementos de control social evitaría que el número de beneficiarios exceda a quienes, en estricto rigor, debieran recibir los beneficios del programa. No debe desestimarse el hecho de que una política de este tipo podría constituir un freno importante a la migración hacia las grandes ciudades.

En el sector rural, la población con problemas de acceso constituida por trabajadores sin tierra o con cantidades marginales de ésta, podría ser parte de la población beneficiada con las políticas mencionadas en el párrafo anterior o, si las condiciones institucionales lo permiten, podrían incorporarse a programas de empleo impulsados por la autoridad local y destinados a la creación de infraestructura productiva y/o social de beneficio de la localidad rural a la que pertenece este tipo de trabajadores.

En el caso de los pequeños productores (campesinos), las políticas de transferencia deberían constituir parte de programas destinados a mejorar los niveles de productividad de sus explotaciones, es decir, ser componente de programas de fortalecimiento y modernización de la agricultura campesina que han sido tratados con detalle en diversos trabajos preparados por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO (1986 b y Schejtman, 1987).

5. Lineamientos de política vinculados a los problemas de disponibilidad agregada

En la primera parte se destacó que los alimentos adquiridos por el consumidor final eran la resultante de una larga cadena de transacciones entre agentes diversos en la que la agricultura era cada vez más fuente de insumos que de bienes finales y que este hecho debería ser internalizado en el diseño de la política alimentaria. Tratándose de un enfoque respecto al cual las experiencias prácticas de aplicación son todavía fragmentarias, y de que no existen los arreglos institucionales que permitan superar, de inmediato, la separación de la acción pública en distintos compartimentos debería procederse de modo gradual en su implementación, partiendo por un número reducido de las cadenas más importantes desde el punto de vista de la seguridad alimentaria donde, además, se den grados de articulación que justifiquen un enfoque sistémico (pan y equivalentes, aves, azúcar).

El logro de una disponibilidad agregada suficiente, estable y menos vulnerable a las condiciones del mercado externo supone acciones en el ámbito interno en relación a la producción y a la política de importaciones, así como el impulso de determinadas iniciativas en el ámbito regional y mundial.

a) Lineamientos vinculados a la producción y comercialización

La heterogeneidad de los agentes involucrados en cada una de las distintas fases de las cadenas alimentarias (que hacen de éste, en rigor, el más heterogéneo de los sectores de la economía) le imponen a la política de estímulo a la producción una mayor complejidad de la que presenta en otros sectores y plantea la necesidad de establecer políticas diferentes para los distintos agentes involucrados. Lo anterior supone alguna evaluación apriorística del comportamiento histórico y potencial de los agentes, a la luz de los objetivos de la seguridad alimentaria para diseñar las medidas específicas que permitan neutralizar los comportamientos contradictorios y materializar potenciales contribuciones. Un criterio general en este sentido, sería el de estimular la producción, transformación y distribución de alimentos básicos a aquellos agentes capaces de ofrecer una mayor oferta por unidad neta de requerimientos directos e indirectos de insumos importados, de asegurar un mayor componente de empleo (salarios) por unidad de producto generado y de requerir un menor incremento en los precios, como estímulo a los incrementos en la oferta de productos o servicios.

Areas de particular atención de la política debieran ser:

- La producción primaria, el fortalecimiento de la agricultura campesina constituye un componente clave en todos aquellos países en que un porcentaje importante de la población activa se encuentra vinculada directa o indirectamente a este sector, a través de estrategias como las planteadas en parte en los trabajos ya citados elaborados por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, por lo que no cabe aquí abundar en ellas.

- La industria agroalimentaria, constituye el núcleo de control y segmento dinamizador por excelencia de varias de las cadenas de las que forma parte. La ausencia de una política que oriente su desarrollo ha sido uno de los elementos más distorsionadores en la evolución de los sistemas alimentarios nacionales (indiferencia por los recursos nacionales, sobreinversión, concentración, diferenciación espúrea de productos, etc.). En este ámbito, la política debería orientarse a: i) estimular la producción de básicos de consumo masivo (desestimulando, por lo tanto, formas espúreas de diferenciación); ii) desconcentrar su localización ("ruralizar" la agroindustria); iii) impulsar escalas y formas de organización que permitan una articulación dinamizadora con la pequeña producción agrícola (agroindustria autogestionada por organizaciones campesinas y/o empresas mixtas entre el Estado y los pequeños productores).

En la comercialización es necesario definir una política que regule el desarrollo de los distintos tipos de unidades en una dinámica coherente con los objetivos de equidad y estabilidad de los sistemas alimentarios. Esta necesidad es particularmente fuerte en lo que se refiere al pequeño comercio local --que no puede ser visto solamente como una fuente de absorción de desocupación disfrazada, sino como un área importante de acción de la política pública pues, a pesar de los mayores costos unitarios, en dicho comercio se abastece una proporción significativa de las familias pobres, ya que encuentran allí facilidades que están ausentes en el comercio más formal (localización, crédito informal y personalizado, microfraccionamiento y otros servicios). Para la regulación de su desarrollo se debe: i) impulsar su organización (a través de cadenas voluntarias), ii) crear empresas proveedoras ad hoc,

iii) otorgar créditos subvencionados, iv) incentivar la fabricación de productos sin marca en envases de mayor fraccionamiento que los convencionales, v) promover la producción de módulos de instalaciones que mejoren las condiciones sanitarias y de ventas, vi) planificar y reglamentar su distribución espacial, etc. Una red organizada de pequeño comercio local podría constituirse en el punto de apoyo clave de una política de venta racionada a consumidores de bajos ingresos.

b) La política de precios constituye un instrumento de gran poder, pero de efectos complejos y a veces engañoso, como factor de estímulo a la producción o de protección al consumo. La sensibilidad política a los incrementos de los precios de los alimentos hace que éstos no puedan considerarse como "un precio más" dentro de la economía, y los convierte en una de las áreas de intervención recurrentes de la autoridad, que oscila entre intentos de contención prolongada y saltos bruscos para superar los rezagos en sus niveles, con todas las consecuencias negativas que implica esta dinámica.

La formulación de recomendaciones precisas sobre política de precios se ve inhibida por el hecho de que las relaciones causa-efecto no están acotadas al impacto directo y deseado sobre los productos afectados pues, sobre todo en alimentos de consumo masivo y de alto peso en el gasto de los consumidores, se genera una cadena de efectos indirectos no deseables a corto y largo plazo, que pueden contradecir incluso el efecto buscado. Por ello, no cabe sino establecer algunas prevenciones y ciertas reglas a observar en el diseño de esta política.

i) Cuando un determinado resultado puede alcanzarse con medidas alternativas y de efectos acotados, debe recurrirse a ellas con preferencia a la manipulación de los precios de los productos finales (v.g., subvención de insumos a determinado tipo de productores, programas de producción en determinadas regiones, cupones de alimentos destinados a determinado tipo de consumidores, etc.).

ii) En el manejo de la política de precios de los alimentos, es necesario el seguimiento de ciertas relaciones claves de precios que pueden ser indicativas de (o conducir a) distorsiones no deseadas en la asignación de recursos y en la producción; entre éstas estarían la evolución de la brecha entre los precios internos y los precios de frontera (con y sin los subsidios otorgados por los países exportadores), y las brechas de compra/venta en las distintas fases de la cadena del producto, entre regiones y entre distintos tipos de canales de comercialización. El monitoreo de estas relaciones (o si se quiere, de la evolución de las brechas) puede sugerir áreas de intervención pública que orienten el funcionamiento de los mercados en la dirección deseada a través, por ejemplo, del establecimiento de bandas de precios para regular la relación entre precios internos y precios de frontera; la regulación y control de los mercados monopólicos o monopsonícos a lo largo de la cadena del producto; la creación o mejoramiento de infraestructura comercial y de transporte donde se adviertan grandes diferencias espaciales en los precios al consumidor, etc.

iii) Las políticas de control de precios (con salarios al alza) como mecanismos de redistribución del ingreso tienen alcances muy limitados. Pasados ciertos límites, estas políticas conducen necesariamente al sobreconsumo,

acaparamiento, surgimiento de mercados negros, contrabando de frontera, etc., revirtiendo los efectos redistributivos iniciales y creando graves tensiones en el funcionamiento del sistema alimentario.

c) La política de importación alimentaria, debidamente programada para asegurar la estabilidad en el tiempo de los flujos y precios alimentarios, constituye un instrumento más eficiente que la mantención de stocks físicos con este propósito. Pero, para que dicha política cumpla efectivamente este papel, es necesario introducir modificaciones sustanciales en su logística, que incluyen: i) un sistema de vigilancia y alerta temprana sobre la evolución de siembras y cosechas (para evitar "compras de emergencia" a alto costo); ii) un sistema de información sobre la evolución del mercado internacional; y iii) la racionalización de la infraestructura de puertos, transporte y acopio que la haga coherente con las fluctuaciones en el espacio y en el tiempo de la oferta interna.

d) Los acuerdos regionales y subregionales pueden ampliar enormemente los grados de libertad de las políticas de seguridad alimentaria y hacer viable un alto grado de autosuficiencia en productos, insumos y medios de producción. Sin embargo, a pesar de la reiterada preocupación por la seguridad alimentaria en todos los acuerdos, pactos y foros existentes, ésta no ha trascendido la declaración de intenciones y los diagnósticos sobre ventajas potenciales de una mayor integración. Parece indispensable: i) evaluar con realismo los obstáculos políticos que impiden avances concretos; ii) abandonar el voluntarismo de proyectos ambiciosos; y, iii) plantear de un modo pragmático el impulso de acciones viables, por modestas que sean y por reducido que sea el número de países que se incorporan. Los mecanismos contemplados en los protocolos del acuerdo argentino-brasileño sugieren uno de los posibles caminos a adoptar. El fortalecimiento de las Redes de Cooperación Técnica impulsadas por la Oficina Regional de la FAO, constituye un marco para la gestación y promoción de iniciativas en esta línea.

e) En relación con el mercado mundial, sólo cabe agregar a lo señalado en otros documentos, la necesidad de: i) impulsar acciones que reduzcan el efecto desestabilizador de las políticas de grandes importadores y exportadores; ii) incluir salvaguardas a los intereses de los países deficitarios en las propuestas de liberalización del comercio (recogidas en Miller, 1986); iii) diseñar un sistema de compensación de déficits coyunturales que articule una política internacional de stocks (parcialmente mantenidos en los países deficitarios) con facilidades financieras consistentes en una ampliación y flexibilización de las condiciones de la facilidad cerealera del FMI. Con respecto a la ayuda: i) incrementar los montos y redefinir los procedimientos, evitando sus efectos de desestímulo a la producción y de "creación" de demanda por productos no susceptibles de producción interna; ii) establecer acuerdos de largo plazo; y, iii) asegurar su empleo en proyectos que coadyuven al desarrollo de la pequeña agricultura.

Notas

- 1/ Para un intento de formulación del concepto de sistema alimentario en términos de teoría de sistemas, ver R. García, 1984.
- 2/ Los productos indicados corresponderían al 72% de la ingesta calórica de Corea, algo más del 55% en Japón y a menos del 38% en Estados Unidos. (FAO, Food Balance Sheets).
- 3/ Ver más adelante la descripción que se hace de la evolución de la dieta japonesa y de los vínculos de dicha evolución con el proceso de acumulación y desarrollo en dicho país.
- 4/ Entendiendo por tal, el paso de actividades manuales agrícolas a otras y el de manuales a no manuales.
- 5/ Para un análisis detallado de los cambios referidos, ver CEPAL 1986 b, noviembre 1986.
- 6/ Los países incluidos son Brasil, Colombia, Venezuela, México, República Dominicana, Jamaica, Perú y Chile, elaborando cálculos directos para los seis primeros.
- 7/ Se ha excluido a los países del Cono Sur en que la combinación trigo-carne en espacios vacíos o de baja densidad de población autóctona dominaron los patrones de uso del espacio rural.
- 8/ Se trata de un tipo de actividad cuya importancia potencial como instrumento de una política alimentaria no debe subestimarse (ver más adelante capítulo sobre políticas) y que ameritaría una investigación específica sobre su situación actual y sus tendencias.
- 9/ "Este retroceso (del azúcar) se compensa probablemente con consumición fuera del hogar (té, café, bebidas endulzadas) más frecuentes en la ciudad, difíciles de localizar y probablemente no calculadas lo suficiente" (Perisse, 1983, p. 9).
- 10/ El consumo de hierro aunque menor en las áreas urbanas es más asimilable dado la mayor proporción de éste que es de origen animal.
- 11/ Estudios monográficos muestran que, en determinados niveles de ingreso, la diferencia entre ingesta suficiente y otra que no alcanza el nivel y composición de los mínimos requeridos, queda explicada por las diferencias de tiempo invertido (generalmente por la mujer) en la localización y adquisición de una "canasta" de mínimo costo monetario, pero cuya conformación implica largos recorridos (Franklin y Vial, 1985).
- 12/ Ver acápite sobre crisis en la Parte II.
- 13/ Aunque en años recientes la tendencia es al descenso en el consumo de carnes en los Estados Unidos, este comportamiento ocurre a partir de niveles muy altos de consumo per cápita y como parte de un proceso acelerado de concientización sobre la relación entre nutrición y salud.
- 14/ El contraste con la situación de Corea y con la situación de Japón mencionada en la cita con que culmina este capítulo, son reveladoras del vínculo entre la evolución de los patrones de consumo en general y del alimentario en particular tienen sobre la dinámica del desarrollo. Para una reflexión más general sobre los vínculos entre austeridad, equidad, progreso técnico y desarrollo, ver F. Fajnzylber, 1988).
- 15/ Se entiende por tal a la relación entre el contenido calórico de los insumos agrícolas empleados por unidad de caloría disponible para el consumo.
- 16/ Incluyendo en este cálculo los procesos de producción, transformación, transporte, comercialización, adquisición y preparación de los alimentos.

17/ Aun estimaciones más modestas hechas por Pimentel (1973) indican que el nivel de subsidio energético requerido por el patrón de consumo alimentario norteamericano conduciría al agotamiento de las reservas de petróleo existentes en un periodo de 12 años. La estimación implícita de Pimentel es de 1 246.8 kilogramos/habitante equivalente a petróleo crudo en el sistema alimentario de los Estados Unidos alrededor de 1975. En 1980 el consumo total de petróleo en Sudamérica era de 643 kilogramo/habitante (ONU, Energy, 1982).

18/ En el sentido de haberse incrementado el consumo de pan como sustituto del arroz, que en el periodo de preguerra fue considerado un sustituto inferior y del incremento del uso del aceite que ha pasado a reemplazar las prácticas de cocción (boiling and broiling) de la cocina tradicional.

19/ Un estudio realizado para la Junta del Acuerdo de Cartagena llevó a concluir que ha habido un proceso progresivo de desvinculación entre "el núcleo más importante de la agroindustria" y la agricultura subregional que se expresa en la simultaneidad de la caída de la producción subregional orientada a la agroindustria y el incremento de los insumos importados destinados a ella.

20/ Del resto de los sectores, además de excluir al sector agrícola y a la industria agroalimentaria se excluyeron también el sector comercio y el sector de combustibles.

21/ Se trata de un fenómeno que no es ajeno a la industria alimentaria de los países desarrollados, pues en un estudio comparativo de nueve ramas para Canadá, Francia y Estados Unidos se estableció que este sector ocupaba el primer lugar en los dos primeros países indicados y el segundo en los Estados Unidos. (Ver ONUDI, Estudio Mundial de la Agroindustria 1975/2000).

22/ El origen y varios de los tratamientos que el concepto ha tenido.

23/ Excluida la industria en gran escala de pan de caja o de molde y la de otros derivados del trigo o del maíz que corresponden a los grupos que se describen más adelante.

24/ Para un análisis más detallado de esta problemática, ver N. Frigerio, 1983, así como los materiales presentados a la Consulta de expertos sobre aspectos críticos del abastecimiento de alimentos en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 22-25 octubre 1985.

25/ Para mayores antecedentes consultar el documento de FAO, "Informe del Director General sobre la seguridad alimentaria mundial: reconsideración de los conceptos y métodos" (CFS: 83/4, diciembre de 1982).

26/ Desde este punto de vista, no resulta indiferente en un país con un peso importante de población campesina, que las políticas de estímulo a la oferta, para resolver los problemas de disponibilidad agregada, se orienten hacia las unidades empresariales y no a las campesinas.

27/ Ver Apéndice Metodológico. Esta norma resulta entre un 5% y un 10% inferior a la empleada por Altimir (1979) para las estimaciones de pobreza.

28/ La metodología empleada corresponde a la sugerida por Huddleston (1978) y Valdés (1981). (Ver Apéndice Metodológico.)

29/ El Sahn y J. von Braun (1987) en una muestra de 38 países, con una metodología diferente llegan a la misma conclusión sugiriendo que esta situación se deriva de mejoras en la práctica de manejo de inventario y de comercio exterior.

30/ Debe recordarse que en el caso de México, que exhibe alta inestabilidad, entre los cereales sólo el maíz corresponde a producción predominantemente campesina, mientras que el trigo y el arroz son marcadamente cultivos empresariales (ver CEPAL, 1982, p. 84 y 85).

31/ Las regiones resultan en muchos casos positivas y en la mayoría no significativas estadísticamente.

32/ Paradojalmente, no hay una correspondencia biunívoca entre mayor incidencias de los volúmenes y mayor estabilidad.

33/ En las estimaciones hechas por Valdés (1981, p. 37) para el período 1961-1976 para Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú se encontró al igual que en la presente estimación que en cinco de los seis países considerados (la excepción constituida por Perú) la variación en volumen tenía un peso significativamente mayor que los precios. Aunque la posición relativa de los países respecto a este indicador es la misma que la encontrada en este estudio, los valores para el período 1961-1976 son mayores que los correspondientes 1970-1980, lo que puede atribuirse a la mayor inestabilidad en los precios internacionales en el último de los períodos así como al descenso de la ayuda alimentaria.

34/ No sin cierta razón alguien describía a estas exportaciones como "proveedoras de postres" a los países desarrollados.

35/ Seis rubros entre cereales, lácteos y oleaginosas representaron hasta mediados de los setenta el 90% de las importaciones, descendiendo desde entonces hasta alcanzar, entre 1980-1982, al 56%.

36/ En los casos de Chile y Argentina, y sobre todo en el primero, las importaciones de maquinaria de molinería se incrementaron significativamente, a pesar de los altos índices de capacidad ociosa preexistentes.

37/ Cabe destacar que los niveles de requerimientos obtenidos son inferiores en alrededor un 7% de los considerados por Altimir para la estimación de la pobreza en América Latina.

38/ La cifra estimada para Brasil coincide con un alto grado de aproximación con la que el Programa de Acao Governamental 1987-1991 define como personas con un déficit alimentario por encima de las 400 calorías/día, criterio muy próximo al de 1.4 TMB.

39/ Destacamos que se trata del contenido calórico pues, como se indica más adelante, el volumen o quantum de producción per cápita sufrió un ligero descenso en el período considerado.

40/ Se recurrió al traslape de las dos series para contar con los grados de libertad suficiente en la estimación de las tendencias requeridas para el cálculo de los coeficientes de variabilidad. (Veáse el Anexo cuadro A-13.)

41/ Así, por ejemplo, aun cuando es dable esperar que el crecimiento económico se traduzca en una disminución de la desnutrición la relación entre ambos no es ni simple ni mecánica, pues no siempre los incrementos en los ingresos per cápita se traducen en incrementos de los ingresos de los pobres, el incremento de los ingresos de los pobres no siempre se traduce en un incremento del gasto en alimentos, los incrementos en los gastos alimentarios no necesariamente llevan a mejoras en la nutrición y las mejoras en la nutrición familiar no necesariamente mejora la condición de los miembros vulnerables de dichas familias (A. Berg, 1973, p. 42).

42/ En el caso de Chile, en que un organismo gubernamental hace un seguimiento sistemático, desde 1984, de la relación entre el índice de precios de los consumidores de bajos ingresos y el índice general de precios al consumidor, se advierte que el primero superó al segundo en un 1% en 1984 y en un 6% en 1985, 1986 y 1987.

43/ En el caso del noreste a los efectos de la recesión se sumaron los de una sequía, antecedentes proporcionados por Bécquer Illectick (1986, C.M.A., op.cit) muestran una sorprendente correlación entre el punto de inflexión y la

pendiente entre del incremento de la tasa de mortalidad infantil y de los índices de bajo peso al nacer con los de la cantidad de horas de trabajo necesarias para adquirir un determinada canasta de alimentos.

44/ Según antecedentes del último censo, mientras el periodo comprendido entre 1975 y 1980 los predios menores a 10 hectáreas, así como el personal ocupado en ellos se redujo, entre 1980 y 1985 dichos predios aumentaron en cerca de 470 000 y el empleo en ellos en alrededor de un 1 350 000 personas (Tulio Barbosa, 1987).

45/ Se ha estimado que un huerto para autoconsumo de 50 m², cultivado intensamente, puede proveer el total de las hortalizas de una familia de 5 miembros y el ahorro logrado está entre el 10% y el 20% del gasto en alimentación.

46/ En un catastro reciente, se detectó que una de estas organizaciones (Población La Victoria) que se habían iniciado con 20 familias que compraban sólo tres productos gracias a recursos asistenciales, reúnen hoy día a 600 familias (diez grupos de 60) que distribuyen treinta productos que han logrado constituir un fondo rotatorio autofinanciado, establecer un "almacén popular" --que es donde se fraccionan las compras a granel-- y que satisface incluso las demandas por "té de distinta variedad".

47/ Según reza un folleto de IMPECSA destinado a promover esta iniciativa --que asegura precios inferiores en un 15% a 20% a los del comercio en productos básicos-- "cada persona miembro del grupo llena sus pedidos para la quincena ... el coordinador recoge los pedidos y el importe correspondiente y se encarga de solicitar a IMPECSA le sea surtida la mercancía de todo el grupo. Cuando IMPECSA entrega el pedido, el coordinador y sus ayudantes se encargan de repartir lo que cada uno compró." Folleto IMPECSA sin fecha.

48/ En términos absolutos esto significaría pasar de niveles del orden de los 4 000 millones de dólares a más de 36 y de 82 en los próximos quinquenios. La situación sería particularmente grave para los países exportadores de petróleo y para los países de América Central y del Caribe pues, para los primeros el financiamiento externo neto debería pasar de valores negativos en el periodo 1983-1985 a niveles que superan los 80 000 millones en 1995 y los países de Centroamérica y el Caribe deberían haber triplicado en 1995 los niveles de financiamiento netos recibidos en el periodo 1981-1985.

49/ Los subsidios generalizados al consumo han conducido con frecuencia al sobreconsumo, al uso de los productos subsidiados en destinos distintos a la alimentación humana y, en muchos casos, a un elevado desperdicio como lo comprueba con elocuencia el estudio hecho en México por el Instituto Nacional del Consumidor en colaboración con el Centro de Ecodesarrollo en el que, un examen de la basura realizado en el Distrito Federal mostró que solamente entre pan y tortilla se botaban el equivalente a sesenta mil toneladas anuales. "Para el conjunto de los hogares metropolitanos el desecho físico alcanzaría, según los autores de este estudio, un 10% del total de los alimentos consumidos. Si consideramos que el consumo global de alimentos en la capital mexicana llega a unos 10 millones de toneladas por año ... ello querría decir que el desperdicio total de alimentos en la metrópoli mexicana alcanzaría la monumental cifra de un millón de toneladas por año sin considerar los desechos de restaurantes e industrias." (J. Shatan, 1986, p. 172.)

50/ Una descripción y evaluación muy sucinta del programa puede verse en C. Uribe, "Limitations and constraints of Colombia's Food and Nutrition Plan (PAN)" en Food Policy, Volume 11, No. 1, febrero, 1986, pp. 47-71.

51/ Los resultados aparecen publicados en cinco volúmenes bajo el título general de COPLAMAR, Necesidades esenciales en México: Situación actual y perspectivas al año 2000, Siglo XXI, México, 1982.

52/ País con una disponibilidad media de más de 3 100 calorías diarias por persona y de un consumo aún en 1981-1983 de casi 74 kilos de carne de res por persona al año de alrededor de 35 kilos de otras carnes.

53/ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México y Panamá. En varios de ellos, los sistemas están restringidos a determinadas regiones.

54/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

55/ La presencia de categorías heterogéneas aun en el sector campesino (que en el esquema aparece sugerida al considerar tres estratos en este conjunto), ilustra los riesgos de hacer abstracción de dicha heterogeneidad al evaluar el impacto de las distintas políticas. Así por ejemplo, incremento de precios o incremento de salarios tendrán efectos diferentes si se trata de campesinos, compradores o vendedores netos de productos o de fuerza de trabajo, situaciones éstas frecuentes en el agro de la región.

56/ La pertinencia de esta constatación se deriva del hecho de que quienes proponen el funcionamiento irrestricto de las fuerzas de mercado, tienden a basar dicha proposición en la percepción errada de que la agricultura de los países prósperos logró su nivel de desarrollo gracias al libre juego de dichas fuerzas.

57/ Lo anterior no desmiente el hecho de que el boicot y otras formas de desestabilización contribuyera, en varios de los casos mencionados, a agudizar los fenómenos indicados.

58/ Un ejemplo extremo del carácter engañoso de ciertas ventajas comparativas de corto plazo lo constituyen los efectos que la ayuda alimentaria ha tenido sobre la vulnerabilidad de los sistemas alimentarios, pues aun admitiendo --sin conceder-- que sus efectos de desestímulo sobre la producción interna son controvertibles, su efecto sobre los patrones de consumo es innegable; el caso del trigo es particularmente revelador, pues ha desplazado --como fuente de carbohidratos-- a una serie de productos autóctonos (maíz, tubérculos y, en alguna medida, leguminosas secas) sin que, en muchos casos, su producción pueda ser realizada internamente por restricciones de orden ecológico.

59/ En 1950 y 1985, los índices de dicha relación (base 1979-1981=100) bajan de 168 a 81.

60/ En un estudio reciente elaborado por el FMI se estima que el contenido de materias primas de una unidad de producto ha venido cayendo sistemáticamente a una tasa anual del 1.25% (Fajnzylber, 1987).

61/ Lo anterior supone abandonar, tanto una política de importaciones que se determina con criterios distintos a los de la complementariedad de corto plazo --como ocurre, por ejemplo, cuando las entidades públicas responsables del abastecimiento optan por recurridas importaciones, en lugar del camino más exigente de estimular la producción interna-- como el recurso frecuente a importaciones "de emergencia" derivadas de imprevisiones en la fluctuación de niveles de suficiencia y que se traducen necesariamente en costos más elevados de compra y de transporte.

62/ La brecha corresponde a la diferencia entre calorías proyectadas para AT 2000 y calorías necesarias para eliminar el subconsumo.

63/ El acelerado descenso que ha experimentado el costo de la infraestructura de comunicación e informática (hardware) permitiría, como nunca antes, la creación de una red interconectada que facilite no sólo la alerta temprana sobre el surgimiento de problemas de acceso alimentario, de desnutrición, de

producción, etc., sino además reducir los costos de las acciones destinadas a superarlos, en la medida en que permitiría evitar la necesidad de la acumulación de stocks y otras de carácter preventivo que se requerirían en la ausencia de un sistema ágil de detección y transmisión de los problemas referidos.

64/ Para más detalles, véase UNICEF: Estado Mundial de la Infancia 1986, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A. y WHO/UNICEF (1978): Declaración de Alma Ata.

APENDICE METODOLOGICO

A. Cálculos de los coeficientes de variación
(Estabilidad)

El método empleado se tomó de Huddleston (1978) y Valdés (1981). El coeficiente de variación (C.V.) fue definido como la desviación estándar de las fluctuaciones porcentuales respecto a las tendencias, esto es:

$$\text{STD} \left(\frac{Y_t - \hat{Y}_t}{\hat{Y}_t} \times 100 \right)$$

en que Y_t corresponde a los valores observados de las cuatro variables consideradas: producción y consumo aparente de cereales y básicos.

El consumo aparente se definió como Producción + Importaciones - Exportaciones.

Para el cálculo de la tendencia se ajustó una función semilogarítmica de regresión con el tiempo, del tipo

$$\ln(Y_t) = a_0 + a_1 * t$$

t = 1970 ... 1980
t = 1970 ... 1985

La producción y el consumo de cereales se expresaron en unidades físicas en tanto que la producción y el consumo de básicos (cereales + tubérculos + leguminosas) fueron tomados en valores, usando los precios implícitos de las importaciones del país correspondiente en 1980 (valor de las importaciones/volumen de las importaciones de 1980), tomado de los Anuarios de Producción de la FAO.

La tasa de variación (eje de las ordenadas en el gráfico) corresponde al coeficiente (b_1) de la siguiente ecuación de regresión

$$\ln(Z) = b_0 + b_1 * t$$

en que Z es igual a los valores absolutos de $Y_t - \hat{Y}_t$.

B. Estimación de la incidencia de valores y precios en la variación del gasto en importaciones (basado en Valdés, 1981)

Para la estimación de la contribución relativa de las fluctuaciones de los precios o de los volúmenes en la variabilidad del gasto en importaciones, se expandió la identidad $\text{Gasto}(G) = \text{Cantidad}(Q) \times \text{Precio}(P)$ como una serie de Taylor de primer orden, en la que la varianza (V) del gasto sería:

$$V(G) = P^2 \times V(Q) + Q^2 \times V(P) + 2P \times M \times \text{Cov}(P, M)$$

y la incidencia de la variación en las cantidades importadas correspondería a:

$$P^2 \times V(Q) / P^2 \times V(Q) + Q^2 \times V(P)$$

A. Cálculos de los coeficientes de variación
(Estabilidad)

El método empleado se tomó de Huddleston (1978) y Valdés (1981). El coeficiente de variación (C.V.) fue definido como la desviación estándar de las fluctuaciones porcentuales respecto a las tendencias, esto es:

$$\text{STD} \left(\frac{Y_t - \hat{Y}_t}{\hat{Y}_t} \times 100 \right)$$

en que Y_t corresponde a los valores observados de las cuatro variables consideradas: producción y consumo aparente de cereales y básicos.

El consumo aparente se definió como Producción + Importaciones - Exportaciones.

Para el cálculo de la tendencia se ajustó una función semilogarítmica de regresión con el tiempo, del tipo

$$\ln(Y_t) = a_0 + a_1 * t$$

t = 1970 ... 1980
t = 1970 ... 1985

La producción y el consumo de cereales se expresaron en unidades físicas en tanto que la producción y el consumo de básicos (cereales + tubérculos + leguminosas) fueron tomados en valores, usando los precios implícitos de las importaciones del país correspondiente en 1980 (valor de las importaciones/volumen de las importaciones de 1980), tomado de los Anuarios de Producción de la FAO.

La tasa de variación (eje de las ordenadas en el gráfico) corresponde al coeficiente (b_1) de la siguiente ecuación de regresión

$$\ln(Z) = b_0 + b_1 * t$$

en que Z es igual a los valores absolutos de $Y_t - \hat{Y}_t$.

B. Estimación de la incidencia de valores y precios en la variación del gasto en importaciones (basado en Valdés, 1981)

Para la estimación de la contribución relativa de las fluctuaciones de los precios o de los volúmenes en la variabilidad del gasto en importaciones, se expandió la identidad $\text{Gasto}(G) = \text{Cantidad}(Q) \times \text{Precio}(P)$ como una serie de Taylor de primer orden, en la que la varianza (V) del gasto sería:

$$V(G) = P^2 \times V(Q) + Q^2 \times V(P) + 2P \times M \times \text{Cov}(P, M)$$

y la incidencia de la variación en las cantidades importadas correspondería a:

$$P^2 \times V(Q) / P^2 \times V(Q) + Q^2 \times V(P)$$

C. Estimación de desnutrición y subconsumo (suficiencia corregida y equidad)

El fundamento del modelo adoptado y la fuente de los datos empleada para definir las funciones intervinientes aparece con detalle en la V Encuesta Alimentaria Mundial de la FAO. Aquí sólo se reproducen las ecuaciones empleadas para llegar a las estimaciones presentadas.

La metodología de FAO fue aplicada para deducir, de las distribuciones de ingreso o gasto, la distribución de la ingesta calórica y estimar, a partir de ésta, el porcentaje de la población que está debajo de un cierto nivel $Z=1.4$ TMB o de un NB, tanto la desnutrición como el subconsumo. Para la primera se empleó como punto de quiebre 1.4 veces la TMB; para el segundo, se utilizaron las estimaciones provisionales hechas por CEPAL. (Véase el punto E. de este Apéndice.)

Utilizando un log-normal como modelo teórico de ajuste a la ingesta calórica se tiene:

$$(1) \quad U = P(X < Z) = 1 - f \left[\frac{\ln(Z) - \mu}{\sigma} \right] \quad \text{y} \quad [8] \quad ^1$$

$$(2) \quad SC = P(X < NB) = 1 - f \left[\frac{\ln(NB) - \mu}{\sigma} \right]$$

U = proporción de la población por debajo del punto de quiebre Z

SC = proporción de la población por debajo del punto de quiebre NB, ambas expresadas en kcal/hombre/día.

Los valores de Z son los calculados por FAO (ver tabla).

Los valores de NB son los calculados por CEPAL (ver texto).

$$(3) \quad \mu = 2 \ln(\bar{X}) - 0.5 \ln(\sigma_x^2 + \bar{X}^2) \quad x = \text{calorías medias de la HBA}$$

$$(4) \quad \sigma = \ln(\sigma_x^2 + \bar{X}^2) - 2 \ln(\bar{X})$$

$$(5) \quad \sigma_x = \frac{1}{r} (\bar{X} \times E_x \times \sigma \ln(V)) \quad [14] \quad \ln(V) = \text{desviación estándar de los log-base de los ingresos.}$$

¹ Los números entre paréntesis de barra corresponden a las ecuaciones del Apéndice Metodológico de la V Encuesta Alimentaria Mundial.

$$(6) \quad r = \sqrt{0.04 + 1.09 \cdot Ex} \quad [16]$$

Corresponde a la estimación del coeficiente de determinación de la regresión entre ingesta calórica e ingreso, cuando se carece de datos que vinculen ingesta a ingreso.

$$(7) \quad Ex = K \times E_f \quad [20]$$

$$(8) \quad K = 8.4 - 43.98F + 76.98F^2 - 42.17F^3 \quad [19]$$

$$(9) \quad F = \text{Gasto alimentario/Gasto total}$$

$$(10)_a \quad E_f = 0.2339 + 0.0033P + 0.5054 \cdot F^2 \quad [21] \quad \text{para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Venezuela.}$$

$$(10)_b \quad E_f = a_1 \quad \text{en} \quad \ln(G_i) = a_0 + a_1(Y_i)^3 \quad \text{para Guatemala, Honduras, México y Perú}$$

en que G_i = gasto en alimentos del estrato i
 Y_i = ingresos medios del estrato i

² Para países en que sólo se contaba con la distribución de ingresos.

³ Para países en que se contaba con la distribución de ingresos y del gasto alimentario correspondiente.

D. Calorías para alcanzar el nivel de 1.4 tasa de metabolismo basal

P a í s e s	Calorías por habitante/día
Argentina	1783
Brasil	1683
Chile	1720
Colombia	1586
Guatemala	1576
Honduras	1573
México	1663
Panamá	1608
Perú	1577
Venezuela	1635

Suficiencia corregida por distribución de ingresos

El tipo de función empleado para la deducción de la ingesta calórica, a partir de las distribuciones de ingresos (Log-normal), tiene el inconveniente de no establecer en los extremos inferior y superior límites a los niveles de ingesta, sobreestimando la magnitud de la brecha de los sectores de muy bajos ingresos y sobreestimando el excedente de los sectores de ingresos muy altos. Para reducir el efecto de esta característica en las estimaciones del sobre y del subconsumo, se establecieron como límite diario inferior las 1300 calorías; y superior, las 4300 calorías por persona.

Con los valores de X, de obtenidos de las ecuaciones 1 a 10, se estimaron los déficit y superávit calóricos de la población en la log-normal ajustada en

$$(1) \log(D_1) = \sigma \times P(X < 1.4TMB) + \mu$$

$$(2) \log(D_2) = \sigma \times P(X < NB) + \mu$$

$$(3) \log(S) = \sigma \times P(X > 1.1 NB) + \mu$$

D₁ = déficit para un Z = 1.4 TMB

D₂ = déficit para norma básica = 1

S = superávit para 1.1 (NB)

P(x) valores de la tabla normal asociados a distintas probabilidades.

E. Estimaciones de la norma básica

La ingesta calórica diaria por habitante utilizada como norma básica en las estimaciones de subconsumo y en la definición de las metas al 2000 corresponde a la del Proyecto CEPAL/PNUD sobre "La dimensión y características de la pobreza en América Latina alrededor de 1985".

Se trata de un conjunto de estimaciones nuevas respecto al empleado por Altimir (1979), basadas en las recomendaciones de la Reunión Consultiva Conjunta FAO/OMS/UNU de Expertos efectuada en 1981.

Se emplearon para las estimaciones los últimos censos demográficos considerando la estructura sociodemográfica urbana y rural por separado. Para la estimación de los requerimientos de energía y proteínas, se supuso una talla promedio específica para cada uno de los países, empleando las medianas de peso corporal para ambos sexos de acuerdo a los procedimientos indicados en el Informe FAO/OMS/UNU.

Los autores procedieron a una serie de ejercicios de simulación, adoptando luego el más aproximado al conjunto de información complementaria indirecta disponible.

F. Indices de eslabonamiento

Se adoptó el método propuesto por la Secretaría de Programación y Presupuesto de México en "Bases informáticas para la utilización del modelo de insumo-producto", Tomo III, pp. 35-48 y 81-118.

Las matrices de insumo-producto disponibles fueron reducidas a cinco sectores: agricultura, industria agroalimentaria (CIUU 310 Y 311), comercio, combustibles y lubricantes y resto.

Para la estimación de los "eslabonamientos", se calculó la matriz inversa del modelo estático abierto de insumo-producto para cinco actividades, utilizando los elementos de la matriz inversa:

s_{ij} ($i, j=1...5$), se definen

$$S_j = \sum_{i=1}^5 s_{ij} \quad (j=1...5)$$

donde S_j es la suma de los elementos de la columna j , cuyos elementos miden el impacto directo e indirecto, en términos de producción bruta, del incremento de una unidad de demanda final para la rama correspondiente. S_j correspondería a la producción bruta de toda la economía generada por el incremento unitario en la demanda final de la rama j .

Los valores estimados corresponden a la expresión

$$E_j = \frac{1}{n} S_j / \frac{1}{n^2} \sum s_{ij}$$

El denominador correspondería al promedio de todos los elementos de la matriz inversa, por lo que un valor de $E_j > 1$ indica efectos hacia atrás mayores que el promedio de las demás ramas.

G. Estimaciones de la relación entre composición del consumo e ingreso por habitante

La información corresponde a un corte transversal de los ingresos en dólares por habitante para 1980 de 15 países de la región, con Haití y Uruguay en los extremos. Los datos provienen del Anuario Estadístico de la CEPAL, en tanto que los datos de composición de la ingesta (en calorías por habitante/día) fueron tomados de las Hojas Balance Alimentario de 1979-1981. Se hicieron regresiones separadas para cada grupo (aceites, azúcar, productos básicos y cárneos), con una ecuación del tipo:

$$\text{LN } (C_i) = a + b \text{ LN } (Y_j)$$

en que i corresponde a las calorías derivadas de los grupos de productos y j a los países.

La suma de calorías de cada uno de los países se hizo igual a 100, dividiéndose proporcionalmente la participación de los rubros.

BIBLIOGRAFIA

- Adelman, I. (1984): "Beyond export-led growth" en World Development, Vol.12, No. 9, Gran Bretaña.
- Altimir, O. (1979): "La dimensión de la pobreza en América Latina" en Cuadernos de la CEPAL, No. 27, Santiago de Chile.
- Arroyo, G. y otros (1985): Agricultura y alimentos en América Latina: El poder de las transnacionales, UNAM, ICI, México.
- Banco Mundial (1986): "Poverty in Latin America, the impact of depression", Washington, D.C.
- Barbosa, T. (1987): "El mercado de la tierra en Brasil y los pequeños productores", presentado a la Reunión sobre estrategias de desarrollo agrorural con participación campesina, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.
- Barkin, D. (1983): "El fin del principio", Centro de Ecodesarrollo, México.
- Benjamin, J., J. Collins y M. Scott (1985): "No free lunch: food and revolution in Cuba today", Institute for Food and Development Policy.
- Berg, A. (1973): The nutritional factor, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- BID "Progreso económico y social en América Latina, Informe 1986", ISSN: 0253-6013, Washington, D.C.
- Braudel, F. (1985): The structures of everyday life, Harper and Row Publishers, 1985.
- CEPAL (1987): "Desarrollo de América Latina y el Caribe: obstáculos, requerimientos y opciones", LC/G.1440 (Conf.79/3), Conferencia Especial de la CEPAL, Ciudad de México, 19-23 de enero.
- _____ (1986 a): "El comercio exterior de bienes de capital en América Latina" en Cuadernos estadísticos No. 11, Santiago de Chile.
- _____ (1986 b): "Transición estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina 1960-1983" (LC/R.547), Santiago de Chile, noviembre.

- (1984): "Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso" en Cuadernos estadísticos No. 8, Santiago de Chile, septiembre.
- (1983): "Tablas de insumo-productos en América Latina" en Cuadernos estadísticos No. 7, Santiago de Chile.
- (1982): "Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano", CEPAL/MEX/1037, enero.
- (1980-1986): Anuarios estadísticos de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CEPAL/PNUD, Proyecto de pobreza crítica, RLA/86/004, cifras preliminares.
- CEPAL/PNUD (1987): "La dimensión y características de la pobreza en América Latina alrededor de 1985".
- CMA (1987): "The impact of economic adjustment on people's food security and nutritional levels in developing countries", documento preparado por P. Pinstруп-Andersen, WFC/1987/2, Roma, 20 de mayo.
- Connor, J. (1977): "Mobility among the largest food processing firms, 1950-1975", American Association Agricultural Economics Meetings, San Diego, agosto.
- COPLAMAR (1985): Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000, Editorial Siglo XXI, México, tercera edición.
- Cordeu, J. y otros (1987): "La situación de la demanda de carnes en América Latina y el Caribe", documento preliminar, Proyecto colaborativo, FAO/RIAC/CIAT, febrero.
- Cornia, G.A., R. Jolly, y F. Stewart (1987): "Ajuste con rostro humano: Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento", Editorial Siglo XXI, Madrid.
- Chaudry, R. y P. Timmer (1986): "The impact of changing affluence on diet and demand patterns for agricultural commodities", Working paper No. 785, World Bank Staff, INT/IBRD/EC 70.
- División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO (1987): Reunión sobre estrategias de desarrollo agrorrrural con participación campesina, Santiago de Chile 24 al 27 de noviembre.
- (1986 a): Agricultura campesina en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- (1986 b): El crecimiento productivo y la heterogeneidad agraria, Santiago de Chile.

- Dourojeanni, M.J. (1980): "Recursos naturales renovables de América Latina y el Caribe: situación y tendencias", World Wildlife Fund-U.S., Washington, D.C.
- ENDEF (1974-1975): Estudio nacional de despesa familiar, Rio de Janeiro.
- Fajnzylber, F. (1988): "Equidad, austeridad, crecimiento y competitividad", estudio comparativo de patrones contemporáneos de industrialización, septiembre, versión preliminar, por publicar.
- FAO (1988): Comité de Seguridad Alimentaria, CFS: 88/4, febrero.
- ___ (1987 a): "Políticas de precios agrícolas: problemas y propuestas" en Desarrollo económico y social, Colección FAO No. 42, Roma.
- ___ (1987 b): Quinta encuesta alimentaria mundial, Roma.
- ___ (1987 c): "Función de las raíces, tubérculos y plátanos en la seguridad alimentaria de América Latina y el Caribe", CFS: 87/4 (a); Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, enero.
- ___ (1985): "Abastecimiento de alimentos y política de intervención gubernamental: el caso de América Latina y el Caribe", RLAC/85/30-MERC-15, Santiago.
- ___ (1982): "Informe del Director General sobre la seguridad alimentaria mundial: reconsideración de los conceptos y métodos", CFS:83/4, diciembre.
- ___ (1980 a 1986): Anuarios FAO de producción, Roma.
- ___ (1980 a 1986): Anuarios FAO de comercio exterior, Roma.
- ___ (1961-1963 a 1981-1983): Hojas de balance alimentario, Roma.
- FAO/OMS (1976): "Orientaciones para el establecimiento de un eficaz sistema nacional de inspección de alimentos", FAO: Serie de Inspección de Alimentos I; OMS: Serie de Inspección de Alimentos I, Roma.
- FAO/OMS/UNU (1985): "Necesidad de energía y proteínas", Informe de la Reunión Consultiva Conjunta, 1981; OMS, Serie Informe teórico, No. 724, Ginebra.
- FAO/RLAC (1987): "Informe final del Taller internacional sobre incorporación de la información del sector agrícola en el sistema de vigilancia alimentaria y nutricional", RLAC/87/57-NUT-28, Caracas, 3 al 6 de noviembre.
- ___ (1987): "Sistema de redes de cooperación técnica", RLAC/85/11-RECO 6/Rev.4, Santiago de Chile.

- (1986): "Informe final de la Segunda mesa redonda internacional sobre sistemas de vigilancia alimentaria y nutricional de América Latina y el Caribe", RLAC/87/08-NUT-10, Bogotá, 1 al 5 de diciembre.
- (1985): "Informe de la Primera mesa redonda internacional sobre sistemas de vigilancia alimentaria y nutricional de América Latina", RLAC/85/36-NUT-2), Santiago de Chile, 25 al 29 de marzo.
- (1984): "Alimentos complementarios de alto valor nutritivo y relativo bajo costo", coordinadores Antonio Bacigalupo y Oskar Linn.
- Filgueira, C. (1981): "Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos" (E/CEPAL/R.261), mayo.
- FMI (1986): Government finance statistics yearbook.
- Franklin, D. y I. Vial (1985): "Estrategia nutricional de los hogares pobres" en Quaderno de Economía No. 66, Universidad Católica, Santiago de Chile, agosto.
- Ffrench-Davis, R. y D. Raczynski (1987): "The impact of global recession living standards: Chile" en Notas técnicas No. 97, CIEPLAN, marzo.
- Frigerio, N. (1983): "Comercialización agrícola y abastecimiento de alimentos en América Latina, problemática: el enfoque parcial", RLAT/83/34-MERC-2, Santiago de Chile.
- García, R. (1984): "Food systems and society: a conceptual and methodological challenge" en Food systems and society series, UNRISD Report No. 83.5, Ginebra.
- George, S. (1980): "Cómo muere la otra mitad del mundo. Las verdaderas razones del hambre", Siglo Veintiuno Ed.
- Gligo, N. (1981): "Estilos de desarrollo, modernización y medioambiente en la agricultura latinoamericana" en Estudios e informes de la CEPAL, No. 4, Santiago, Chile.
- Hardy, C. (1986): "Organizarse para vivir", Programa de economía del trabajo, PET.
- Harlan, J.R. (1975): "Agricultural origins: centers and not centers" en Revista Science No. 174, AAAS, Estados Unidos.
- Hewitt, C. (1978): La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970, Editorial Siglo XXI, México.
- Huddleston, B., P. Konandreas y V. Ramangkura (1978): "Food security: an insurance approach" en Research Report 4, International Food Policy Research Institute, septiembre.

- Kaneda, H. (1968): "Long-term changes in food consumption patterns in Japan" en Economic development and cultural change, Vol. VIII, enero.
- Kñakal, J. y H. Grebe (1987): "Las empresas transnacionales en la agroindustria de alimentos en América Latina", borrador, 1987.
- Lajo, M. (1987): "Las relaciones intersectoriales en la agroindustria: la coordinación entre producción y agropecuaria e industrial", JUNAC, J/DI-120-No.8, Lima, marzo.
- _____ (1985): "El sistema alimentario peruano: Situación y perspectivas", documento presentado al Taller sobre análisis y diseño de la política económica en el sector agroalimentario, Lima, 6-9 de agosto.
- Lahera, E. (1986): "Transnational corporations in food and agriculture: A survey of Spanish literature", FAO, junio.
- Lustig, N. (1986): "Food subsidy programmes in Mexico", documento de trabajo sobre subvenciones de alimentos No. 3, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., enero.
- Macedo, R. (1984): "Brazilian children and the economic crisis: Evidence from the State of Sao Paulo", en World Development, 12 (3).
- Malassis, L. (1973): Economie agro-alimentaire, Ed. Orjas.
- Mellor, J. W. y B.F. Johnston (1987): "The world food equation: interrelations among development, employment and food consumption" en Food policy: integrating supply, distribution and consumption, Serie EDI en Economic development, Washington.
- Miller, G. (1986): The Political Economy of International Agricultural Policy Reform, Department of Primary Industry, Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Morgan, D. (1982): Los traficantes de granos, Ed. Abril, Buenos Aires.
- Muller, G. (1985): "Sistema agroindustrial y política alimentaria, la esfera productiva del sistema alimentario brasileño", Taller CEPAL/FAO sobre análisis y diseño de la política económica en el sector agroalimentario, Lima, agosto.
- Musgrove, P. (1987): "The economic crisis and its impact on health and health care in Latin America and the Caribbean en International Journal of Health Services, Vol. 17, No. 3.
- NAS/FAO/OMS (1985): "Plan de acción de la Conferencia interamericana sobre protección de alimentos", Washington, D.C., 5 al 9 de agosto.
- OCDE (1987): STI Review, No. 2, septiembre.

- Oman, C. y R. Rama (1986): "Las nuevas formas de inversión internacional en la agroindustria latinoamericana", en Comercio Exterior, Vol. 36, No. 10, México, octubre.
- ONU (1987): Energy statistics yearbook, 1985, Nueva York.
- Périssé, J. (1983): "Aspectos alimentarios y nutricionales de la urbanización", Consulta de Expertos sobre Urbanización intensiva y sus repercusiones alimentarias y nutricionales en América Latina, Bogotá, 9 al 13 de mayo.
- Perissé, J., F. Sizaret y P. François (1969): "Effet du revenu sur la structure de la ration alimentaire", Bull. de Nutrition, FAO, Vol VII, No. 3, julio/septiembre.
- PET (1988): "Indicadores económico-sociales", Programa de economía del trabajo No. 55, Santiago de Chile, febrero.
- Pimentel, D. y otros (1973): "Food production and the energy crisis" en Revista Science No. 182, AAAS, Estados Unidos.
- PREALC (1987): "El ajuste frente a la crisis y sus efectos sobre el empleo en América Latina", PREALC/290, Santiago de Chile.
- ___ (1987): "Progreso económico y social en América Latina. Informe 1987", ISSN: 0253-6013, Santiago de Chile.
- ___ (1986): "Creación de empleo productivo: una tarea impostergable", PREALC/280, Santiago de Chile, septiembre.
- Prebisch, R. (1976): "Crítica al capitalismo periférico", Revista de la CEPAL No. 1.
- PREDESAL (1983): "México: Estructura productiva y modelos de consumo del sector agroalimentario", E/CEPAL/MEX/1983/IN 5, julio.
- República Federal do Brasil (1987): Programa de ação governamental: 1987-1991, Brasilia, agosto.
- Sahn, D.E. y J. Von Braun (1987): "The relationship between food production and consumption variability: policy implications for developing countries", en Journal of Agricultural Economics, Vol. XXXVIII, No. 2, mayo.
- Secretaría de Programación y Presupuesto de México (1980): Bases informáticas para la utilización del modelo de insumo-producto, Tomo III, México.
- Schejtman, A. (1987): "Campesinado y seguridad alimentaria", en Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol. 10, No. 3.
- Sen, A.K. (1982): Poverty and famine: an essay on entitlement and deprivation, Oxford University Press.

Steinhart, J.S. y C.E. Steinhart (1974): "Energy use in the American food system" en Revista Science, Vol. 185, No. 4134.

UNICEF (1987): Estado Mundial de la Infancia 1986, Siglo XXI de España Editores, S.A., Madrid.

United Nations Centre on Transnational Corporations (1981): Transnational Corporations in Food and Beverage Processing, United Nations, New York.

UNRISD (1986): "Food systems and society: problems of food security in selected developing countries", a draft overview report, Palais des Nations, Ginebra.

Uribe, C. (1986): "Limitations and constraints of Colombia's Food and Nutrition Plan (PAN)" en Food policy, Vol. 11, No. 1, febrero.

Valdés, A. (1981): "Food security for developing countries", Westview Press/Boulder, Colorado.

Vigorito, R. (1984): Transnacionalización y desarrollo agropecuario en América Latina, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Ed. Cultura Hispánica, Madrid.

WHO/UNICEF (1978): "Declaración de Alma Ata".

