

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.  
LIMITADA

LC/MEX/L. 49  
20 de mayo de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Proyecto de Cooperación Regional en  
Materia de Seguridad Alimentaria  
CADESCA-CEE

Eje de Trabajo No. 1



LINEAMIENTOS METODOLOGICOS DE UNA ESTRATEGIA  
DE SEGURIDAD ALIMENTARIA



## INDICE

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| Introducción  | 1             |
| I. Seguridad alimentaria y pobreza  | 5             |
| 1. Sistema alimentario y seguridad alimentaria  | 5             |
| 2. Seguridad alimentaria y pobreza  | 6             |
| 3. La pobreza en Centroamérica  | 7             |
| 4. Definición de seguridad alimentaria  | 9             |
| 5. Seguridad alimentaria en economías abiertas  | 12            |
| II. El acceso de la población a la seguridad alimentaria                                | 17            |
| 1. Instancias de acceso   | 17            |
| 2. La demanda   | 19            |
| a) La función de la canasta básica y las metas normativas                               | 20            |
| b) Determinación de la población objetivo   | 22            |
| 3. La oferta  | 24            |
| a) Heterogeneidad del sector agroalimentario  | 24            |
| b) Capacidad nacional de producción   | 28            |
| c) Las importaciones de alimentos   | 29            |
| 4. Sistemas de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) y de previsión de cosechas | 29            |
| a) Identificación y prevención de situaciones críticas en la demanda y el consumo       | 30            |
| b) Previsión de cosechas y manejo de reservas   | 30            |
| III. Política macroeconómica y seguridad alimentaria                                    | 32            |
| 1. Aproximación neoliberal al problema y sus instrumentos de política                   | 32            |
| a) Política fiscal  | 34            |
| b) Política de comercialización   | 35            |

|  | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| c) Política de precios   | 35            |
| d) Mercado mundial y liberalización comercial  | 36            |
| 2. Un enfoque alternativo para la política macroeconómica y la seguridad alimentaria | 37            |
| a) Reversión de la heterogeneidad productiva del sector agropecuario                 | 38            |
| b) Reorientación selectiva de la transferencia de excedentes                         | 38            |
| c) Industrialización de la agricultura y revaloración del espacio rural              | 38            |
| d) Reversión de la asimetría en la inserción internacional                           | 38            |
| e) Reducción de la dependencia tecnológica   | 39            |
| f) Freno al deterioro de los recursos naturales                                      | 39            |
| 3. Instrumentos de política económica  | 39            |
| a) Política fiscal   | 40            |
| b) Política monetaria  | 40            |
| c) Política de precios   | 40            |
| d) Salarios  | 41            |
| e) Tipo de cambio  | 42            |
| f) Tasas de interés  | 43            |
| g) Dilema fundamental de precios   | 43            |
| 4. Equilibrio general y estrategia global  | 44            |

#### Anexos

|  |    |
|--|----|
| I Marco cuantitativo de la seguridad alimentaria                             | 47 |
| II Seguridad alimentaria. Análisis de los factores que inciden en la demanda | 57 |

## INTRODUCCION

El presente documento se inscribe en el marco del Proyecto de Cooperación Regional en materia de Seguridad Alimentaria para el Istmo Centroamericano, desarrollado bajo los auspicios de la Comunidad Económica Europea, con la coordinación del Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), la asesoría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de otros organismos centroamericanos y latinoamericanos. De acuerdo con los términos de referencia del mencionado Proyecto, se pretende desarrollar un marco analítico para evaluar la inseguridad alimentaria en la región y coadyuvar, así, en el diseño de políticas coherentes a nivel macroeconómico, dirigidas a mejorar los niveles de seguridad alimentaria y combatir la pobreza crítica.

Pese al sostenido dinamismo que registró Centroamérica a lo largo de casi tres décadas, y que permitió se duplicara el ingreso por habitante, la situación de pobreza y desnutrición que afecta a amplios contingentes de la población tendió a acentuarse. Incluso, es probable que las condiciones de vida de estos grupos se hayan deteriorado aún más, como consecuencia de la crisis generalizada que envuelve al Istmo desde fines del decenio pasado. Desafortunadamente, en este marco, los efectos de las políticas de ajuste aplicadas en algunos países del Istmo Centroamericano se han conjugado con las tensiones de carácter político prevalecientes en el presente decenio, dificultando las acciones en pro del desarrollo económico, y aun deteriorando los niveles tanto del producto interno bruto por habitante, como los ya anteriormente precarios de satisfacción de las necesidades básicas mínimas.

En particular, el sector agropecuario, cuya rápida expansión a partir de la posguerra constituyó uno de los principales impulsos motrices de la región, se ha visto afectado severamente a lo largo de los últimos años por las dificultades que experimentan los productos de exportación en los mercados internacionales. Esta situación ha sido compensada, en parte, por una ampliación de las superficies destinadas a los cultivos para el consumo interno. Pese a ello, el sector dista de satisfacer las necesidades de alimentos de una población que crece rápidamente. Los déficit en la oferta interna de alimentos han conducido a una importación significativa de granos básicos y lácteos, que en algunos años recientes ha llegado a representar entre el 10% y el 20% del consumo nacional.

En el largo plazo, el dinamismo del sector agrícola ha sido insuficiente para evitar los altos índices de desempleo y, en general, para aliviar la persistente pobreza y la desnutrición que sufren grupos cada vez más numerosos de la población. De los 20 millones de habitantes que alcanzó el Istmo a principios del presente decenio, aproximadamente el 64% se encontraba en condiciones de pobreza tal que no alcanzaba a cubrir sus necesidades básicas. Aún más dramática era la situación de los casi 9 millones de centroamericanos que presentaban un serio cuadro de subalimentación al no contar con el poder adquisitivo o el acceso, por otras vías, al mínimo de alimentos necesarios para su sostén biológico-nutricional. De este último grupo, la gran mayoría se localiza en el área rural y, por su vulnerabilidad, se le considera en este trabajo como población objetivo.

Es evidente que las situaciones de pobreza y deterioro alimentario no se originan exclusivamente en el sector en el que se presentan. Son producto, parcialmente, del tipo de estructura y de las relaciones existentes entre las distintas fases del proceso productivo agroalimentario y entre los agentes socioeconómicos que en él intervienen. Pero en tanto que forman parte del conjunto de la economía, el sistema y la seguridad alimentaria de la población incorporan elementos que rebasan este ámbito y tienen que ver con la interacción de las diferentes medidas de política económica.

En consecuencia, el problema del hambre y la marginación social reclama, por sí solo, la atención urgente del quehacer público. Es necesario, sin embargo, encararlo por medio de un enfoque que considere las distintas dificultades y efectos de la política de intervención en un marco global. Ello no sólo facilitará la tarea que enfrentan el analista alimentario y el programador global, sino que orientará la acción pública hacia objetivos precisos, y permitirá que se usen con mayor eficiencia los recursos disponibles.

Al mismo tiempo, debe reconocerse que una intervención dirigida a resolver los problemas de la alimentación y la pobreza puede tener resultados contradictorios y paradójicos. Ejemplo de ello, es la dualidad de precios que simultáneamente favorece a productores y afecta a consumidores, o el objetivo de elevar la producción interna de alimentos y la necesidad de generar divisas.

Abordar la problemática descrita desde la óptica de la seguridad alimentaria sigue siendo tanto o más válida que en los períodos más críticos de la producción mundial de cereales, cuando se adoptó internacionalmente, como objetivo, alcanzar tal seguridad. La complejidad del problema ha puesto de manifiesto, sin embargo, que el concepto de seguridad alimentaria no involucra únicamente acuerdos sobre intercambio, reservas o regulación de mercados; comprende también todas aquellas medidas que garanticen la disponibilidad local de alimentos --sobre todo mediante el incremento en la producción nacional y la estabilización del suministro-- y el acceso material y económico de toda la población a una alimentación suficiente. Si bien los aspectos relativos a la disponibilidad dependen más directamente de medidas tomadas durante el proceso productivo, los elementos que garantizan el acceso a los alimentos rebasan los límites del sistema alimentario y hacen necesariamente referencia a los relativos a la aplicación de la política económica en su conjunto, y particularmente en lo que concierne a determinados cambios --si fuesen necesarios-- en las estructuras de producción y distribución del ingreso.

Conviene recordar que, en términos generales, una política alimentaria pretende, por una parte, sentar las bases para un crecimiento eficiente de la actividad agroalimentaria y definir mecanismos adecuados de previsión y de manejo de las reservas, como protección en casos de cosechas insuficientes o de inestabilidad e incertidumbre en los precios y los mercados internacionales de alimentos. Por otro lado, trata de mejorar la distribución del ingreso y elevar éste por medio, principalmente, de la generación de empleos, así como proporcionando los medios para que la población mantenga un estado de nutrición satisfactorio.

En el presente trabajo se formulan, en primer término, definiciones conceptuales sobre seguridad alimentaria y su relación con la pobreza, así como sobre el sistema alimentario y las características de la seguridad alimentaria en una economía cada vez más abierta y dependiente. La identificación de la articulación entre seguridad alimentaria y política macroeconómica en una economía abierta es justamente uno de los objetivos del documento. Ello requirió de una revisión de los múltiples elementos y factores que intervienen en la constelación de interrelaciones económicas, y de otra naturaleza que constituyen el denominado sistema alimentario.

En este sentido, fue necesario insertar el enfoque sistémico en el marco real de operación que presenta hoy la gran mayoría de las economías nacionales. Como resultado de las grandes transformaciones que en las dos últimas décadas ha experimentado la economía internacional, la mayoría de los países de economía de mercado tienen un funcionamiento cada vez más abierto. Esta acepción no se refiere exclusivamente a la política comercial, sino que reconoce las repercusiones de las políticas fiscales y monetarias de los países industrializados y la influencia que las corrientes financieras internacionales tienen sobre los mercados de bienes en general y de alimentos en particular.

El acceso de los distintos estratos de la población a la seguridad alimentaria constituye el tema central del segundo capítulo. El problema se aborda no sólo desde el punto de vista de sus aspectos económicos determinantes; se toman en consideración, además, los derechos sociales que confieren acceso a los satisfactores de alivio a la pobreza y a la desnutrición.

Bajo este enfoque, se examinan variables de carácter agregado que intervienen en la disponibilidad de alimentos, como la producción interna y la política de importaciones complementarias, y el manejo de reservas de granos básicos. Sin abundar en el tema que ha sido ampliamente ilustrado en otros trabajos, 1/ dos puntos merecen destacarse por su gran importancia en el diseño de una política alimentaria: la gran heterogeneidad que caracteriza a los agentes que participan en las distintas fases de la cadena del sistema alimentario, y la existencia de grupos de población que son simultáneamente unidades productoras y consumidoras y forman parte de la población objetivo de la política alimentaria.

En ese mismo capítulo se señala la utilidad que reviste para el analista de la problemática alimentaria el disponer de instrumentos de programación, tales como las encuestas de ingresos y gastos de las familias, las canastas básicas de alimentación y, de una manera más integral, la necesidad de contar con un Sistema de Vigilancia Alimentaria y de Previsión de Cosechas.

---

1/ Véase, CEPAL, Lineamientos para el análisis integral del problema alimentario (E/CEPAL/MEX/1983/In.1), julio de 1983; Sistema Alimentario Mexicano, Notas analíticas y lineamientos metodológicos para el Sistema Alimentario Mexicano, México 1979 y CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial. Tipología de productores del agro mexicano, Siglo XXI Ed., México 1982.

Finalmente, en el tercer capítulo, se recoge la preocupación en torno al papel que asume la política alimentaria dentro del ámbito más amplio de la política macroeconómica en un esquema de economías abiertas. Se pasa revista, con cierto detalle, al enfoque y al planteamiento de la política económica neoliberal, sólo con relación al problema alimentario, por haberse aplicado por lo menos parcialmente en diversos países latinoamericanos. Si bien se reconoce que existen varias alternativas, se prefirió examinar con mayor detalle la formulación de una que parte de reconocer especificidades estructurales e institucionales en cada país, para luego definir lineamientos generales de política.

La política alimentaria actúa dentro de un marco macroeconómico que condiciona poderosamente el ambiente dentro del cual toman sus decisiones tanto productores como consumidores. Por ello, se examinan con detalle las repercusiones que las principales medidas de política económica pueden derivar sobre la situación alimentaria. En particular, se comentan los efectos de alteraciones en los llamados precios macroeconómicos (tipo de cambio, tasa de interés, tasa de salarios), todo ello enmarcado dentro del llamado "dilema fundamental" de los precios. Es decir, se reconoce la red de eslabonamientos de los mercados de bienes, servicios y flujos de ingresos de la economía en su conjunto y sus conexiones con el ámbito internacional. Dado que estas interrelaciones rebasan ampliamente los alcances del análisis parcial o sectorial del funcionamiento económico, se recomienda enfáticamente el uso de instrumentos analíticos de carácter multisectorial, tales como la matriz de contabilidad social.

En resumen, el presente trabajo constituye un esfuerzo por dar coherencia global al análisis de aspectos relacionados con la seguridad alimentaria y la pobreza, en un contexto de política macroeconómica. Con él se intenta proporcionar un marco en el cual sea posible integrar los elementos e indicadores estadísticos de evaluación que actualmente existen en la región, pero que hasta ahora han sido considerados en forma aislada y parcial. No se pretende en ningún momento formular técnicas específicas para la elaboración de los indicadores referidos.

El objetivo central del trabajo es proporcionar elementos de juicio para la toma de decisiones en los niveles de política correspondientes con el fin de: a) mejorar la nutrición de la población considerada como altamente vulnerable desde el punto de vista alimentario, y b) elevar la oferta interna de alimentos y, con ello, la seguridad alimentaria. La tarea que enfrenta el analista alimentario es sumamente compleja ya que pueden surgir situaciones conflictivas de la intervención en una economía por lo demás crecientemente expuesta a las influencias del ámbito internacional. Esa tarea puede facilitarse al disponer de un enfoque global.

## I. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y POBREZA

### 1. Sistema alimentario y seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria ha sido siempre uno de los problemas de mayor relevancia para los gobiernos de los países de menor desarrollo relativo, tanto desde una perspectiva nacional, como desde la óptica de los grupos socioeconómicos más vulnerables de su población.

En la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 se manifestó una honda preocupación por la severa "crisis alimentaria" que había provocado la caída de la producción mundial y el alza considerable en los precios internacionales, y se expresó la intención de todos los países por alcanzar la seguridad alimentaria. El marco en el cual se tomó esta resolución influyó, en gran medida, para que el concepto de seguridad alimentaria se asociara al de una disponibilidad agregada nacional suficiente para cubrir la demanda de alimentos. Se hacía entonces necesario revisar la estructura de la demanda con el fin de determinar si la seguridad alimentaria de una nación —entendida en términos de producción suficiente— correspondía efectivamente a la seguridad alimentaria de todos sus habitantes.

Plantear el problema de seguridad alimentaria en términos de disponibilidad agregada o de oferta es válido, pero insuficiente. La disponibilidad de alimentos no es garantía de que todas las familias tengan acceso a los alimentos necesarios para cubrir los requerimientos nutricionales. La seguridad alimentaria comprende los dos aspectos básicos de oferta y demanda que deben ser abordados en forma paralela. De otra manera, sólo se formularán políticas fragmentadas y orientadas, ya sea a incrementar la disponibilidad de alimentos (producción agrícola, comercialización, transformación y conservación de alimentos, etc.) o a mejorar el consumo de los grupos de la población con problemas nutricionales, principalmente mediante programas asistenciales. Resulta evidente que no se puede llegar a formular una política cuyo objetivo sea la seguridad alimentaria, a partir de la agregación de políticas parciales.

Desde esta perspectiva, es imprescindible destacar la necesidad de considerar las interrelaciones —hacia adelante y hacia atrás— que se dan a lo largo del proceso de producción de alimentos (producción primaria, transformación industrial, comercialización) y entre la diversidad de agentes que en ella participan y que integran lo que se ha llamado sector alimentario. Por lo demás, éste es probablemente aquél en donde está presente la mayor variedad de formas de organización social de la actividad productiva y, por lo tanto, el que presenta mayores complejidades en las relaciones socioeconómicas de sus agentes. Por ello, existe diversidad de políticas que, si no toman en cuenta esa heterogeneidad, difícilmente resultarán congruentes con el objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria, tanto desde la perspectiva de la oferta, como desde la óptica de la demanda. 2/

---

2/ Véase, CEPAL, Lineamientos para el análisis..., op.cit.

La búsqueda de la seguridad alimentaria es, en definitiva, la de lograr un sistema alimentario nacional que: a) sea capaz de generar una oferta interna de alimentos cuyo volumen y composición permitan satisfacer no sólo la demanda efectiva, sino también las necesidades de los grupos sociales que no tienen acceso al mercado por problemas de ingresos; b) cuente con mecanismos para neutralizar las fluctuaciones cíclicas en la producción y en los precios; c) reduzca al mínimo la dependencia de la oferta externa de alimentos básicos; d) sea sostenible en el largo plazo, singularmente por el uso racional que haga de los recursos naturales, y e) asegure el consumo básico de todos los sectores de la población.

## 2. Seguridad alimentaria y pobreza

Si bien no es enteramente adecuado equiparar el concepto de pobreza con el de inseguridad alimentaria, evidentemente guardan una estrecha relación. No sólo la mayor parte de la población empobrecida tiene problemas severos de alimentación y nutrición, sino que son múltiples los vínculos causales entre pobreza absoluta y desnutrición.

Existen numerosas definiciones en torno a la pobreza, y también distintas metodologías y criterios para definir las "líneas de pobreza". La CEPAL ha llevado a cabo trabajos empíricos y teóricos al respecto, y el Programa de Estilos de Desarrollo y Sistemas Alimentarios (PREDESAL) vincula los conceptos de "pobreza crítica" desarrollados por la propia CEPAL con la determinación de la población objetivo de las políticas de seguridad y autosuficiencia alimentaria. 3/ En todos ellos se establece el nexo que existe entre pobreza y la insatisfacción de las necesidades básicas, así como las dificultades para medirlas. En función del tipo de información disponible, se ha adoptado como criterio para delimitar la frontera de la pobreza el nivel de ingreso suficiente para cubrir un conjunto de necesidades mínimas en términos de nutrición, vivienda, salud, educación, vestuario y otros satisfactores considerados básicos; en una situación de pobreza extrema, el ingreso apenas bastaría para cubrir el costo mínimo de alimentación.

En un sentido, algunos autores como Amartya K. Sen, distinguen entre una línea de pobreza nutricional y una de pobreza cultural. De su enfoque, interesa incorporar sobre todo la concepción de la titularidad de derechos (entitlements), entendidos éstos como derechos sociales (ejercidos ya sea por medio de la demanda efectiva o mediante convenciones sociales o institucionales) a determinados satisfactores de alivio a la pobreza. El desarrollo económico puede interpretarse entonces como la ampliación de éstos derechos. 4/ Desde luego, dentro de tales derechos destaca el acceso a una alimentación mínima. La importancia de esta conceptualización radica en que en el caso de países como los del Istmo Centroamericano el problema

---

3/ Véase, Altimir, Oscar, "La dimensión de la pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL No. 27, Santiago de Chile, 1979; y CEPAL, "La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas", Estudios e informes de la CEPAL, No. 54, Santiago de Chile, 1985.

4/ Sen, A.K., Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation, Oxford, Clarendon Press, 1981.

trasciende a cuestiones relacionadas con la formación de la demanda efectiva para reflejar la situación especial de la población pobre, sobre todo en las zonas rurales. Para ilustrar esta afirmación, habría que tener presente que en situaciones de urgencia un jornalero asalariado o subempleado urbano puede estar menos protegido que un mediero o campesino de subsistencia porque este último tiene un derecho (*entitlement*) a la alimentación que sólo está indirectamente vinculado con los precios del mercado. En las condiciones de acceso a derechos es pues donde se puede concebir y aplicar una estrategia articulada y completa de seguridad alimentaria de los grupos más pobres. Esta visión es enteramente funcional con el análisis macroeconómico que aquí se intenta. Sin embargo, esos derechos sólo operan cuando alcanzan una fuerza política que se plasme en normas, programas e instituciones sociales.

Resulta también importante pasar de los conceptos generales de pobreza a una definición precisa y operativa de la población objetivo y de los grupos vulnerables a los cuales se pretende beneficiar dentro de una estrategia de seguridad alimentaria. Esta población objetivo puede presentarse en distintos "cortes" por regiones, edad, sexo, grupos socioeconómicos, etc. Asimismo, es posible diferenciar, dentro de ellos, los segmentos con necesidades más apremiantes, como por ejemplo los niños y las madres gestantes y lactantes. Ellos constituirían la población objetivo preferente y formarían un subgrupo que debería contar con mayores derechos de acceso a la alimentación.

### 3. La pobreza en Centroamérica

La relación entre inseguridad alimentaria y pobreza queda de manifiesto al examinar los datos relativos al grado de satisfacción de las necesidades básicas. La situación de pobreza en la región se estima de manera general a partir del cálculo de los ingresos necesarios para adquirir una canasta mínima de alimentos y una ampliada con otros satisfactores básicos. 5/ Un análisis de la titularidad de derechos tendría que incorporar, además de la información puramente económica sobre la capacidad adquisitiva de los ingresos, los factores sociales y políticos que influyen en la creación, en el ejercicio efectivo de esos derechos y en la capacidad real de la población de adquirir bienes.

Durante las últimas tres décadas, el Istmo Centroamericano experimentó un crecimiento económico relativamente dinámico. De 1960 a 1970, el producto interno bruto de la región creció a una tasa media anual de 6%, y en el decenio 1970-1980 en una de 4.5%.

Pese a este crecimiento económico, no se avanzó con igual celeridad en la disminución de los niveles absolutos de pobreza que privan en el Istmo con diferencias nacionales. Aun cuando no se dispone de información estadística respecto de la primera mitad del presente decenio, se presume que la pobreza tendió a profundizarse en ese lapso. A ello contribuyeron, de manera acentuada, la desfavorable evolución económica de la región, el

---

5/ Véase, CEPAL, Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/MEX/1983/L.32), 23 de noviembre de 1983, pág. 23.

impacto recesivo de las políticas de ajuste económico, la agudización del desempleo y la secuela de implicaciones institucionales y sociales de los conflictos básicos en el área.

En 1980, el 60.4% de la población centroamericana (13.6 millones de personas) se encontraba en estado de pobreza. De ésta, 8.5 millones se consideraban en un estado de pobreza crítica y 5.1 millones no se encontraban en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas. Por otro lado, 9 millones de personas (39.6% de la población total) podían satisfacer con regularidad sus necesidades básicas.

En el Istmo Centroamericano existe una relación cercana entre pobreza y patrones de desigualdad en la distribución del ingreso. En 1980 se apreciaba una estructura sumamente desigual en la distribución del ingreso de la región. Mientras que el 20% de la población de mayores recursos percibía un ingreso per cápita de 1,422.6 dólares y recibía el 57.4% del ingreso total, el 20% de recursos más bajos, recibía un ingreso anual por habitante de únicamente 90.1 dólares y tan solo el 3.7% del ingreso total.

Los estudios realizados demuestran con insistencia que el problema se ubica primordialmente en el ámbito rural. Los niveles de pobreza que ahí se registran los determinan, en gran medida, las características de la estructura de la propiedad de la tierra y de la organización de la producción, que establecen grandes diferencias entre las pequeñas propiedades familiares y las grandes explotaciones modernas.

Otro de los elementos correlacionados con la insatisfacción de las necesidades básicas de la población pobre es su limitada inserción en el mercado laboral, debido a las características que el desarrollo económico ha adoptado en estos países. "Así, sobre una base rural tradicional, sumamente precaria e inequitativa... se ha superpuesto a los sectores mayoritarios de la población un sector moderno, restringido y excluyente que por sus características ha resultado insuficiente para generar los empleos requeridos y para irradiar sus beneficios a los primeros." 6/

Los países del Istmo Centroamericano se acercan, en promedio, a los niveles recomendados de ingesta calórica y proteínica. Sin embargo, son muy acentuadas las diferencias nacionales, y muy amplias las capas de la población que no cubren esos requerimientos. La disponibilidad diaria promedio de calorías descendió de 2,217 unidades en 1970 a 2,213 en 1980. Por su parte, la disponibilidad diaria promedio de proteínas también se redujo entre 1970 y 1980, de 59.7 a 58.1 gramos.

Por otro lado, cabe destacar que parte importante de la base de la producción de alimentos en la región descansa en pequeñas unidades productivas que presentan las condiciones económicas más desfavorables. A ellas suelen estar ligados los grupos socioeconómicos más vulnerables en términos de ingresos precarios e insuficientes y, por lo tanto, es ahí donde los riesgos alimentarios son mayores. Entre los aspectos que inciden en el grado de pobreza, cuyos componentes son más complejos de delimitar, están los servicios de salud, educación y vivienda. Si bien las condiciones generales

---

6/ CEPAL, Satisfacción de las necesidades,...op. cit.

de salud de la población centroamericana han sido precarias, éstas han mejorado apreciablemente en los últimos decenios. Así lo demuestra tanto el crecimiento de la esperanza de vida al nacer, la cual se elevó —en promedio para la región— de 51.8 años en 1960 a 60.5 en 1980, como la significativa disminución en las tasas brutas de mortalidad y de mortalidad infantil, las cuales declinaron entre 1960 y 1980 de 12.2 a 8 por cada mil habitantes, y de 65.8 a 49 por cada mil nacidos vivos, respectivamente.

Conviene advertir, sin embargo, que gran parte de este avance se deba a los progresos científicos y al desarrollo de los sistemas educativos en materia de salud. En cambio, la infraestructura asistencial y los recursos humanos han crecido de manera no del todo satisfactoria. Así, aun cuando el número de médicos por cada diez mil habitantes ascendió de 2.5 a 4.3 entre 1960 y 1980, el número de camas por cada mil habitantes se redujo de 2.6 a 2 en ese mismo lapso, y se mantuvo casi constante el porcentaje de gastos en la salud respecto del producto interno bruto.

En segundo término, cabe destacar que quizás los mayores esfuerzos y logros se advierten en el campo de la educación, particularmente en lo que se refiere al grado de analfabetismo, el cual se ha logrado disminuir considerablemente en todos los países.

Finalmente, aun cuando en los últimos años los gobiernos de la región han prestado atención creciente al problema de la vivienda, el déficit casi se ha duplicado debido al intenso crecimiento de la población. Los déficit cuantitativos, y muy especialmente los cualitativos, se concentran de manera importante en las áreas rurales. A estas insuficiencias se suman, en toda la región, los problemas de falta de suministro de energía eléctrica, agua potable y deficiencias en instalaciones sanitarias.

#### 4. Definición de seguridad alimentaria

En virtud de que el concepto de seguridad alimentaria se refiere a una diversidad de situaciones que atañen a una región, a un país y sobre todo a grupos específicos de la población, para fines de diagnóstico y de diseño de políticas, conviene partir de una definición probabilística que genere un indicador cuantitativo.

La seguridad alimentaria se define así como el acceso, durante el mayor tiempo posible, a un mínimo nutricional "satisfactorio". En consecuencia, una noción de inseguridad alimentaria estaría dada por la probabilidad (P) de que el consumo efectivo de la población ( $C_e$ ) se encuentre por debajo de este "consumo mínimo" ( $C_m$ ): 7/

$$P(C_e < C_m)$$

---

7/ Para un análisis detallado, véase, CEPAL, Enfoque probabilístico de la seguridad alimentaria, mimeo, mayo de 1987.

Dado este concepto, aumentar la seguridad alimentaria implicaría elevar la probabilidad de que la región, la nación o un grupo socioeconómico específico se aproxime a un consumo satisfactorio.

Por consiguiente, la seguridad alimentaria tiene dos aspectos: el primero se refiere al grado de satisfacción de los requerimientos nutricionales y, el segundo, a la variabilidad de esta satisfacción. Por lo tanto, la estimación de la tendencia del consumo efectivo ( $C_e$ ) puede permitir conocer el grado de satisfacción. Al mismo tiempo, se puede obtener una medida de dispersión de ese consumo que permita conocer su variabilidad. La medida estadística de dispersión ( $\sigma$ ) del consumo efectivo podría expresarse, como sigue:

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum (C_e - C_m)^2}{N}}$$

Esta, a su vez, puede traducirse a términos porcentuales, mediante:  $\sigma / C_m = C_v$ . Con este coeficiente de variabilidad ( $C_v$ ) se podrá determinar si la inseguridad alimentaria —entendida como un acceso inadecuado a la alimentación— es permanente, cuando el consumo efectivo se ubica de manera continua por debajo del consumo mínimo, o bien si es transitoria, en el caso de que ello ocurra de manera fluctuante o temporal.

Para alcanzar la seguridad alimentaria, es necesario, como se indicó, que se combinen la disponibilidad de alimentos con un acceso garantizado por un conjunto de condiciones o derechos de índole económica, social, jurídica y política. También se requiere que existan "derechos" a la alimentación que definan las canastas de bienes de las que una persona, familia o grupo social puedan disponer de manera legítima, apoyados en leyes, convenciones sociales, regulaciones, oportunidades y derechos prevalecientes en la sociedad. Este concepto va más allá de la mera capacidad adquisitiva del ingreso personal, e involucra, según se comentó, elementos especiales de política social.

Conviene aquí poner énfasis en el hecho de que no todos los grupos de la sociedad tienen la misma capacidad de acceso a esos alimentos; mientras que algunos exceden con creces el consumo mínimo, otros no lo alcanzan. Esta situación, aun con una oferta de alimentos suficiente, puede conducir a problemas de hambruna o de desnutrición crónica en ciertos segmentos de la población. Es decir, una situación de "equilibrio" del mercado no implica, en forma alguna, la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables. El problema de la seguridad alimentaria —conceptualizado en estos términos— se traduce en una cuestión de igualdad social que, si bien se encuentra íntimamente relacionada con problemas de distribución del ingreso, atañe también a otros aspectos de la política económica y social.

Una oferta interna insuficiente tampoco implica necesariamente "inseguridad alimentaria", dado que podría recurrirse a la importación. Sin embargo, la vulnerabilidad externa y los estrangulamientos de balanza de pagos de los países de menor desarrollo relativo dificultan cada vez más este tipo de soluciones. Por otro lado, en un esquema de seguridad alimentaria tendrían que considerarse con detenimiento los efectos de una ayuda bilateral o multinacional en los aparatos productivo y distributivo nacionales.

En resumen, la seguridad alimentaria no se reduce a un problema de "mercado" ni se circunscribe únicamente al ámbito económico. Incorpora cuestiones políticas (por ejemplo, la presión que diferentes grupos de la sociedad civil ejercen sobre la política gubernamental) e incluso sociales y culturales.

El acceso a los alimentos, tanto en su aspecto de grado como de estabilidad, depende, entonces, de factores determinantes que varían según los distintos grupos socioeconómicos de que se trate. Para campesinos de subsistencia, el acceso a los alimentos dependerá, en general, de su disponibilidad de recursos y de su productividad; para jornaleros, asalariados agrícolas y campesinos, del empleo, de sus salarios y de los precios de los alimentos; para campesinos excedentarios, de la productividad y de términos favorables de intercambio; para los asalariados urbanos, del empleo, de los salarios y de los precios de los bienes salario, y para los trabajadores informales urbanos, de los subsidios a los alimentos y de las transferencias de ingreso.

La disponibilidad de alimentos dependerá de los volúmenes de producción nacional, de las importaciones y, eventualmente, de la ayuda alimentaria internacional. A fin de garantizar una existencia se trataría de elevar al máximo la oferta de alimentos mediante cosechas óptimas y/o la existencia de divisas necesarias para la importación de alimentos.

Las diferencias regionales dentro de un país, y aun entre los diversos países, pueden dar por resultado concentración de producción de alimentos en ciertas zonas y escasez en otras. Por ello, un examen de la disponibilidad alimentaria debe reflejar no sólo las existencias nacionales, sino los déficit locales y regionales. En esa perspectiva, la disponibilidad física de alimentos en los centros de consumo dependerá del funcionamiento eficiente de un aparato de comercialización y distribución.

La seguridad alimentaria también puede entenderse como la capacidad de una nación para satisfacer los objetivos de consumo de su población durante un periodo dado. Con todo, la definición de esos objetivos plantea uno de los aspectos más complejos de la política alimentaria. Por ejemplo, el objetivo de consumo puede fijarse en el mínimo nutricional recomendado o en un nivel promedio alcanzado en cierto periodo.

Del concepto de seguridad alimentaria establecido en la primera sección de este capítulo, se desprende que, de manera natural, la inseguridad alimentaria se asocia con fluctuaciones, ya sea de la producción de alimentos o de sus precios. Estas oscilaciones se relacionan estrechamente con las variaciones en el ingreso real de los miembros de la población, pero pueden afectar de distinta manera a cada uno de ellos. Para una familia campesina, esas fluctuaciones pueden significar incrementos o reducciones en su capacidad de compra; sin embargo, en una familia cuyo jefe es jornalero, las variaciones pueden estar referidas a la disponibilidad de empleo. Además, esas fluctuaciones se trasladan a otros sectores de la economía por la vía del multiplicador del gasto.

Una manera en la que se puede evitar que las oscilaciones del producto afecten la seguridad alimentaria de un país es disponiendo de reservas o de activos líquidos que permitan importar con relativa facilidad.

##### 5. Seguridad alimentaria en economías abiertas

Hasta hace poco tiempo la política alimentaria se contemplaba desde la óptica del debate entre el aprovechamiento de las ventajas comparativas o el logro de la autosuficiencia alimentaria. Esta visión macroeconómica aísla considerablemente el funcionamiento del sector externo y no contempla cabalmente la interrelación que existe entre el comportamiento del comercio, los flujos financieros y las variables de ajuste interno.

El concepto de seguridad alimentaria significa un paso adelante en la medida en que reconoce explícitamente que las economías nacionales y, sobre todo, las de los países menos desarrollados, son "economías abiertas". En efecto, las transformaciones que ha sufrido la estructura económica internacional en las últimas dos décadas no sólo trajeron como consecuencia que se modificara la inserción de los aparatos productivos de cada nación en el sistema internacional, volviéndolas más interdependientes, sino que han influido además en el interior de cada país para cambiar el papel de los sectores productivos. El proceso tuvo su origen en la integración, a escala mundial, de los mercados financieros y de mercaderías, lo que ha restado autonomía a las políticas económicas nacionales. Adicionalmente, se produjeron alteraciones de fondo en la estructura de la demanda internacional, ya sea por la influencia de cambios tecnológicos y variaciones en los patrones de consumo, o por la formación de grandes empresas transnacionales, a la par que se intensificaba la competencia al participar en los mismos mercados un número cada vez mayor de países y de firmas productoras. Todo ello resquebrajó la estabilidad de las viejas ventajas comparativas e hizo imposible sostener el sistema monetario diseñado en Bretton Woods, mientras se expandía enormemente el mercado internacional bancario y de capitales.

Los acontecimientos anteriores permitieron conjuntar dos factores que tendrían grandes repercusiones sobre las economías nacionales. Por una parte, las corrientes financieras internacionales tuvieron, desde entonces, la posibilidad de afectar a las corrientes comerciales a través de la flexibilidad de los tipos de cambio y, por otra, las fluctuaciones de estos últimos empezaron a generar restricciones en las formas en que las políticas monetaria y fiscal pueden adoptarse en una economía. En consecuencia, la dimensión "abierta" de las economías está presente también en la configuración de la política alimentaria. En primer lugar, los estrangulamientos externos y los cambios en la estructura del comercio internacional obligan a que en algunas economías se desplacen recursos de la producción de bienes no comerciables hacia los comerciables. (Véase más adelante la nota 18/.) Además, muchas economías del Tercer Mundo, afectadas por las fluctuaciones de los tipos de cambio y por la inestabilidad de las corrientes comerciales, han debido recurrir a la agricultura como uno de los sectores sobre los cuales instrumentar el ajuste.

En segundo lugar, los resultados de las políticas monetaria y fiscal de algunos países, así como otros muchos factores, generan movimientos internacionales de fondos que repercuten sobre los mercados mundiales de productos agrícolas. Esto a su vez afecta a los precios domésticos, independientemente de cuáles sean las condiciones internas de la oferta.

En tercer lugar, las variaciones de los tipos de cambio inciden sobre la posición competitiva de las agriculturas nacionales en los mercados internacionales, y esto se vincula directamente con la seguridad alimentaria pues afecta el volumen de existencias de alimentos y la disponibilidad de divisas. Asimismo, los efectos de estas fluctuaciones sobre los precios repercuten adversamente sobre las cantidades producidas.

Finalmente, las actuales características de la economía internacional afectan a las políticas agrícola y alimentaria de los países en desarrollo en la medida en que tornan más difícil administrar sistemas de precios de garantía y otros apoyos estatales.

Por consiguiente, resulta imprescindible usar el concepto de seguridad alimentaria dentro del contexto abierto de las economías nacionales. En él se incorporan los efectos de la interdependencia comercial y financiera con el exterior, sus repercusiones sobre el nivel de precios y la estructura de precios relativos, la distinción entre precios de importación y de exportación, entre bienes comerciables y no comerciables, etc. De esta manera, cuando se estima que la seguridad alimentaria puede alcanzarse mediante la producción interna y las importaciones, se vuelve imperativo considerar la disponibilidad real de divisas y sus usos alternativos, así como la interdependencia de los países en los mercados internacionales de productos alimentarios. Cabe observar que los mercados agrícolas internacionales se han ido expandiendo en los últimos años, a un ritmo muy superior al de la producción mundial. De ahí el interés por estabilizar los precios internacionales y por crear reservas alimentarias estratégicas que ayuden a salvar los problemas derivados de las restricciones de divisas y del proteccionismo agrícola. Por consiguiente, la política agrícola y alimentaria no puede conducirse sobre una base exclusivamente nacional que atienda sólo a variables sectoriales.

Otros indicios de la creciente interdependencia económica internacional se encuentran en el hecho de que hoy día los problemas de la alimentación y la agricultura son globales. Las hambrunas y la falta de seguridad alimentaria se presentan en muy diversas partes del mundo, pero la capacidad del sistema productivo para enfrentar la creciente demanda mundial de alimento no sólo está condicionada por la capacidad del sector rural, sino también por la naturaleza de los sistemas internacionales de comercialización, por medio de los cuales los productos agrícolas llegan al consumidor.

La estructura del sistema agrícola y alimentario mundial es susceptible de examinarse a la luz de la distribución internacional del ingreso. Al tiempo que el grueso de los acervos alimentarios mundiales parecen ubicarse en los países ricos, éstos son a la vez los que tienen mayor capacidad financiera para enfrentar problemas de escasez y dar mayor estímulo a los agricultores. Estos, a su vez, reciben mayor apoyo gubernamental que sus contrapartes de las zonas en desarrollo. En estas últimas, las restricciones

presupuestarias y de divisas dejan un margen estrecho de maniobra para evitar los desplomes internos o externos de la oferta y de los precios.

Esta situación es uno de los factores que justifican el desarrollo de los programas de ayuda alimentaria internacional. Su función es la de aportar soluciones coyunturales a los problemas de hambrunas o desnutrición que surgen en algunos países, hasta que el sector agrícola interno se encuentre en posibilidad de recuperarse. Sin embargo, estas transferencias no tienen, en sí mismas, la capacidad de impulsar el desarrollo agrícola y de servir de apoyo firme a los sistemas de seguridad alimentaria.

Otro aspecto importante de la seguridad alimentaria es el de las fluctuaciones mundiales en la producción de alimentos, en particular de granos básicos. La mayor participación de los países desarrollados en la oferta y la demanda globales colocan en una situación vulnerable a las economías en vías de desarrollo, por cuanto su capacidad de influir en las condiciones de los mercados internacionales es mínima.

Vinculada a lo anterior, hay otra fuente de incertidumbre, la cual se asocia a la inestabilidad de las economías en desarrollo. El concepto de seguridad alimentaria tiene que ver también con la estabilidad en el consumo de alimentos de la población de menores ingresos frente a las incertidumbres del ciclo económico.

La seguridad alimentaria puede alcanzarse por diferentes vías, cuyos costos son distintos. Unas se encaminan a remover fuentes de incertidumbre, otras a ensanchar la producción interna y otras al uso de reservas y de la ayuda internacional. El manejo de la producción, los precios y la utilización de reservas, las capacidades de comercialización e importación y las políticas de consumo, describen el universo interdependiente de las estrategias de seguridad alimentaria. (Véase el cuadro 1.)

a) Política de reservas. La disponibilidad de reservas es crucial para los sistemas de seguridad alimentaria. Aquí no deben considerarse únicamente los almacenes públicos, sino también las reservas y operaciones privadas. En el ámbito internacional, la coordinación de los mecanismos nacionales y la creación de normas son dos aspectos fundamentales que, sin implicar controles directos, garantizan la apropiada regulación y el sostenimiento de los mercados.

b) Política de producción. La producción debe destinarse a reducir la inestabilidad en el punto en el que se genera y, con esto, coadyuvar a evitar fluctuaciones excesivas a escala nacional.

c) Política de consumo. Esta se dirige muy directamente a resolver el problema de la seguridad alimentaria buscando estabilizar los consumos. En el plano internacional, se pueden organizar operativos de apoyo de las demandas nacionales mediante el respaldo a éstos con una combinación de alimentos y recursos financieros.

d) Política comercial. En virtud de que la seguridad alimentaria no puede en muchos casos alcanzarse exclusivamente con producción interna, deberá considerarse en qué medida conviene recurrir al exterior. Las medidas importantes en este aspecto se refieren a la disponibilidad de divisas y a la

Cuadro 1

**MEDIDAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LOS AMBITOS  
NACIONAL E INTERNACIONAL**

|                           | Ambitos  |   |
|---------------------------|--|---|
|                           | Local/nacional   | Internacional   |
| <b>Manejo de reservas</b> | Reservas locales<br>Reservas centrales   | Reservas nacionales coordinadas<br>Reservas regionales<br>Reservas de emergencia  |
| <b>Producción</b>         | Disponibilidad de insumos<br>Administración hidráulica<br>Control de enfermedades<br>Mejora de variedades<br>Política de precios | Mecanismo de oferta de fertilizantes<br>Centros de investigación<br>Apoyos a la producción                              |
| <b>Consumo</b>            | Subsidio al consumo<br>Mejoras en la distribución  | Derechos alimentarios<br>Mecanismos para alcanzar consumos objetivo   |
|                           | Distribución por parte del Estado<br>Políticas de precios<br>Reducción de mermas<br>Política de salarios                         |   |
| <b>Comercialización</b>   | Bilaterales<br>Mercados a futuros<br>Política comercial<br>Adquisiciones colectivas  | Liberalización del comercio<br>Ventas concesionales<br>Acuerdos de mercancías<br>Disposiciones para créditos especiales |
|                           | Reservas de divisas  |   |
| <b>Otras</b>              | Información de mercados y análisis<br>Estabilidad de las ganancias por exportaciones   | Mecanismos de información<br>Disposiciones monetarias<br>Medidas de comercio no alimentario                             |

**Fuente:** A.F. McCalla y T. Joseling, *Agricultural Policies and World Markets*, Macmillan, N.Y., 1985, pág. 243.

apertura de líneas de crédito destinadas a atender las necesidades alimentarias de los países.

e) Políticas no alimentarias. Entre otras políticas, deben considerarse las que se refieren a mejorar los sistemas de información de manera que ayuden a prevenir y evitar hambrunas y situaciones de extrema inseguridad alimentaria.

## II. EL ACCESO DE LA POBLACION A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La probabilidad de contar durante el mayor tiempo posible con un consumo nutricional satisfactorio depende de varios elementos. El primero se refiere a la manera específica en la que los distintos grupos socioeconómicos acceden al consumo alimentario, de acuerdo básicamente con el lugar que ocupan en el proceso productivo.

En segundo término, debe tomarse en cuenta la demanda. Esta depende de la influencia de varios factores. En función de ellos, se destaca la necesidad de establecer metas de consumo normativo —que pueden expresarse bajo distintas formas—, con el fin de contar con parámetros para medir los niveles de acceso a la seguridad alimentaria y determinar las características y la cuantificación de los sectores de la población que tienen un acceso insuficiente a la seguridad alimentaria.

En tercer lugar, deben considerarse los elementos que, desde el lado de la oferta, permitirían garantizar a la población el consumo necesario. Por ello, se propone examinar la estructura productiva del sector agroalimentario, su capacidad de producción y la posibilidad de ampliarla, así como el componente importado de la oferta.

Finalmente, conviene contemplar la necesidad de contar con sistemas de vigilancia que permitan detectar situaciones críticas para el acceso a la seguridad alimentaria, tanto por problemas en el consumo como en la disponibilidad de alimentos. En el Anexo 1 se propone una serie de variables e indicadores que, se pretende, contribuyan a conformar un marco cuantitativo para el análisis de la seguridad alimentaria.

### 1. Instancias de acceso

En términos generales, el acceso a la seguridad alimentaria puede efectuarse por tres vías principales: el mercado, el autoconsumo y los programas asistenciales.

La vía específica mediante la cual cada grupo socioeconómico de la población tiene acceso a estándares mínimos de consumo estará determinada por las características concretas de cada grupo social: la propiedad sobre los factores productivos (tierra, capital y/o trabajo), la diversificación y características de sus fuentes de ingreso y la capacidad de producción e intercambio.

El mercado constituye el principal medio de acceso a través del ejercicio de la demanda efectiva de la población. El autoconsumo opera como vía de acceso a la seguridad alimentaria en dos sentidos: de manera complementaria para los grupos que parcialmente cubran sus necesidades mínimas a través del mercado, o bien como una alternativa para aquellos otros que no cuentan con una fuente de ingreso monetario pero que poseen capacidades y recursos productivos.

Los programas asistenciales son fundamentalmente una forma complementaria para alcanzar estándares mínimos de consumo. Constituyen un medio importante para los grupos socioeconómicos más vulnerables de la población que no disponen de ingresos monetarios suficientes o que no poseen factores productivos que les permitan satisfacer total o parcialmente sus necesidades básicas a través del autoconsumo. Con frecuencia, los programas asistenciales se hacen extensivos --por errores de instrumentación, operación o por decisión de las autoridades-- a toda la población, y constituyen una vía generalizada de acceso complementario a la seguridad alimentaria, aunque ello implique desperdicios presupuestarios.

El acceso a la seguridad alimentaria está asociado a los niveles de pobreza crítica de la población. Por ello, resulta fundamental analizar el vínculo de tres factores: a) los derechos de propiedad sobre determinados activos (factores productivos); b) las fuentes de ingreso, y c) la realización del potencial de intercambio en el mercado. 8/

Por lo que se refiere a los derechos de propiedad (sin pasar por alto la importancia de la reforma agraria en varios países), es importante subrayar que éstos no se restringen al factor tierra, sino que abarcan también a los bienes de capital, sobre todo los relacionados más directamente con la producción y productividad del trabajo. De igual manera, comprenden el derecho a participar en la organización y dirección de pequeñas empresas y cooperativas.

Otro factor condicionante del acceso a la seguridad alimentaria es el nivel de ingreso de la población objetivo o, en su defecto, la existencia de transferencias y apoyos equivalentes destinados a mejorar la alimentación.

Las políticas dirigidas a mejorar los niveles de ingreso tienen efectos distintos entre los beneficiarios, en función de sus resultados netos, directos e indirectos. Así, en los procesos actuales de ajuste macroeconómico, los componentes de algunas políticas pueden estimular la oferta agrícola mejorando sus precios relativos, con el consiguiente beneficio para los productores, pero no es extraño que tengan efectos contrarios al disminuir el ingreso real y, consecuentemente, la demanda de los consumidores.

Por último, conviene analizar cuál es el potencial para producir e intercambiar no sólo alimentos y bienes de consumo popular, sino mercancías y servicios, en general. Elevar el potencial de producción en la economía es una condición importante para el acceso a la seguridad alimentaria y tendrá que ser considerada en su vinculación no sólo con los programas de combate a la pobreza, sino con otros aspectos de las estrategias económicas. Desde luego, las políticas de fomento a la producción de alimentos, sobre todo de granos básicos, tienen la mayor prelación, tanto por su naturaleza intrínseca como por su capacidad de generar empleo e ingreso en zonas rurales marginadas.

---

8/ Véase, Sen, A.K., Resources, Values and Development, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1984, págs. 452-509.

El complemento a estas políticas es la viabilización del potencial de intercambio en el mercado, puesto que, en ocasiones, el alejamiento de los centros mercantiles puede obligar a depender en buena medida del autoconsumo. El tipo de acceso a la seguridad alimentaria queda así condicionado también a la posibilidad de colocar en el mercado la producción para complementar la canasta de consumo.

## 2. La demanda

Los aspectos principales que actúan desde el lado de la demanda para determinar los niveles de seguridad alimentaria son: a) empleo y distribución del ingreso; b) precios; c) distribución y comercialización; d) subsidios al consumo, y e) influencia de algunos fenómenos de carácter extraeconómico.

En una economía de mercado, los elementos fundamentales que determinan la demanda son el ingreso y los precios. Para poder contar con un ingreso, resulta básico el empleo. En este aspecto, las distintas formas de participación de los agentes sociales en la economía redundan de manera diferente en la configuración de la demanda de alimentos. Al mismo tiempo, al considerar de manera global el ingreso y su distribución, junto con los aspectos antes mencionados, se cuenta con todos los elementos que permiten determinar la situación de riesgo alimentario. En este contexto, la movilidad del nivel general y la estructura de precios otorga al problema de la seguridad alimentaria un carácter dinámico.

La distribución y comercialización juegan también un papel importante en el acceso a la seguridad alimentaria. Sus rasgos estructurales, incluidos los elementos que vician la corriente de alimentos, favorecen o entorpecen el ejercicio de la demanda. Junto a estos factores, actúan también los subsidios al consumo que ejercen una influencia directa en la obtención de un mayor nivel de acceso a la seguridad alimentaria. Finalmente, las costumbres y características culturales de una sociedad, la educación, la orientación nutricional son, entre otros, factores extraeconómicos que también tienen un peso decisivo en la configuración de un patrón de consumo alimentario. 9/

Desde un punto de vista global, ya sea por la vía del mercado, del autoconsumo o de la asistencia gubernamental, el ejercicio de la demanda de alimentos se traduce en un indicador general que, junto con otro tipo de consumo intermedio, conforma la demanda agregada de productos alimenticios. Los principales componentes de este agregado permiten identificar los alimentos que habitualmente se consumen en un país determinado. Este patrón de consumo es parte medular del "balance global alimentario". Este esquema contable proporciona información tanto de las fuentes y usos de los principales productos alimenticios de un país, como de los promedios de ingestión. En los países en desarrollo destaca el hecho de que, por lo general, un número reducido de productos agrícolas aporta una alta proporción

---

9/ Véase el anexo II a este documento denominado Seguridad Alimentaria. Análisis de los factores que inciden en la demanda.

de las calorías y proteínas consumidas. Desde una perspectiva de balances agregados, esta información es de singular relevancia para el diseño de prioridades y el manejo de la política alimentaria en el corto y largo plazos.

El conocimiento de los niveles cuantitativos agregados de la situación alimentaria de un país requiere de un desglose cuando se trata de la búsqueda de la seguridad alimentaria. Esta precisa, además, de un diagnóstico detallado de la distribución de la demanda en sus múltiples manifestaciones. Aquí es donde resulta de particular utilidad para el analista la información estadística que arrojan las encuestas de ingresos y gastos de las familias. La identificación de la demanda específica de la población, por estratos de ingreso, por zonas geográficas y por estaciones del año, constituyen antecedentes insustituibles para la determinación de canastas básicas de consumo de alimentos, es decir, para adecuar las recomendaciones de ingesta de nutrimentos al tipo de alimentos disponibles y consumidos. Ello permite, adicionalmente, establecer un marco para enlazar otros aspectos relacionados con la situación alimentaria, como las evaluaciones nutricionales y de salud de los grupos de la población considerados como objetivo o que son vulnerables desde un punto de vista alimentario.

Si la canasta global de alimentos --reflejo de la demanda/oferta agregadas-- constituye una valiosa herramienta para la planificación alimentaria, la distinción de los patrones de consumo de los grupos más pobres de la población facilita el diseño de programas asistenciales más eficaces. Conocer los productos específicos de la dieta de la población vulnerable, así como los sustitutos recomendables y viables por sus características nutritivas y sus precios relativos, es un elemento imprescindible para el análisis de situaciones alimentarias.

Por otra parte, el enfoque del problema alimentario, que es dinámico por naturaleza, requiere considerar los cambios en los patrones de consumo a los que conducen las alteraciones en la situación macroeconómica y las variaciones en la disponibilidad nacional y regional de alimentos. Por ello, un sistema de encuestas continuas de gastos e ingresos de los hogares, así como la revisión periódica de las canastas básicas recomendables --globales y específicas--, constituyen una información esencial en la compleja tarea que enfrenta el analista alimentario.

#### a) La función de la canasta básica y las metas normativas

Las recomendaciones de ingesta de nutrimentos (calorías, vitaminas, proteínas, etc.) varían de acuerdo con diversos factores, tales como la edad, el sexo, la actividad y el estado fisiológico de los individuos, entre otros. Asimismo, son múltiples las combinaciones posibles de alimentos que podrían satisfacer las recomendaciones de nutrimentos. Hay, además, rangos considerablemente amplios de variabilidad que están determinados por los

hábitos culturales de la población y su ingreso, así como por la producción, disponibilidad y costo de los alimentos. 10/

Los estudios realizados hasta la fecha por organismos internacionales, regionales y nacionales han permitido avanzar en el conocimiento de las necesidades nutricionales de la población. Con fines de planeación, es posible determinar valores generales promedio que permitan formar combinaciones y anticipar los requerimientos de producción e importaciones. Además, los trabajos señalados permiten evaluar la situación nutricional de las poblaciones estudiadas, aportando parámetros comparativos de enorme utilidad.

En la misma forma en que una recomendación general de ingesta de nutrimentos permite evaluar situaciones nutricionales específicas, la conversión en cantidades de alimentos de una canasta básica constituye una herramienta muy valiosa para:

- i) Determinar situaciones de déficit en el consumo alimentario por grupos de la población, generalmente por niveles de ingreso, tanto en el medio urbano como en el rural;
- ii) Planear la producción agrícola al determinar los requerimientos de alimentos, así como las reservas y los canales de comercialización, y
- iii) Estimar el costo de la canasta como indicador del grado de satisfacción de las necesidades esenciales dentro de cada grupo de ingreso y de la situación de pobreza.

Una canasta básica es fundamentalmente un instrumento de planeación pero no constituye una dieta recomendable a ningún grupo específico de la población. A fin de que una canasta básica se acerque o constituya una canasta normativa, debe reunir las siguientes características:

- i) Los alimentos que la integran y las cantidades recomendadas deben responder a los hábitos de consumo de la población. Una afinación de carácter metodológico sería la formación de canastas que reflejen las variaciones alimentarias locales;
- ii) Debe incorporar el tipo y la variedad de la producción nacional;

---

10/ Los carbohidratos, que junto con las grasas proporcionan la energía —o calorías—, son la base de las dietas de casi todos los pueblos del mundo, y están presentes en todos los cereales (trigo, arroz, maíz, avena, cebada, etc.) y en los tubérculos (papa, yuca y camote). En los países de bajos ingresos, los cereales y los tubérculos proporcionan en promedio alrededor del 60% al 85% de las calorías consumidas. La formación de los tejidos y los órganos, así como su mantenimiento, dependen de las proteínas en sus dos componentes: aminoácidos esenciales y nitrógeno de los no esenciales. Por el tipo de funciones que cumplen la energía, las proteínas y las vitaminas, se habla de una recomendación de ingesta de nutrimentos y no sólo de calorías o de proteínas.

iii) Debe cubrir las recomendaciones nutricionales mínimas de la población de acuerdo con su estructura por edad, sexo y estado fisiológico, y

iv) La combinación de alimentos debe tener el menor costo posible.

Al definir las canastas básicas de México y de los países del Istmo Centroamericano, se tomaron como base las encuestas nutricionales y las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, así como las hojas de balance de alimentos. 11/ Casi toda la información proviene de encuestas realizadas a fines de los años setenta. A partir de ellas, se logró delinear un cuadro de la situación alimentaria de la población y de la magnitud de la pobreza. De hecho, la definición de la canasta básica permitió identificar a la población objetivo, es decir, aquella incapacitada, por su nivel de ingresos, para adquirir la canasta básica o bien para cubrir los requerimientos médicos normativos de proteínas y calorías.

En un análisis más acucioso de la seguridad alimentaria de la población más vulnerable por su situación de pobreza extrema, sería pertinente afinar y actualizar la información disponible, tanto en términos de canasta básica como de hojas de balance de alimentos.

#### b) Determinación de la población objetivo

La definición de un consumo normativo expresado a través de la canasta básica de alimentos establece un punto de referencia a partir del cual es posible identificar a la población objetivo de la política de seguridad alimentaria, es decir, aquella que no puede cubrir los requerimientos nutricionales mínimos.

Las encuestas nutricionales y las encuestas de ingresos y gastos son fuente importante de información para cuantificar a la población objetivo. Tomando en cuenta la serie de elementos que determinan el acceso a la seguridad alimentaria, dichas encuestas aportan datos no sólo sobre la dimensión de la población objetivo, sino también sobre sus características socioeconómicas y demográficas. Ello permite establecer los nexos entre la seguridad alimentaria familiar, la demanda y la disponibilidad agregada de alimentos. La diferenciación de la población por niveles de ingreso, tipo de empleo, localización geográfica, ubicación urbana o rural, y grupos de edad permite evaluar los posibles efectos de las políticas en la seguridad alimentaria y seleccionar éstas de acuerdo con las especificidades de los grupos que integran la población objetivo.

---

11/ Véanse, Sistema Alimentario Mexicano, Notas analíticas... op. cit.; COPLAMAR, Necesidades esenciales en México. Alimentación. Siglo XXI, Ed. México 1982, y CEPAL, Notas sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados (CEPAL/MEX/SEM/4.6), marzo de 1981.

A título de ejemplo, en 1980, en el Istmo Centroamericano se estimó una población objetivo equivalente al 38% del total de habitantes, es decir, 8.5 millones de personas que, por su extrema pobreza, no podían adquirir la canasta básica diseñada en las condiciones particulares de cada uno de los países del área. 12/

Cabe insistir en que las políticas de seguridad alimentaria deben considerar la diversidad de la población objetivo, ya que las medidas que pueden favorecer, por ejemplo, a los campesinos productores de alimentos no resultan necesariamente positivas para los trabajadores informales urbanos, y viceversa.

En ese sentido, resulta de gran utilidad e interés contar con un instrumento analítico multisectorial como es la matriz de contabilidad social. 13/ En la medida en que se pueda diferenciar a la población objetivo en categorías sociales de acuerdo con el origen y el nivel de su ingreso y empleo, será posible apreciar mejor los efectos de las políticas de seguridad alimentaria. A mayor desagregación de las categorías sociales, mejores posibilidades habrá de evaluar las consecuencias de las medidas adoptadas.

Es preciso considerar, sin embargo, que, en ese caso, la selección y el procesamiento de la información se tornan más complejos y más costosos. En algunos modelos de contabilidad social aplicados al caso de México, se adoptó una clasificación que desglosa a la población urbana y rural en siete categorías sociales, que son:

i) Sector rural

- Jornaleros
- Campesinos y
- Capitalistas agrícolas

ii) Sector urbano

- Marginados urbanos
- Asalariados
- Capitalistas no agrícolas y
- Comerciantes

Por el origen y el nivel de los ingresos, casi puede afirmarse que la mayoría de los jornaleros, campesinos y marginados urbanos son población objetivo, aun cuando entre los asalariados y los comerciantes existan grupos importantes en situación vulnerable.

---

12/ Véase, CEPAL, Satisfacción de las necesidades...op.cit.

13/ Véase, CEPAL, Matrices de contabilidad social y seguridad alimentaria (LC/MEX/R.62), mayo de 1987.

Si se considera de manera más específica la cadena alimentaria, podrían diferenciarse las unidades que la integran en sus distintas fases de producción primaria, acopio, transformación industrial y distribución, con el fin de identificar la población objetivo y evaluar los efectos de la política económica en la seguridad alimentaria de los diferentes estratos de productores. En ese sentido, es útil el uso de categorías que distingan a las unidades productoras por el monto de los recursos disponibles y los volúmenes de producción, las formas de organización, su lógica de funcionamiento y el empleo de trabajo asalariado. <sup>14/</sup> Esta diferenciación es válida tanto para los productores agropecuarios como para las unidades de acopio, transformación industrial y comercialización. (Véase más adelante el cuadro 2.).

### 3. La oferta

El ejercicio del derecho a la alimentación supone la disponibilidad física de alimentos en los centros de consumo, cualquiera que sea su origen.

La composición de la oferta —producción nacional e importaciones— está determinada por la política de autosuficiencia alimentaria en la que juegan un papel central la política agrícola y la dotación de recursos. En ella intervienen también, entre otros elementos: la heterogeneidad del sector agroalimentario; la capacidad nacional de producción y la posibilidad de incrementarla en el corto y largo plazos; el comportamiento del mercado internacional; el costo de las importaciones, y la disponibilidad de divisas.

La orientación de la política agrícola estimula determinados rubros y sectores productivos del campo; tiene como factores limitantes en el tiempo las estructuras de sustentación de la propia agricultura y las de algunas actividades de apoyo que no son susceptibles de ser transformadas en el corto plazo.

#### a) Heterogeneidad del sector agroalimentario

Las características del sistema alimentario, su estructura productiva, la integración de cadenas por producto y la internacionalización agroalimentaria son elementos que afectan las condiciones de suficiencia o insuficiencia alimentaria.

Las respuestas de los agentes de la cadena alimentaria a cambios en la política económica difieren significativamente de acuerdo con las características de ésta y con las diferencias estructurales de las unidades productivas. Además de participar de manera muy polarizada en la producción de alimentos, el aporte de los distintos tipos de unidades productivas tiene significados diferentes en términos de su propia seguridad alimentaria.

---

<sup>14/</sup> Véase, CEPAL, Economía campesina y agricultura..., op.cit.

El análisis del sistema alimentario, desde la perspectiva de los diferentes agentes que en él intervienen, resulta fundamental para sustentar las propuestas en materia de política donde se identifiquen las potencialidades de cada segmento de productores y formas de producción que estimulen o entorpezcan el logro de las metas de la seguridad alimentaria.

En cuanto a la producción agropecuaria, existe, por una parte, un sector de agricultura empresarial, orientado exclusivamente al mercado, 15/ que presenta un cierto grado de diferenciación interna. Puede distinguirse un subsector "moderno" de alta capitalización, dinamismo y flexibilidad para responder a los estímulos de la política agropecuaria y de la demanda, sobre todo la de origen externo, así como la del mercado de insumos agroindustriales y de bienes de consumo con una alta elasticidad ingreso. (Véase el cuadro 2).

Por su productividad, capacidad de comercialización e integración vertical, este tipo de unidades "modernas" plantean varios dilemas para una estrategia de seguridad alimentaria que se sustenta en una estructura de producción agrícola en la que la economía campesina tiene un peso considerable. En primer término, favorecen la concentración de tierras de mayor calidad y, correlativamente, expulsan a los grupos campesinos hacia tierras marginales. En segundo lugar, suelen provocar sobremecanización y utilización excesiva de insumos industriales; los costos de producción resultan en algunos casos muy elevados y se desplaza fuerza de trabajo. En tercer lugar, pueden originar ineficiencia en el uso de los recursos, asociada a fallas en la selectividad de los subsidios a la producción agrícola. Sus condiciones productivas les permiten especializarse en los cultivos más redituables; la estructura de éstos, sin embargo, no siempre corresponde con la que se elegiría en una estrategia de seguridad alimentaria.

También es posible identificar a un subsector "tradicional" dentro de la agricultura de tipo empresarial. Se trata de un segmento típicamente orientado a la producción de granos básicos, con niveles tecnológicos apenas superiores a los de la agricultura campesina.

Por otra parte, dentro del sector de economía campesina, también es posible identificar cierto grado de heterogeneidad. La diferencia más significativa se observa entre un subsector de "infrasubsistencia", integrado por unidades que requieren de trabajo extraparculario para alcanzar ingresos mínimos, y un subsector de unidades campesinas que logran absorber la fuerza de trabajo familiar y al menos sostienen estándares de vida de subsistencia.

Las unidades campesinas son de producción-consumo. Como productoras, juegan un papel estratégico para acrecentar la oferta de alimentos; como consumidoras, se constituyen en sujetos de la política alimentaria que mejora su consumo. Por su participación en la producción de alimentos y por las condiciones en que ésta se realiza --aprovechamiento de tierras marginales y

---

15/ Para un análisis más detallado del enfoque del sistema alimentario, véase, Sistema Alimentario Mexicano, Notas analíticas y lineamientos metodológicos...op.cit., y CEPAL, Lineamientos para el análisis integral...op.cit.

Cuadro 2

## ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR ALIMENTARIO

| Fase                      | Unidades productivas   |
|---------------------------|--|
| Producción primaria       | Unidades campesinas <sup>a/</sup>  |
|                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- De infrasubsistencia</li> <li>- De subsistencia</li> <li>- Estacionarias</li> <li>- Excedentarias</li> </ul>  |
| Acopio                    | Empresas <sup>a/</sup>   |
|                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernas</li> <li>- Tradicionales</li> <li>- Transnacionales</li> </ul>   |
| Transformación industrial | Microunidades locales  |
|                           | Empresas <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pequeñas y medianas</li> <li>- Grandes y privadas</li> <li>- Públicas</li> <li>- Transnacionales</li> </ul>  |
| Distribución              | Microindustria artesanal-familiar o cooperativa  |
|                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- De transformación</li> <li>- De transformación/distribución</li> </ul> Empresas <ul style="list-style-type: none"> <li>- Taller</li> <li>- Medianas y grandes</li> <li>- Públicas</li> <li>- Transnacionales</li> </ul> |

Fuente: PREDESAL, Lineamientos para el análisis integral del problema alimentario, julio de 1983.

a/ Si sólo se considera el valor de la producción, la tipología más utilizada es la que diferencia: predios de infrasubsistencia, subfamiliares, familiares, multifamiliares medianos y multifamiliares grandes. Véanse los estudios del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola de la Organización de Estados Americanos (CIDA) sobre estructuras agrarias en los países del Istmo Centroamericano.

producción que no exige garantía de una determinada tasa de ganancia, por lo que es vendible a precios inferiores a los esperados por los productores capitalistas—, es posible prever que las medidas tendientes a incrementar su productividad y los volúmenes de producción tendrán efectos directos en su acceso a la seguridad alimentaria y en la estrategia global.

La fase de procesamiento industrial, por su parte, no se restringe exclusivamente a la mera articulación entre agricultura e industria. Por el lado de la oferta, la agroindustria imprime características específicas a la producción agrícola. Además, por el lado de la demanda, los productos procesados constituyen una proporción creciente del consumo de alimentos. La agroindustria juega además un papel determinante en la dinámica del sistema alimentario, ya que: i) propicia incrementos en la producción y en la productividad (conservación de productos perecederos, disminución de pérdidas antes y después de la cosecha, recuperación y transformación de los subproductos en diversos tipos de insumos y bienes finales, entre otros); ii) induce a la integración de actividades agrícolas e industriales, y iii) propicia cambios en el uso del suelo que generan la intensificación y mejoramiento de las condiciones técnicas de la producción agrícola, por la vía de la asistencia técnica, el abastecimiento de insumos, y el establecimiento de normas de control de calidad, financiamiento, etc. Por otra parte, no se puede dejar de considerar el hecho de que las formas particulares de agroindustrialización seguidas en el área han traído también efectos nocivos tales como el de coadyuvar a expoliar el excedente del campo, ocasionar una mayor penetración del capital transnacional y distorsionar patrones de consumo alimentario de la población.

También en el sector agroindustrial es posible identificar diferencias significativas entre las unidades de producción. Dicha heterogeneidad se asocia tanto a su lógica de funcionamiento, como al tipo de producto y de mercado a los que concurren las distintas unidades agroindustriales.

De acuerdo con el primer criterio, habrá que hacer una distinción entre los talleres artesanales familiares y las empresas capitalistas. En función de los dos últimos elementos, destacan, en primer lugar, las unidades que se orientan al mercado de los alimentos básicos. Entre ellas, pueden distinguirse las que producen alimentos "tradicionales" (molienda de granos, manufactura de pan, tortillas de maíz, etc.) y las que procesan alimentos "modernos" (carnes, pescado, derivados lácteos, oleaginosas, alimentos balanceados, etc.).

En segundo lugar, sobresalen las actividades agroindustriales que se orientan a la producción de alimentos diferenciados o de marca; esto es, alimentos que han alcanzado una alta penetración en los mercados por medio, principalmente, de mecanismos publicitarios (refrescos embotellados, legumbres enlatadas, cereales industrializados, etc.).

En tercer lugar, se identifican unidades dedicadas a la producción de alimentos de exportación. Este tipo de bienes, como banano, café, piña, cacao, azúcar y otros, como las hortalizas, han constituido tradicionalmente productos vinculados con la actividad de empresas extranjeras.

Finalmente, cabe mencionar que en la fase de acopio y distribución las unidades familiares asociadas con el comercio marginal y con el pequeño almacén se encuentran en situación análoga a la del productor/consumidor campesino.

b) Capacidad nacional de producción

En términos generales, las estrategias de aliento a la oferta pretenden cerrar la brecha entre las formas de producción de la agricultura y poner el énfasis en la potencialidad de la agricultura campesina atrasada. Un primer elemento de estas estrategias sería la formación de uno o varios "paquetes tecnológicos" (fertilizantes, semillas, agroquímicos, subsidios) que sirvieran de estímulo al cambio tecnológico para el aumento de la productividad. Esos paquetes se difundirían mediante mecanismos de extensión que, a su vez, requerirían de modificaciones en los de operación de los organismos y las instituciones de apoyo al campo.

Otro elemento importante sería la apertura de nuevas tierras agrícolas. Con frecuencia, existe una importante frontera que debe aprovecharse en función de las prioridades alimentarias de los países. Aquí los programas han de cuidar los suelos y el entorno ecológico, así como tomar en cuenta las características de las poblaciones a las que se pretende incorporar a la producción. Los programas de apertura de tierras encuentran problemas, frecuentemente, por no haber considerado las necesidades de los núcleos poblacionales en formación.

La organización de los campesinos, así como las reformas institucionales y legales, en función de la producción de alimentos básicos, son elementos esenciales en cualquier política de reactivación productiva. Crear organizaciones de segundo nivel y hacerlas interlocutores válidos frente al sector público, imprime certidumbre a los programas y libera capacidades creativas de la población beneficiada.

Otro elemento catalizador, sobre todo en el corto plazo, es el relativo a la política de precios de apoyo. A menudo, los precios al productor no son suficientemente remunerativos para alentar la producción de granos básicos y usar los paquetes tecnológicos a que se hizo referencia. Un instrumento con frecuencia eficiente es el de la condicionalidad crediticia y la compra de la cosecha al precio de garantía convenido.

Un tema latente en el Istmo Centroamericano, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, que no se puede soslayar, es el relativo a la pugna entre ganadería y agricultura. Frecuentemente, se establece la competencia tanto por tierras como por granos forrajeros, entre la actividad ganadera y la producción de granos básicos. En general, los conflictos pueden atenuarse notablemente por medio de la intensificación ganadera, el cambio en la producción de forrajes y la reubicación de la ganadería en zonas cuyo clima y suelos no planteen competencia con cultivos agrícolas.

c) Las importaciones de alimentos

Al considerar el significado que tiene el componente importado de la oferta de alimentos en términos de seguridad alimentaria nacional, interesa destacar la vulnerabilidad que puede representar para un país depender del mercado externo para complementar la oferta alimentaria y la de insumos para la producción. Al costo económico y financiero de las importaciones habrá que agregar: la disponibilidad limitada de divisas, la inestabilidad de los precios, el carácter oligopólico del mercado y la participación marginal de los países de la región en los mercados internacionales.

El componente importado del consumo de cereales y granos básicos en los países del Istmo Centroamericano ha llegado a representar en algunos años el 10% del total sin incluir el trigo, que se produce en mínima escala. Al incluir las compras de este grano, las importaciones han llegado a significar el 20% de la oferta.

Dado que la principal fuente de divisas de la región sigue siendo la agroexportación, corresponde a cada país definir, para su seguridad alimentaria, el uso alternativo de recursos con el fin de estar en condiciones de cubrir la demanda, generar divisas y emplearlas selectivamente para atender las necesidades del aparato productivo.

Por otra parte, es muy riesgoso depender de los abastecimientos externos para cubrir una quinta parte del consumo, sobre todo si se considera que, en términos absolutos, la demanda de los países centroamericanos es mínima dentro de los volúmenes comercializados a nivel internacional. Las condiciones del mercado son establecidas en gran medida por los principales productores y exportadores, en particular los Estados Unidos, cuyas decisiones en materia de precios y producción repercuten también considerablemente en el nivel de reservas, sin que países como los del Istmo Centroamericano tengan capacidad para influir.

4. Sistemas de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN)  
y de previsión de cosechas

Los elementos expuestos a lo largo de este capítulo indican que la seguridad alimentaria constituye un proceso dinámico. Por ello, el diseño y la aplicación de políticas diferenciadas, de acuerdo con las instancias y condiciones de acceso de los distintos grupos sociales que conforman la población objetivo, no pueden ser definitivos. Medidas y políticas deben revisarse permanentemente a fin de evaluarlas en función del logro de los objetivos perseguidos y de corregir defectos y desviaciones.

La identificación de situaciones críticas en la oferta y en la demanda permitiría ajustar a tiempo las políticas orientadas al logro de la seguridad alimentaria. Al respecto, se estima que una matriz de contabilidad social facilitaría el análisis de los efectos de los cambios de políticas entre los diferentes grupos de la población objetivo.

a) Identificación y prevención de situaciones críticas en la demanda y el consumo

Para dar seguimiento a la situación alimentaria, desde la óptica del consumo, conviene contar con un Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) que permita identificar y prevenir situaciones críticas que requieran de una intervención directa. Esta puede consistir tanto en medidas de atención y de asistencia, como de política económica. El SISVAN aportaría información sobre: i) la diferencia entre consumo normativo y consumo efectivo por grupos de la población, y ii) índices de desnutrición, en especial entre los niños preescolares. Con tal fin, resulta indispensable elaborar una serie de indicadores para medir la situación alimentaria, a partir de una amplia serie de datos básicos. Estos deberán referirse a la producción y la disponibilidad de alimentos, al ingreso y el empleo, a la comercialización, los precios, la elasticidad ingreso y el consumo, así como al estado de la salud, en particular mediante indicadores antropométricos. 16/

Para que un sistema de vigilancia sea un instrumento eficaz, debe proporcionar información regular y periódica en intervalos cortos que permitan tomar medidas correctivas. Por ello, conviene centrar los esfuerzos en dar seguimiento específico a los grupos más expuestos desde el punto de vista nutricional. 17/ Estos serían los niños en edad preescolar, madres gestantes y lactantes, así como las familias urbanas y rurales de menores ingresos identificadas por medio de encuestas de ingreso-gasto.

En muchos países se dispone de información estadística sobre los tópicos de interés para un SISVAN pero, en general, ésta se encuentra dispersa y sectorializada y corresponde a diferentes periodos, lo que dificulta establecer correlaciones y explicar las causales de un fenómeno. Para cumplir su cometido, el SISVAN tendría que estar en condiciones de centralizar los requerimientos de información, supervisar su recolección y ordenar la que se genere en una unidad gubernamental de un alto nivel que opere como base para la toma de decisiones. Dicha unidad tendría la capacidad jurídica y política de coordinar acciones sectoriales de acuerdo con una estrategia de seguridad alimentaria.

b) Previsión de cosechas y manejo de reservas

Con el fin de identificar situaciones críticas de seguridad alimentaria por el lado de la oferta, conviene diseñar mecanismos de previsión de cosechas. Se trataría de conocer el comportamiento previsible de la producción y las necesidades futuras de importación de alimentos recurriendo,

---

16/ Para un ordenamiento de la información requerida en el diagnóstico de la seguridad alimentaria y el diseño de políticas, véase el anexo I a este documento, Marco cuantitativo de la seguridad alimentaria.

17/ Entre los diversos esfuerzos que sistematizan los trabajos relacionados con vigilancia alimentaria y nutricional, véanse los estudios del INCAP así como el Informe de un Comité Mixto FAO/UNICEF/OMS de Expertos, Metodología de la Vigilancia Nutricional, Serie de Informes Técnicos 593 OMS, 1976.

entre otros instrumentos, a las encuestas de pronóstico de cosechas. A partir de esta información, se podría determinar el nivel mínimo de reserva de granos básicos con el que debería contar la región. El elevado costo financiero para mantener los inventarios aconseja preparar modelos de optimización de reservas y divisas que reduzcan el riesgo de una escasez de alimentos y disminuyan la inversión de recursos escasos.

Como un primer indicador, habrá que tomar en cuenta los volúmenes históricos de importación de granos que en los últimos quince años, durante períodos críticos, han llegado a representar entre el 10% y el 20% de la oferta interna de la región.

En la constitución de una reserva técnica de granos, podría recurrirse a mecanismos regionales ya establecidos como la Comisión de Mercadeo y Estabilización. Sería indispensable, sin embargo, formular los estudios pertinentes respecto de su localización, de acuerdo con las corrientes de mercancías, la infraestructura necesaria, el costo, la administración y las condiciones y momentos de su empleo.

En la previsión de cosechas, los puntos de referencia básicos son las series históricas de producción —que incluyen variaciones climáticas y precipitaciones— y los datos de programación del ciclo agrícola (superficie cultivada, apertura de tierras al cultivo, riego disponible, financiamiento, insumos y precios para las cosechas).

Aun descontando que en el corto plazo la elasticidad de la oferta es muy baja, en una perspectiva de mediano y largo plazos los indicadores del comportamiento de la oferta alimentaria tendrían que incluir la información necesaria para evaluar la respuesta de la producción a las diferentes medidas de fomento. En principio, habría que analizar comparativamente los efectos de una política de precios de sostén y de cambio tecnológico que incluyera insumos, infraestructura básica, apertura de tierras al cultivo y organización de los productores.

### III. POLÍTICA MACROECONÓMICA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Toda estrategia económica que busque elevar la seguridad alimentaria de los grupos más vulnerables de la población, debe otorgar un papel relevante al sector agrícola y a la manera en que su funcionamiento se ve influido por el marco de la política macroeconómica. Existen evidencias históricas que demuestran que la evolución satisfactoria del sector agrícola es un elemento básico tanto del desarrollo sostenido y armónico de las economías, como del equilibrio social. En particular, la transformación de la agricultura campesina constituye una pieza clave en la eliminación de la marginalidad, en la solución de los problemas crónicos del empleo y en la modernización global de las sociedades latinoamericanas.

La agricultura puede ser el sector dinámico que contribuya en medida apreciable al incremento de los ingresos reales y del empleo, al fortalecimiento del sector externo y, desde luego, a la disminución de la pobreza. Sin embargo, el logro de estos objetivos no depende únicamente de la atención y los recursos que se asignen directamente al propio sector agrícola, sino también de la congruencia y complementación que tengan estas acciones en el contexto de la política económica en su conjunto. La experiencia de la mayoría de los países en vías de desarrollo que han comprometido esfuerzos en mejorar los sistemas alimentarios y de producción agrícola muestra, con frecuencia, que el marco global de la política económica ha frustrado el pleno alcance de tales objetivos, sea por incongruencias en la aplicación de determinadas medidas, o por el debilitamiento o ineficacia en la ejecución de algunos cambios en las estructuras vigentes. Por otro lado, no se puede aspirar a que las necesidades de la agricultura definan de manera absoluta la configuración de las estrategias económicas. Pero sí se puede y debe avanzar en la determinación de los diversos efectos sectoriales y aun microeconómicos de tales estrategias, a fin de evaluar, desde distintos ángulos, su idoneidad, y poder impedir o superar los conflictos inevitables que surgen entre metas globales y metas de orden específico.

Por estas razones, se está prestando mayor atención al debate del entorno macroeconómico que afecta las decisiones de productividad, servicios, demanda y consumo de la cadena alimentaria.

#### 1. Aproximación neoliberal al problema y sus instrumentos de política

Entre los enfoques que han intentado racionalizar las relaciones entre la política macroeconómica general --el sector agrícola y la seguridad alimentaria--, pueden destacarse los neoliberales.

El planteamiento neoliberal parte de un enjuiciamiento o diagnóstico de la política económica de carácter general que venían adoptando la mayoría de los países en desarrollo. A grandes rasgos, se aduce que la estrategia de desarrollo "hacia adentro" seguida por estos países ha generado un acentuado sesgo antiexportador y antiagrícola. La instrumentación de políticas macroeconómicas y cambiarias inadecuadas, en combinación con políticas fiscales y de estabilización de precios y el otorgamiento de subsidios, tanto a los consumidores como a los productores agrícolas, ha gestado un entorno

macroeconómico que penaliza la actividad agrícola. Muchas veces este entorno es lo suficientemente poderoso como para debilitar o definitivamente nulificar las políticas sectoriales o específicas orientadas al fomento de la producción. Así, se ha inhibido el desarrollo del sector agrícola, se ha violentado la asignación de recursos, se han disminuido los ingresos rurales y, con ello, se ha imposibilitado la eliminación de la pobreza rural.

En particular, la estrategia sustitutiva de importaciones, erigida tras barreras proteccionistas, ha sido marcadamente adversa a la agricultura. Aquí se encuentra uno de los factores claves, se argumenta, del pobre comportamiento de la agricultura en los países en desarrollo. Elevadas restricciones comerciales y tipos de cambio sobrevalorados han determinado términos de intercambio externos e internos desfavorables para los productos agrícolas. Por una parte, tales políticas reducen la rentabilidad de comerciables externamente (tanto de exportación como de importación) frente a los productos no comerciables del sector. 18/ Por otra, la protección a la industria ha traído como resultado, por lo general, una relación de precios internos que reduce el poder adquisitivo de los productos agrícolas en términos de bienes industriales, menguando así los ingresos reales del productor rural, con lo cual se desalientan la inversión y la producción en la agricultura, se penaliza la generación de empleos y se perpetúa la pobreza en el campo.

Al sesgo antiagrícola, determinado por estas estrategias, se añaden frecuentemente los efectos de políticas cambiarias, fiscales y monetarias coyunturales que acentúan la baja rentabilidad de la producción agrícola.

Con el fin de compensar los efectos adversos del entorno macroeconómico sobre la agricultura, los gobiernos usualmente recurren a la adopción de una diversidad de medidas de fomento y protección sectorial. Así, se establecen precios de sostén o garantía para la adquisición de determinados productos, subsidios al crédito y a los insumos agrícolas y subvenciones al consumo de los productos básicos. Esas medidas, se afirma, no logran a menudo revertir los efectos derivados de las fuerzas macroeconómicas y, en cambio, contribuyen a elevar los déficit fiscales y a distorsionar el uso oportuno de los factores, e introducen ineficiencias en los mecanismos de comercialización que desalientan la producción y reducen los ingresos de los productores rurales más pobres.

Las consecuencias de una política macroeconómica inadecuada para el desarrollo del sector agrícola no sólo afectan la situación alimentaria de un país, sino también su posición externa, las finanzas públicas y, en general, el potencial de desarrollo de la oferta en el largo plazo. Por tanto, el objetivo central de la política económica aplicable al sector agrícola

---

18/ Los términos bienes comerciables y bienes no comerciables se utilizan para definir a los bienes según su participación o no en el comercio exterior. También se les ha señalado en otros trabajos como bienes transables y no transables, y esta clasificación corresponde a la adoptada en la literatura económica de lengua inglesa como tradables y non-tradables. La noción de bienes comercializables y no comercializables en este trabajo se reserva, en cambio, para designar a los bienes que son intercambiados o no en el mercado, sea éste interno o externo.

debería descansar en el mantenimiento de operaciones rentables, sin influencia de políticas oficiales tanto de carácter global como sectorial.

En resumen, como se afirmó en páginas precedentes, estos enfoques mantienen como lineamiento general de la política macroeconómica el proporcionar un entorno de políticas uniformes, en el cual los mercados puedan desenvolverse con eficiencia. Así, todos los instrumentos de política están encaminados a permitir que el sector privado, siguiendo el objetivo de maximizar utilidades, desempeñe un papel central, mejorando la eficiencia tanto en la producción como en la comercialización interna y externa.

#### a) Política fiscal

Algunas de las recomendaciones esenciales en torno a las políticas de gasto e ingreso públicos son las siguientes:

i) Política de gasto público. Los gobiernos deben encargarse de proveer los servicios e instalaciones que el mercado no puede proporcionar o construir por sí mismo, tales como riego, investigación, caminos rurales y educación, los cuales deben constituir el principal eje del gasto público en el sector agropecuario.

ii) Política de tributación. Se reconoce la necesidad de captar impuestos; sin embargo, se recomienda el tipo de tributación menos costoso en términos de sus efectos sobre la producción agrícola y la distorsión de los mercados. Los impuestos a la exportación o a la importación (por motivos como protección a la industria o abasto de insumos básicos) son la peor opción, pues infieren graves daños a la producción y a la exportación agropecuarias. Se recomienda la instrumentación de impuestos directos tales como los territoriales y sobre la renta, o bien a las ventas y al valor agregado, que afectan al consumo y no a la producción, cuando se trata de gravar a los productos básicos.

iii) Política de subsidios. En virtud de que éste es un rubro que afecta mucho a la rentabilidad agrícola, se critica la concesión de subsidios en la adquisición de insumos modernos y la contratación de crédito. El argumento central es que por lo difícil que resulta hacer una selección rigurosa, tales subsidios no benefician con frecuencia a los sectores rurales más pobres.

Otra crítica a la utilización de subsidios reside en que éstos inducen a usar combinaciones inadecuadas de factores productivos, imprimiendo con ello rumbos equivocados a los cambios de tecnología en la producción. 19/

En lo que respecta a los subsidios al consumidor, se argumenta que son costosos y frecuentemente no benefician a los grupos de ingresos bajos. Ello puede obedecer tanto a una instrumentación desacertada como a la debilidad de

---

19/ Por ejemplo, al subsidiarse el crédito y la adquisición de maquinaria agrícola se estaría desplazando a la mano de obra y propiciando una mecanización excesiva.

los grupos a los que van dirigidos, lo que propicia que grupos más poderosos tengan el mayor acceso a los alimentos baratos.

Por razones análogas, este enfoque concluye también en la conveniencia de disminuir, y en lo posible eliminar, los programas de subsidios a la adquisición de insumos y contratación de crédito, ya que con ello se abatiría el gasto público y aumentaría el ahorro.

Con respecto a los subsidios al consumo de los estratos de más bajos ingresos, con frecuencia se propone la instrumentación de programas con orientación específica, siempre con el criterio de minimizar costos.

#### b) Política de comercialización

Se afirma, asimismo, que la comercialización, tanto interna como con el exterior, no debería estar a cargo de los organismos oficiales en virtud de que funcionan en forma ineficiente y absorben subsidios excesivos del gobierno. Las ineficiencias se atribuyen a múltiples factores de carácter político y económico que crean diversas rigideces en el proceso de toma de decisiones. Por consiguiente, el objetivo de estabilización de precios no siempre beneficia a los productores. De acuerdo con este enfoque, un mecanismo más adecuado sería utilizar simplemente los aranceles a fin de mantener los precios internos en niveles más altos, si los precios internacionales están por debajo, o en caso contrario, subsidiar las importaciones.

Conforme a la tesis neoclásica, las medidas anteriores bastarían para estabilizar los precios y, por lo tanto, no se requeriría recurrir a reservas públicas para la regulación. Así se evitarían los costos por la administración de instalaciones de almacenamiento y por el desplazamiento de las actividades privadas competitivas.

#### c) Política de precios

Se aconseja ajustar los precios a un nivel "realista" que corresponda, en la medida de lo posible, a la situación de oferta y demanda del mercado. La política macroeconómica es, en ese sentido, la responsable de proporcionar el marco en el cual puede desenvolverse de manera eficiente el mecanismo del mercado.

Las recomendaciones de esta corriente en torno al manejo de los precios de variables clave conducen a las conclusiones siguientes:

i) Tipo de cambio. Según estos enfoques, el tipo de cambio, como precio de las divisas en términos de moneda nacional, se ha manejado de forma tal que se ha constituido en obstáculo al desarrollo de la agricultura. La sobrevaluación sostenida de la paridad ha restado estímulos a la producción comerciable frente a la no comerciable, afectando adversamente las exportaciones de los países latinoamericanos. La política de industrialización, antes que ajustar el tipo de cambio a su nivel real, ha recurrido al proteccionismo mediante mecanismos como cuotas, controles cambiarios y permisos de importación.

ii) Tasa de interés. En general, la corriente neoliberal objeta el subsidio al crédito debido a las distorsiones que provoca en la asignación de los recursos. Además, se subraya el hecho de que esas subvenciones demandan grandes erogaciones con perjuicio del equilibrio de las finanzas públicas. Más que tasas de interés bajas en apoyo a los productores de escasos recursos, se deben eliminar las barreras al acceso al crédito a los agricultores que puedan competir en las condiciones normales del mercado.

iii) Precios de los productos agrícolas. En materia de precios de los productos agrícolas, la crítica se centra en señalar los costos de los intentos por fijar éstos a niveles que no reflejan la situación real de oferta y demanda. Al respecto, se observa, además, que las políticas de subsidio a los consumidores o a la comercialización no cumplen cabalmente su cometido. Adicionalmente, ineficiencias de ejecución originan cargas que gravitan sobre el sector agrícola y, en general, sobre toda la sociedad.

Las recomendaciones de los enfoques que se comentan intentan, en general, reducir al mínimo la intervención estatal por ser ésta causa de distorsiones en la estructura de precios relativos y de las ineficiencias consiguientes en la distribución de las inversiones y en la generación de costos sociales. Cuando más, se admite la instrumentación de políticas generales o sectoriales que compensen fenómenos pasajeros.

La seguridad alimentaria en esta concepción quedaría supeditada a la generación de las condiciones apropiadas al buen funcionamiento del mercado y a la concreción, en el largo plazo, de cambios estructurales que eliminen marginación e ineficiencia. En igual sentido, mejorar la nutrición dependerá más bien de los esfuerzos por elevar los niveles de ingreso y de empleo, que de medidas redistributivas específicas.

#### d) Mercado mundial y liberalización comercial

Se sostiene que la liberalización del comercio internacional beneficiaría tanto a los países en desarrollo como a los industrializados. Aun si en el corto plazo la eliminación de trabas al intercambio externo pudiera provocar grandes importaciones de alimentos básicos, es probable que ello fuera compensado por los ingresos derivados de las exportaciones de otros productos, si todos los países --incluidos los industrializados-- reformaran simultáneamente sus políticas.

Sin embargo, se admite que la liberalización total pudiera no ser viable en el corto plazo. De aquí que se abogue por enfoques graduales que se traduzcan, en el sector agropecuario, en la reducción de las tasas de protección y en medidas de apoyo al ingreso de los agricultores para facilitar la transición hacia un sistema de competencia abierta.

En suma, la congruencia formal y de lógica de los planteamientos de la corriente económica dominante difícilmente pueden ponerse en tela de juicio. Los supuestos de partida son los que limitan en la práctica su aplicabilidad. Dejar que los mercados fijen los precios de la producción agrícola equivaldría a ignorar la heterogeneidad de las unidades productoras y conduciría a eliminar a los campesinos como productores. El problema central de la agricultura latinoamericana de subsistencia no es el de perfeccionar el

funcionamiento de los mercados ex-ante, ni el de solamente mejorar las condiciones de la producción a fin de permitir a sus miembros constituirse en competidores eficaces, ex-post, en el mercado. La eliminación de los productores ineficientes es posible cuando forman minorías, pero no cuando constituyen los grupos más numerosos de la población. Consideraciones de realismo político restan viabilidad a enfoques que los suprimen como supuesto analítico de partida. En ello suele postularse que los gobiernos siempre tienen la fuerza para imponer políticas que serán resistidas por amplios estratos de la población, condición que raramente se da en la realidad.

## 2. Un enfoque alternativo para la política macroeconómica y la seguridad alimentaria

Un enfoque alternativo parte de reconocer que, además de la necesidad del crecimiento económico, la meta última del quehacer humano es alcanzar grados mínimos de bienestar, entendidos éstos como el acceso de todos los miembros de la sociedad a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda y educación. En otras palabras, para que ello sea posible, se requeriría sentar las bases de una política de crecimiento con desarrollo. En cuanto a la alimentación, ello implica no sólo el aumento de la oferta de productos básicos sino, además, el acceso efectivo de toda la población a tales bienes, y la institucionalización —jurídica, social, ideológica, política y moral— de ese derecho.

El desarrollo agrícola juega un papel central en el logro de los objetivos generales de la sociedad. Además, a la producción de alimentos se le asigna uno de los papeles fundamentales en el funcionamiento y expansión de la economía. En este sentido, se tendría como orientación básica avanzar en el logro de la seguridad alimentaria y aproximarse a generar condiciones de competitividad internacional y equidad interna en la distribución de los frutos del crecimiento. Se trataría de buscar simultánea y ordenadamente la elevación de la producción de alimentos y la estabilidad en el flujo de abastos.

Por consiguiente, uno de los objetivos instrumentales más importantes consiste en impulsar el desarrollo del subsector campesino, por ser esencial no sólo para combatir la pobreza rural sino, además, porque el incremento relativo de sus ingresos se traduce en un aumento de la demanda agregada de otros sectores de la economía.

Satisfacer los grandes propósitos descritos exige la instrumentación de una política económica que apoye al sector agrícola. Aquí se parte de reconocer que las estructuras productivas de los países latinoamericanos no se encuentran articuladas armónicamente, y que hay una ausencia de funcionalidad y complementariedad entre los sectores productivos, especialmente notable entre la agricultura y otras actividades económicas. Esos rasgos estructurales impiden que el mercado opere con eficiencia. Como consecuencia de ello, la política económica enfrenta el dilema de elegir entre normas generales y comunes de dudosa validez para enfrentar la heterogeneidad de las unidades productoras o consumidoras, o caer en las complejidades que entraña necesariamente la adopción de políticas diferenciales.

A lo largo de las últimas décadas, Centroamérica se ha beneficiado con un crecimiento de la producción agrícola relativamente elevado que se ha contraído con la crisis reciente. Sin embargo, en muchos casos la oferta de alimentos básicos fue inferior a la demanda interna, ocasionando un incremento considerable de las importaciones que, a su vez, desalentó la expansión de la oferta interna. En este sentido, la dinámica del comercio exterior ha hecho disminuir la producción de Centroamérica en el total de las exportaciones agrícolas, mientras que su participación en las importaciones se ha elevado, tornando cada vez más vulnerables los sistemas alimentarios nacionales.

En consecuencia, las estrategias en apoyo al sector agrícola y a la seguridad alimentaria podrían contemplar la serie de orientaciones que se indica a continuación:

a) Reversión de la heterogeneidad productiva del sector agropecuario

El objetivo básico es impulsar un proceso de modernización y fortalecimiento de la economía campesina, que se apoye en el acceso a recursos productivos (tierra, agua, insumos) y en la creación de condiciones favorables al control autónomo de los procesos de producción y comercialización. El sector campesino, por ser simultáneamente productor de alimentos básicos y formar parte de los sectores más pobres, al aumentar su producción y productividad, contribuye también simultáneamente a fortalecer la oferta de alimentos y a erradicar la pobreza rural.

b) Reorientación selectiva de la transferencia de excedentes

Reducir la heterogeneidad productiva supone un período prolongado en el que la agricultura retenga los excedentes generados o reciba transferencias de otros sectores de la actividad económica. También implica la realización de transferencias endógenas en donde resulten beneficiados los segmentos en los que sea más perentorio impulsar programas de desarrollo. Habría, por lo tanto, que diseñar desde políticas diferenciales de precios y crédito bien ajustadas a las especificidades nacionales, e incluso reasignar el gasto público, en particular la inversión en infraestructura (obras hidráulicas, almacenes, centrales de acopio, etc.).

c) Industrialización de la agricultura y revaloración del espacio rural

La modernización agropecuaria ha de contemplar, en parte, el desarrollo de industrias rurales que puedan articularse eficientemente a la producción campesina, con los objetivos de valorarla y de generar empleos en actividades industriales.

d) Reversión de la asimetría en la inserción internacional

Corregir la asimetría de la participación de la región en el comercio internacional presenta serias dificultades, fundamentalmente debido a las políticas comerciales de los países industrializados. No obstante, existen

márgenes de acción, como la diversificación de las exportaciones agropecuarias, sobre todo de productos con demanda dinámica en los mercados mundiales (cítricos, hortalizas, etc.).

En cuanto al ámbito de las importaciones, además de la reducción en la compra de alimentos suntuarios, es necesario avanzar en la sustitución de insumos agrícolas importados, sobre todo en los rubros que han mostrado crecimiento acelerado y donde no hay grandes obstáculos técnicos que vencer.

Otra posible opción consiste en integrar más cabalmente los mercados centroamericanos, ya que al aumentar el comercio interno y crearse interdependencias dinámicas entre la agricultura y la industria alimentaria, es factible reducir considerablemente el gasto de divisas en importaciones de alimentos desde fuera de la región.

e) Reducción de la dependencia tecnológica

Un paso importante en esta dirección es el de evitar la importación de paquetes tecnológicos integrales, los cuales obligan a utilizar insumos y maquinaria importados, con el consecuente desplazamiento de mano de obra y materiales domésticos.

f) Freno al deterioro de los recursos naturales

Deben atenderse con la máxima urgencia los diversos procesos de deterioro del medio ambiente (erosión, desertificación, deforestación). También debe evitarse el daño ecológico originado frecuentemente en la expulsión de la agricultura campesina a tierras cada vez más marginales.

Las orientaciones delineadas en párrafos anteriores se fundamentan en el reconocimiento del carácter heterogéneo de las estructuras productivas de la región; al mismo tiempo, permiten conocer la necesidad de aplicar medidas diferenciadas, así como de organizar y coordinar a los productores para el logro de metas que exigen la concertación y movilización de los diversos agentes económicos. Todo ello se sustenta en el liderazgo y en la acción reguladora del Estado, en virtud de que el libre funcionamiento de los mercados, al actuar sobre una estructura productiva sumamente heterogénea, lejos de disminuir la vulnerabilidad externa e incrementar la equidad distributiva, produce mayores polarizaciones.

### 3. Instrumentos de política económica

Quando se toma como punto de partida el logro de objetivos de seguridad alimentaria, la política económica no puede circunscribirse a garantizar condiciones de equilibrio o compatibilidad de los agregados económicos, ni limitarse a propiciar comportamientos pro o anticíclicos de los agentes productivos. Por el contrario, es indispensable formular políticas macroeconómicas con especificidades sectoriales, donde se contemple desde un principio la articulación de las políticas fiscal y monetaria con los objetivos de seguridad alimentaria.

### a) Política fiscal

Aun en situaciones de escasez de recursos financieros, la política de gasto implica una combinación de subsidios y de inversión pública. Esta polsición debería hacerse cuidadosamente y, en general, dar prelación a las inversiones públicas por sus efectos sobre la oferta alimentaria, la política de cupos y mejora de los sistemas de comercialización y distribución de alimentos. Por otro lado, cabe afirmar que la política de subsidios tanto al consumo como a la producción tendría que diseñarse en forma diferenciada, en función de las particularidades de la población objetivo. Además, no debería descartarse una revisión de la estructura tributaria que permitiera a los estratos de la población de menores ingresos un acceso más fluido a los alimentos.

### b) Política monetaria

En el marco de la política monetaria, parece ineludible el establecimiento de estímulos al crédito que incluya una estructura diferenciada de tasas de interés, cuyo objetivo sería favorecer la capitalización de la agricultura campesina. Dentro de la óptica de la seguridad alimentaria, habría además que buscar el apoyo a la expansión de la oferta de alimentos y la reducción de los costos de producción.

### c) Política de precios

En la formulación de la política de precios, convendría hacer una serie de distinciones que tomen en cuenta las repercusiones de los movimientos de precios de las principales variables macroeconómicas y de las específicas a la agricultura.

La estructura de precios relativos recibe, de diversas maneras, la influencia de la política económica. A su vez, aquélla puede repercutir significativamente en determinadas actividades económicas ya sea alentándolas o estimulándolas. De hecho, los precios relativos constituyen los vínculos más relevantes entre el marco macroeconómico y la adopción de decisiones microeconómicas por parte de productores, consumidores y otros agentes del sistema alimentario. En muchos países y en diversas épocas, la política económica ha establecido una estructura de precios que ha buscado favorecer las estrategias industrializadoras de los países en desarrollo. Frecuentemente, esta política se tradujo en relaciones de intercambio entre bienes comerciables y bienes no comerciables desfavorables para los primeros, así como en relaciones de precios entre las zonas urbanas y rurales perjudiciales para estos últimos. El resultado ha sido un significativo sesgo antiagrícola que ha implicado en este sector un bajo dinamismo de la producción, escasa capacidad para generar empleos, y una reducida participación en el ingreso global.

Dado que la gran mayoría de productos agrícolas se comercian en el mercado internacional, ya sea como exportaciones o importaciones, el mantener relativamente bajos los precios de los bienes comercializables ha desalentado en general la oferta exportable y la producción de alimentos. Los bajos precios de estos últimos (tanto los producidos localmente como los adquiridos

en el exterior) determinados por las políticas comercial y cambiaria, han contribuido en algunos países al objetivo de proteger al consumidor urbano y de elevar la ingestión de alimentos de los grupos más pobres de la población. Sin embargo, esas mismas políticas usualmente significan menores percepciones para los productores agrícolas, desviando así la relación de intercambio en perjuicio de estas últimas. Esto ha constituido, en la práctica, un impuesto implícito sobre este sector, mientras que los consumidores urbanos de alimentos perciben un subsidio indirecto a través de los precios bajos. Gran parte del costo de estas transferencias recae en el productor de alimentos.

El impacto de esta situación difiere, sin embargo, de acuerdo con el tipo de productor agrícola. En un extremo, se encuentra el agricultor orientado totalmente a la producción para el mercado, a quien la disminución de la rentabilidad, definida por una estructura de precios relativos desfavorable, puede inducirlo a abandonar el cultivo de alimentos. En el otro está el caso del productor de autosubsistencia que, ante esa misma situación desventajosa de precios, puede reducir considerablemente los excedentes comercializables y buscar ingresos complementarios por medio de otras actividades como la venta de fuerza de trabajo.

La mejora de los términos de intercambio (internos y externos) de la agricultura es una de las áreas de la política económica que ataca simultáneamente los problemas que obstaculizan el incremento de la oferta de alimentos, la generación de empleos y la elevación del ingreso en el área rural. Sin embargo, tal como se comenta más adelante, determinar el nivel adecuado de precios de los alimentos constituye uno de los mayores conflictos del diseño de la política macroeconómica y alimentaria.

El dilema de los precios adquiere singular importancia en relación con los estrangulamientos de pagos de los países en desarrollo. Esta restricción al crecimiento obliga a elevar los precios de los bienes comerciables con el fin de promover el desarrollo de nuevas exportaciones. La estructura de precios relativos debería, en consecuencia, perseguir un adecuado balance entre el estímulo a la oferta de alimentos y la promoción de exportaciones agrícolas, dado el carácter competitivo que asumen estos cultivos en algunos países. Esta situación afecta en particular a los pequeños productores que combinan la producción de alimentos y los cultivos de exportación.

Aun cuando se reconocen las dificultades que entraña conformar una estructura de precios que estimule simultáneamente a todos los sectores de actividad, cabe insistir en que una política de precios favorable a la producción de alimentos es una condición necesaria, si bien no suficiente, para garantizar el ensanchamiento de la oferta de aquéllos. Se requeriría, además, una serie de medidas complementarias entre las que cabe destacar el apoyo tecnológico y financiero a la producción.

#### d) Salarios

Como ya se ha comentado, todo proceso de modernización es casi por naturaleza desigual. El proceso de industrialización en América Latina ha traído mayores beneficios a las poblaciones urbanas que a las rurales, lo que ha propiciado, entre otros efectos, la migración a los centros urbanos. Con todo, los rezagos en el campo y la creciente marginación urbana obligan a

seguir políticas mejor equilibradas en materia social, donde la seguridad alimentaria ocupa un lugar destacado y donde la política de salarios constituye el mecanismo más directo de la acción pública.

Sin embargo, la política salarial, tal como la de precios en general, enfrenta dilemas asociados a las múltiples repercusiones que este instrumento tiene sobre las actividades productivas y el ingreso de los diferentes estratos de la población. La búsqueda del balance adecuado entre los diversos objetivos perseguidos por una estrategia salarial, implica considerar los efectos tanto directos como indirectos derivados de las opciones existentes.

Una alza salarial en la ciudad suele traducirse en mayores costos, lo cual lleva a elevar el precio de los bienes manufacturados. En menor medida, los aumentos de salarios en el campo se traducen en un acrecentamiento proporcional en los precios de los productos. Además, tienen otras repercusiones benéficas: se favorece a grupos sociales que ocupan los peores lugares en la escala distributiva; afectan en menor medida a la inflación y al consumo de los trabajadores urbanos. De igual manera, el incremento del salario rural pueda estimular el crecimiento de la demanda y, por lo tanto, las ventas, reflejándose en ingresos de capital más altos. Cabe advertir, sin embargo, que el éxito de la estrategia descansa en la previsión del comportamiento de la oferta alimentaria y, en su caso, de la capacidad de importación de los alimentos a fin de que la mayor demanda no ocasione alzas excesivas en los precios. Por otro lado, la mejoría en las condiciones salariales del campo repercute simultáneamente en el fortalecimiento de la demanda de productos manufacturados, en una mayor generación de empleos urbanos y en la elevación de las condiciones de vida de los asalariados.

En conclusión, una política salarial cuyo propósito sea alcanzar los niveles de seguridad alimentaria podría iniciarse en el sector rural, aunque debería complementarse con políticas de empleo que beneficien a los marginados urbanos y con otras medidas estatales de bienestar social.

#### e) Tipo de cambio

Como ya se ha dicho, en la actualidad la mayor parte de las economías tienen un carácter abierto como resultado tanto de las políticas comerciales como de las características de la economía internacional; es decir, ello se debe al alto grado de integración de los mercados de capitales y a la flexibilidad de los tipos de cambio que facilitan las transacciones comerciales y financieras a través de las fronteras.

Las transacciones alimentarias entre países establecen vínculos de interdependencia, creando eslabonamientos intermercantiles que vuelven más compleja y diversifican a la economía mundial. Tales eslabonamientos hacen que cualquier variación en el precio o en la cantidad de las mercancías se transmita directamente a todos los mercados, incluyendo los mundiales de otros bienes sustitutos o complementarios. Además, dichos encadenamientos son la causa de que la política económica instrumentada en algún país, dependiendo de su dimensión, afecte comportamientos de la oferta y demanda mundiales. De la misma manera, las decisiones de política tomadas por otros países afectan cada vez más a las economías nacionales; por ejemplo, la

decisión de un país dominante de incrementar sus tasas de interés influye sobre otras economías a través de los mercados internacionales de capitales.

Los cambios macroeconómicos pueden afectar las condiciones alimentarias a partir de dos tipos fundamentales de eslabonamiento. El primero se refiere a los nexos entre las políticas macroeconómicas y los mercados internacionales de mercancías, y el segundo se relaciona con la repercusión de los movimientos económicos internacionales en oferta y demanda de alimentos de un país determinado. 20/

#### f) Tasas de interés

La política de tasas de interés presenta varios aspectos que conviene aludir. Por un lado, es una variable fundamental en las corrientes de capital que afectan los tipos de cambio. Una política que mantenga altas tasas de interés influirá para atraer capitales o evitar su salida, revaluando el tipo de cambio y facilitando la importación de alimentos.

Por otro lado, la tasa de interés puede verse como un instrumento que determina los niveles internos de oferta y demanda agregadas. Tasas altas y generalizadas producen receso al entorpecer el proceso de formación de capital. Por esta razón, sin afectar los niveles promedio de las tasas pasivas, en casi todos los países se crean estructuras diversificadas de tasas activas de interés para alentar actividades consideradas como prioritarias.

La tasa de interés implica un costo para el productor y una opción para el consumidor, pero también fomenta el ahorro y la disponibilidad de fondos para la inversión. Tomando en cuenta el objetivo de seguridad alimentaria, la tasa de interés condicionará el nivel de la oferta y facilitará indirectamente el acceso a los alimentos por medio de la generación de empleos, asociada a la disponibilidad de recursos financieros.

#### g) Dilema fundamental de precios

A lo largo de este capítulo, se ha podido observar que la instrumentación de políticas destinadas a beneficiar a la oferta o demanda de alimentos, cuando afecta a los precios (precios al productor, precios al consumidor, salarios urbanos y rurales, tipo de cambio, tasa de interés, etc.), tiene efectos muchas veces contrarios, puesto que estimula a ciertos grupos o agentes productivos y desalienta a otros.

Es precisamente el carácter dual de los precios y, entre ellos, los de los alimentos, lo que plantea dilemas en el diseño de la política económica en cualquier sistema alimentario, en términos de proporcionar simultáneamente precios remunerativos a los agricultores y alimentos básicos a precios baratos para la población pobre.

---

20/ Véase, McCalla, A.F. y Joseling, Timothy E., *Agricultural Policies and World Markets*, McMillan Publishing Company, New York, 1985, págs. 55-75.

Por otro lado, el dilema también está presente entre los objetivos de largo y corto plazos. Los precios y su estructura influyen de manera importante en las decisiones de inversión. Una constelación de precios desfavorables inhibe la formación de capital y, en consecuencia, la oferta alimentaria de largo plazo. Es decir, la vinculación internacional de los mercados requiere que se cuente con suficiente flexibilidad financiera interna para enfrentar las fluctuaciones de precios a corto plazo y seguir las tendencias de los precios internacionales a más largo término.

#### 4. Equilibrio general y estrategia global

Los planteamientos hasta ahora desarrollados ponen de relieve el hecho de que todos los mercados están eslabonados a la manera sugerida por la noción de equilibrio general. Este eslabonamiento proviene de que todos los bienes y productos que intervienen en la producción o el consumo de alimentos, sean de origen agrícola o industrial y de procedencia nacional o extranjera, guardan un carácter sustitutivo o complementario, o se entrelazan por medio de relaciones insumo-producto. Ello conduce a la necesidad metodológica de tomar en cuenta que una modificación, voluntaria o no, en los precios de un mercado, trascenderá fuera de él a través de un "efecto de desparramamiento".

Estos efectos sobre múltiples mercados no son fáciles de identificar o estimar. Por eso conviene contar con un modelo en el que se establezcan las múltiples interconexiones que existen entre los mercados. Por ejemplo, se puede estudiar el efecto que tendría la aplicación de un subsidio a algún insumo, lo que indudablemente afectaría su demanda. De ello podría beneficiarse el productor, pero quizá no tendría ningún efecto para el consumidor si los precios del mercado interno, tal como tiende a suceder en una economía abierta, están determinados por el mercado internacional. Podrían considerarse, de la misma manera, los efectos de subsidios o impuestos al consumo, o los que se refieren a la aplicación de tarifas a la exportación, aranceles a la importación o variaciones en el tipo de cambio.

La idea de la interrelación entre mercados remite a la noción de que un ajuste parcial de un mercado individual se transmite a otros, hasta que todos se ajustan en el esquema de equilibrio general. Cabe aplicar el mismo tipo de análisis a fin de considerar las relaciones intersectoriales, a partir de las necesidades de la producción, del consumo y del comercio internacional de alimentos. El modelo permitiría también considerar los eslabonamientos que la producción alimentaria establece de manera intersectorial, hacia atrás y hacia adelante de la cadena productiva. Es decir, si se toma en cuenta que algunos de los insumos o equipo utilizado para la producción de alimentos proviene del sector industrial y que, a la vez, los alimentos u otros productos agrícolas son posteriormente transformados, se amplía aún más la idea de la interconexión de mercados. Si esta interconexión establece encadenamientos "virtuosos", la economía podrá desplazarse en el sendero del progreso y el desarrollo.

Aquí cobra importancia considerar la articulación agricultura-industria que permite vincular el crecimiento económico, el empleo y la productividad con la expansión de la demanda. La explicación se encuentra en el principio de causación acumulativa, el cual establece que un alto ritmo de expansión de la demanda eleva la productividad, la cual genera, a su vez, competitividad

que vuelve a incrementar la demanda, la productividad, la competitividad y así sucesivamente. Por consiguiente, resulta de la mayor importancia esclarecer las relaciones inter e intrasectoriales que forman la base de las matrices de contabilidad social.

Así pues, una política que trate de garantizar la seguridad alimentaria de la población debe estar atenta a la complejidad de las relaciones causales, a los eslabonamientos intra e intersectoriales y a los vínculos entre la política macroeconómica y la estructura de precios relativos. Una estrategia de desarrollo puede erigirse en alternativa a la política ortodoxa de privilegio al mercado, como asignador eficiente de recursos, partiendo de ciertos lineamientos generales donde se reconoce que el mercado, por sí solo, es incapaz de generar un proceso de crecimiento equitativo. De aquí la necesidad de que el Estado se convierta en mecanismo rector que permita combinar crecimiento con equidad mediante la concertación de esfuerzos con los diversos agentes sociales.

En la mayoría de los países de la región hay recesión con altos niveles de inflación; se ha intentado combatir esta situación mediante el retiro progresivo del Estado de las actividades económicas, con el fin de dejar que el mercado se encargue de ajustar la economía y vuelva a impulsar el desarrollo económico. No obstante la aplicación férrea, en algunos casos, de tales políticas, no ha sido posible erradicar los males que se pretendía atacar y, en cambio, el desequilibrio ha empeorado.

Una estrategia de desarrollo alternativa a los programas de ajuste debería plantear la estabilización de la economía junto con un proceso de reactivación selectiva de la oferta; dentro de ella, la producción de alimentos constituiría una prioridad fundamental.

La consecución de la seguridad alimentaria plantea, como se ha indicado, el diseño de políticas macroeconómicas congruentes, fundamentalmente en materia de salarios, tipo de cambio y tasas de interés, las cuales deben, además, ser reforzadas por políticas sectoriales específicas, en apoyo tanto a la oferta como a la demanda de alimentos. La estrategia, en términos globales, comprendería el incremento de los niveles salariales, una posición de subvaluación sostenida del tipo de cambio y reducción de la tasa de interés. Además, tales medidas deberían contribuir a contener presiones inflacionarias.

Cabría hacer un comentario adicional. La viabilidad teórica de tal estrategia reside en la consideración de que las tasas de interés, al reducirse en términos nominales, no implicarían necesariamente la salida de capitales a los mercados externos. Se requiere que la política de estabilización baje más rápidamente la inflación que las tasas nominales de interés. Ambos fenómenos mejorarían el flujo de caja de las empresas y, junto con la eliminación de la erosión inflacionaria de la demanda efectiva, ampliarían el poder adquisitivo de la población, lo que también contribuiría a fortalecer los incentivos a la inversión.

La estrategia global de política económica, concebida en los términos anteriores, es compatible con la instrumentación de las medidas propuestas para el fortalecimiento del sector agrícola, esto es:

i) Se propone el incremento salarial general pero, como se comentó, la política salarial con fines de seguridad alimentaria sería, probablemente, más efectiva si se iniciara en el sector rural en virtud de los "círculos virtuosos" que generaría.

ii) La propuesta de fijar un tipo de cambio subvaluado con objeto de aliviar de alguna forma el desequilibrio externo es coherente con la política de apoyar la producción alimentaria interna al encarecerse las importaciones y alentar la producción de cultivos exportables.

La composición de la producción para consumo interno o para exportación dependería, en gran medida, de las políticas sectoriales que se instrumenten. Por ejemplo, el apoyo a la producción de alimentos involucra una política adecuada de precios de garantía, de subsidios a los insumos, de asistencia técnica, etc., en tanto que el estímulo a los cultivos exportables, además de las medidas públicas de apoyo, depende de factores externos.

iii) La política general de establecer tasas bajas de interés brindaría el marco propicio al objetivo de fortalecer la oferta alimentaria otorgando acceso al crédito, no demasiado gravoso, a los productores de bajos recursos.

La idea general que permea la estrategia en su conjunto es la de que la reactivación económica debería iniciarse fundamentalmente en ciertos sectores estratégicos y dirigirse a los grupos de más bajos ingresos; en esta perspectiva, el apoyo a la oferta alimentaria, producida en gran medida por los sectores rurales más pobres, resulta el ingrediente esencial.

Por un lado, la disponibilidad de alimentos contribuye a reducir la magnitud del aumento salarial nominal necesario para incrementarlo en términos reales, aliviando así las presiones sobre los salarios urbanos y sobre los costos de producción industrial. Por otro, la expansión de la oferta de alimentos mejora directamente los niveles de vida del sector campesino.

Si bien las políticas macroeconómicas juegan un papel vital, no lo desempeñan menos las acciones del Estado dirigidas específicamente a modificar la base técnica del sector campesino. Dichas acciones pueden referirse a la relación capital/trabajo, a la modernización del sistema de transporte y almacenamiento de productos agrícolas y a la reducción de las fluctuaciones habituales en el abastecimiento y consumo de alimentos.

En resumen, el fortalecimiento de la oferta alimentaria es un elemento clave en la estabilidad del proceso de desarrollo. También lo es si se le considera por el lado de la inflación, la modernización agrícola o la estabilidad social.

Anexo I

## MARCO CUANTITATIVO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

1. Introducción

El objetivo de este anexo es proporcionar un ordenamiento del tipo de información cuantitativa necesaria para hacer un análisis de la situación que guarda la seguridad alimentaria de un país, presentar un listado de algunas de las variables e indicadores relevantes para el análisis y enumerar, de manera general, y de acuerdo con la información proporcionada por los participantes en el Eje 1, el tipo de información disponible en los países de Centroamérica.

Por su nivel de agregación, origen y aplicación, la información puede agruparse en tres bloques: macroeconómico, sectorial y microeconómico. Para facilitar la relación con los temas planteados a lo largo del documento, el ordenamiento se hace de acuerdo con los apartados del mismo:

- a) La visión global de la seguridad alimentaria;
- b) El acceso a la seguridad alimentaria, desde la perspectiva de la disponibilidad y la demanda de alimentos, y
- c) La seguridad alimentaria y el marco macroeconómico.

Por el tipo de interacción que se da entre oferta, demanda y políticas macroeconómicas para influir en la seguridad alimentaria de la población, es posible hacer uso --a veces repetido-- de indicadores y variables, que desde distintas perspectivas, aportan elementos de análisis complementarios del problema alimentario. Por ello, es pertinente recordar que un ordenamiento más preciso de la información con sus diversos niveles de agregación, pero sobre todo, un análisis de los efectos netos de la diversidad de políticas en la seguridad alimentaria de distintos grupos de la población, requiere de un esquema general de análisis, como la Matriz de Contabilidad Social.

2. Necesidades de información, variables e indicadoresa) La visión global

Al nivel más general, la inseguridad alimentaria, así como su grado de variabilidad, están determinados por la relación existente entre el consumo efectivo por habitante de un grupo seleccionado de alimentos básicos, --entre los que destacan los cereales que constituyen la base de la dieta de la población-- y el parámetro normativo definido como consumo mínimo recomendado. El examen del comportamiento de ambos consumos, a lo largo de una amplia serie de años, permite determinar si la inseguridad alimentaria nacional es crónica o transitoria.

Debido a que la oferta total incluye producción interna e importaciones netas, el análisis de la evolución de la composición de la oferta permite determinar el grado de vulnerabilidad externa del sistema alimentario. Dependiendo de las condiciones de las economías nacionales, algunos estudios estiman que la importación recurrente de una proporción del 10% al 15% de granos básicos puede indicar la existencia de una situación externa vulnerable. A la importación de alimentos, habría que agregar la de insumos y equipos para el funcionamiento del sistema alimentario con el fin de detectar situaciones críticas.

Interesa, pues, destacar la estabilidad en la disponibilidad suficiente de alimentos y las necesidades externas de insumos para producirlos; por ello, la información que se requiere es la relativa a:

- i) Volúmenes y evolución de la producción nacional agrícola y pecuaria;
- ii) Importaciones y exportaciones de alimentos;
- iii) Precios internacionales;
- iv) Consumo nacional aparente;
- v) Importaciones de insumos y equipo para el sistema alimentario;
- vi) Población nacional urbana y rural, por grupos de edad biológica;
- vii) Tasas de crecimiento de la población, y
- viii) Disponibilidad de alimentos por habitante.

Las relaciones de interés para determinar el grado de seguridad alimentaria nacional son:

- i) La comparación entre las tasas de crecimiento de la producción y las de la población;
- ii) La evolución de la disponibilidad por habitante;
- iii) La proporción de las importaciones en el volumen de la oferta nacional de alimentos;
- iv) La proporción que representa el valor de las importaciones de alimentos en el saldo de la balanza comercial agropecuaria;
- v) El valor que representan las importaciones de insumos y equipo del sistema alimentario en los ingresos por exportaciones agropecuarias, y
- vi) La evolución de los precios, la oferta y la demanda en los mercados internacionales.

b) El acceso a la seguridad alimentaria

i) La demanda de alimentos. La caracterización de la demanda de alimentos de un país tiene como punto de partida el balance global alimentario. Este esquema contable de magnitudes agregadas proporciona información sobre el origen y destino de los principales productos, como alimentos o como insumos para la producción agropecuaria y para la industria --alimentaria y no alimentaria--, así como las mermas que se generan en distintas fases del proceso productivo. A partir de ahí se define el consumo promedio por habitante.

La información requerida para hacer una evaluación de la demanda global de alimentos que integran la dieta de la población es de carácter agregado.

Las series de tiempo de los precios de los alimentos, tanto al productor como al consumidor, permiten examinar las condiciones de estabilidad y de variaciones cíclicas o de otro tipo en los precios relativos de los productos alimenticios, y de éstos con relación a otros bienes y servicios no alimentarios. La información sobre subsidios al consumidor y al productor constituye un complemento indispensable para el análisis de la forma y la magnitud de la intervención estatal en la situación de la seguridad alimentaria.

Para fines de diagnóstico y de diseño de política, es necesario conocer la demanda de alimentos con un nivel de desagregación que incluya especificidades regionales, estacionales y, sobre todo, los patrones de consumo de la población según distintos niveles de ingresos. Este paso al análisis más detallado exige información más específica. Determinar la magnitud y características de la población objetivo de la política alimentaria, sus patrones de consumo, así como las modificaciones que introduce un cambio en los ingresos, en los precios clave u otras variables macroeconómicas, requiere de información que sólo proporcionan las encuestas de ingresos y gastos de los hogares.

En la escala microeconómica, el centro de interés reside en la mejor comprensión de las características de los distintos agentes de la cadena alimentaria, no sólo como consumidores, sino muchos de ellos en su doble carácter de productores/consumidores.

Al análisis de la demanda y el consumo de alimentos debe sumarse el examen específico de la situación nutricional, que constituye el reflejo más nítido del grado de acceso de la población a la seguridad alimentaria.

Los indicadores que dan cuenta del acceso de la población a la seguridad alimentaria y de su situación nutricional son de dos tipos. Los primeros, que podríamos llamar indirectos, son los que vinculan información económica de la que puede inferirse una situación determinada de consumo y nutrición; los más relevantes se refieren a ingresos y a la estructura y monto del gasto; los directos, en cambio, captan información sobre ingesta de alimentos y sobre estado nutricional de la población. Se trata, por ejemplo, de registros de datos antropométricos, de salud o de consumo, a partir de observaciones directas.

Para identificar el grado de acceso a la seguridad alimentaria y el estado nutricional de distintos grupos de la población, es preciso contar con información sobre:

- 1) Distribución del ingreso, con énfasis particular en los niveles de ingreso asociados al salario mínimo, por familias;
- 2) Empleo/desempleo;
- 3) Salarios en efectivo y en especie;
- 4) Índices de precios al consumidor;
- 5) Salarios reales;
- 6) Elasticidad precio de la demanda;
- 7) Canastas básicas de alimentos;
- 8) Unidades de consumo adulto equivalente;
- 9) Dietas de costo mínimo para una familia promedio;
- 10) Consumo de alimentos familiar e intrafamiliar;
- 11) Talla y peso de niños en edad preescolar y de primer grado;
- 12) Perímetro de brazo de niños en edad preescolar y de primer grado, y
- 13) Incidencia de las enfermedades relacionadas con problemas de nutrición.

ii) La oferta alimentaria. Al abordar la cuestión de la oferta, se retomaría información sobre el comportamiento y evolución de los factores que inciden en la disponibilidad agregada de alimentos. Se trata, básicamente, de las características de la estructura productiva del sistema alimentario.

Uno de los rasgos esenciales de la estructura de la producción de alimentos de los países de la región es la heterogeneidad de los agentes que en ella participan. En el caso de la fase de producción agropecuaria, en particular, sus formas de operación o lógica de manejo difieren enormemente entre las unidades campesinas y las empresas agrícolas. En este sentido, es indispensable contar con información que conduzca a la tipificación de las unidades de producción; un primer objetivo sería definir su participación en la producción y su respuesta a las medidas de política tendientes a elevar la oferta y, segundo, contar con elementos para el diseño de políticas selectivas de estímulo a la producción, en particular de aquellos productores que, como consumidores, enfrentan mayores riesgos alimentarios.

El examen de la estructura y modo de operación de la oferta agropecuaria debe complementarse con información referente a las actividades de procesamiento industrial de alimentos, al acopio y la distribución.

Parte integrante de esta etapa del análisis es el estudio de las interrelaciones de los agentes y fases de la cadena alimentaria con otras actividades productivas. Tal es el caso, por ejemplo, de la contribución e interacción con el suministro de insumos y bienes de capital. La intervención estatal, que constituye un elemento clave en el desempeño de la producción, es planteada más adelante, en el contexto de la seguridad alimentaria y el marco macroeconómico.

La información relevante para el análisis se refiere a:

- 1) Unidades productivas agropecuarias: tamaño, tenencia de la tierra, volumen de producción, rendimientos;
- 2) Costos de producción por niveles tecnológicos;
- 3) Destino de la producción: autoconsumo, comercialización como alimentos, insumos para la industria, mermas, exportación;
- 4) Estructura de la industria alimentaria;
- 5) Estructura del abasto y distribución; infraestructura, y
- 6) Disponibilidad de insumos y equipo.

iii) Seguridad alimentaria y el marco macroeconómico. Al proponer el análisis de la seguridad alimentaria en el contexto de la política macroeconómica, se parte de la consideración de que cada medida de política repercute de manera diferente en la seguridad alimentaria de los distintos tipos de productores y consumidores. Asimismo, el conjunto de medidas de política económica y de cambios en el entorno macroeconómico frecuentemente interactúan para incidir de manera difícilmente previsible sobre la situación alimentaria. Si bien un análisis integral sólo es posible en el marco de un esquema global como es la matriz de contabilidad social, aquí se hace referencia a las variables e indicadores que será necesario examinar en un enfoque parcial.

Entre ellos, se pueden enumerar los siguientes:

- 1) La política de precios de garantía o sostén para los productos agropecuarios
- 2) Evolución de los precios reales para el productor y el consumidor;
- 3) La evolución de los precios relativos agrícolas y del resto de la economía;
- 4) Evolución de los precios de los insumos y equipo;
- 5) Los precios relativos de alimentos, internos y externos;
- 6) La política de empleo: medidas de estímulo;
- 7) La política salarial;

- 8) La evolución del salario mínimo real;
- 9) La política cambiaria: subvaluación y/o sobrevaluación de la moneda local; control de cambios, tipos preferenciales y su aplicación;
- 10) Estructura del gasto público;
- 11) Tasas de interés y crédito disponible, y
- 12) Política de subsidios al productor y/o al consumidor, generalizados o selectivos.

3. Fuentes de información

En términos generales, y de acuerdo con los informes de los participantes, en el Eje 1 la información de que se dispone por país es la siguiente:

## INFORMACIÓN RELATIVA A LA DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

|  | Costa Rica | El Salvador <sup>1/</sup> | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá |
|--|------------|---------------------------|-----------|----------|-----------|--------|
| Censos agropecuarios   | x          |                           | x         | x        |           | x      |
| Encuestas agropecuarias  | x          |                           |           | x        | x         | x      |
| Estadísticas continuas   |            |                           | x         |          |           |        |
| Hojas de balance   | x          |                           | x         |          | x         | x      |
| Censos de Población  | x          |                           | x         | x        | x         | x      |
| Estadísticas de comercio exterior                                  |            |                           |           |          |           |        |
| Encuestas de pronóstico de cosechas                                | x          |                           |           | x        | x         | x      |
| Series estadísticas seleccionadas de Centroamérica de la SIECA     | x          | x                         | x         | x        | x         | x      |
| Anuarios estadísticos centroamericanos de comercio exterior, SIECA | x          | x                         | x         | x        | x         | x      |

No todos los países especifican la periodicidad y la fecha de la última información recabada. En el caso de Costa Rica, las encuestas agropecuarias son de noviembre de 1985 y mayo-junio de 1986; las hojas de balance reflejan métodos insuficientes; el último Censo de Población es de 1984.

En Guatemala se cuenta con información mensual o estacional de producción agropecuaria, según sea el caso del cultivo, pero su divulgación es restringida. Las hojas de balance contienen información para el período 1970-1985; son anuales y se estima que su información es confiable. En

<sup>1/</sup> El informe relativo al Eje 1 de El Salvador no proporciona datos de las fuentes de información disponibles.

Panamá, las estadísticas agropecuarias disponibles datan de 1952 a 1986. Las hojas de balance se formulan desde 1977. El Censo de Población más reciente es de 1980.

INFORMACIÓN SOBRE DEMANDA, CONSUMO Y SITUACIÓN NUTRICIONAL

|   | Costa Rica | El Salvador 2/ | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá |
|---|------------|----------------|-----------|----------|-----------|--------|
| Encuestas de ingresos y gastos de los hogares |            |                | x         | x        | x         | x      |
| Encuesta de empleo                            | x          |                |           | x        |           | x      |
| Evolución del salario                         | x          |                |           | x        |           |        |
| Indicadores de precios                        | x          | x              | x         | x        | x         | x      |
| Canastas básicas                              | x          | x              | x         | x        | x         | x      |
| Encuestas antropométricas y censos de talla   | x          |                | x         | x        | x         | x      |
| Estadísticas vitales                          | x          |                | x         | x        | x         | x      |
| Estadísticas de consumo de alimentos          | x          |                |           | x        |           | x      |

Con relación a las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, que constituye una herramienta básica para el análisis, en Guatemala se cuenta con la realizada para el período 1979-1981. En Honduras, la segunda y última se realizaron en 1978-1979. En Nicaragua se cuenta con dos: una para 1972 y otra para 1984-1985. Las encuestas de Hogares de Costa Rica y Panamá recogen información sobre empleo. En el primer caso, son cuatrimestrales. En Panamá se hizo un Estudio sobre las condiciones de vida de las familias —ciudades de Panamá y Colón— en 1972. La información de Honduras sobre empleo va de 1980 a 1985. Las encuestas antropométricas se realizaban en Costa Rica cada cuatro años; la última es de 1982. En Guatemala se ha efectuado una encuesta de esa naturaleza en 1985-1986 y un censo de talla en 1986. En este país se está instrumentando un Sistema de Vigilancia sobre el estado nutricional de niños de 18 meses a 8 años de edad, que empezará a generar información mensual en 1987. La información de Honduras corresponde al año 1966. En Panamá el Segundo Censo Nacional de Talla de niños de primer grado es de 1985. Las encuestas de consumo de alimentos son, aparentemente, muy generales y de varios años atrás: en Honduras se realizaron en 1972 y 1978, y su encuesta de nutrición es de 1966. En Panamá ambas se llevaron a cabo en 1980.

2/ Ibidem.

Para el examen de la relación entre las políticas macroeconómicas y la seguridad alimentaria, los Bancos Centrales en cada país concentran gran parte de la información necesaria. Asimismo, algunos Ministerios captan y sistematizan datos que la complementan.



Anexo II**SEGURIDAD ALIMENTARIA. ANALISIS DE LOS FACTORES QUE INCIDEN  
EN LA DEMANDA**

Se presentan en este anexo elementos para la elaboración de un diagnóstico de acceso a la seguridad alimentaria desde la óptica de la demanda, orientado particularmente a los grupos socioeconómicos más vulnerables de la población.

Se consideran en él cinco aspectos: 1) empleo, salarios y distribución del ingreso; 2) precios; 3) distribución y comercialización; 4) subsidios al consumo, y 5) influencia de algunos fenómenos de carácter extraeconómico.

**1. Empleo, salarios y distribución del ingreso**

En una economía de mercado, el elemento fundamental de acceso a la seguridad alimentaria es el ingreso y, en consecuencia, el empleo que lo genera. En un acercamiento de lo general a lo particular, cabe entonces analizar, como un primer indicador, la evolución del ingreso nacional real, absoluto y por habitante. Por otra parte, el comportamiento del valor de la producción de alimentos del sector agropecuario por habitante permite evaluar el grado de acceso de la población a la seguridad alimentaria en términos de oferta interna.

Una primera aproximación a los grupos de la población que pudieran presentar riesgo alimentario parte del análisis de la estructura del empleo de la población económicamente activa, su distribución sectorial, así como de la población desempleada y subempleada.

De una manera general, los indicadores sobre el grado de concentración del ingreso, como el coeficiente de Gini, pueden constituir evidencias de largo plazo de posibles problemas en la seguridad alimentaria en los grupos que pierden participación en el ingreso nacional.

La distribución factorial del ingreso reviste particular interés para conocer la evolución de la participación de los salarios en el producto nacional. Al crecer el ingreso nacional, y con ello el ingreso del trabajo, la situación alimentaria de los asalariados puede experimentar mejoras en el corto plazo. En cambio, un descenso en la participación de las remuneraciones al trabajo en un ingreso nacional creciente o decreciente reflejaría la presencia de mayores riesgos alimentarios.

El análisis de la evolución del salario real complementaría la información al dar cuenta de la mayor o menor capacidad de acceso a la seguridad alimentaria, en función de la relación entre salarios nominales y precios de los alimentos y de los bienes de consumo en general.

Los grupos socioeconómicos identificados a partir de su inserción en el empleo y la participación en los ingresos, pueden clasificarse en dos

categorías: a) los que perciben un ingreso salarial en efectivo o en especie, y b) los que lo hacen a través de la venta de productos y servicios.

La categoría de asalariados comprende a los asalariados urbanos y a los jornaleros o asalariados agrícolas. Para determinar el nivel de acceso de estos grupos, es preciso examinar el comportamiento del salario real, según las distintas categorías de trabajadores, relacionándolo con las exigencias de gasto para satisfacer los niveles mínimos de seguridad alimentaria, expresados en una canasta básica de alimentos. Este análisis se complementaría con el examen de la función y evolución de los subsidios al consumo.

Entre quienes perciben ingresos por la venta de productos o servicios, se encuentran los productores agrícolas, los trabajadores por su cuenta (microindustria artesanal, venta de alimentos, pequeño comercio, etc.) y los subempleados del sector urbano informal. Entre los primeros, se incluirían aquellos que perciben el grueso de sus ingresos mediante la venta de sus cosechas, así como un sector importante de campesinos de subsistencia que conservan parte de la producción para autoconsumo, comercializan sus excedentes y complementan sus ingresos con trabajo asalariado.

El análisis del grado de acceso de los productores agropecuarios a la seguridad alimentaria requiere considerar el comportamiento de los precios reales de los cultivos y, en consecuencia, examinar la evolución de los precios nominales, el índice de precios al productor, el de costos de producción, los subsidios a insumos y servicios y, finalmente, el índice de precios al consumidor.

## 2. Precios

En el análisis de los precios, es preciso hacer énfasis en el comportamiento de los precios relativos internos, en la evolución de los precios internacionales de alimentos y en el impacto de ambos sobre el acceso a la seguridad alimentaria de productores agropecuarios y consumidores en general.

En el plano de la producción sectorial, el propósito del examen de los precios relativos internos es determinar la existencia de transferencias, tanto intersectoriales como intrasectoriales, que pudieran tener efectos negativos sobre los ingresos reales de grupos específicos, y en consecuencia sobre su acceso a la seguridad alimentaria.

Ello requiere contar con información relativa al índice general de precios de la economía, los índices sectoriales de precios al consumidor y al productor, y la relación de precios del intercambio del sector agrícola con el resto de la economía.

Asimismo, conviene emprender un análisis comparativo de la evolución de los precios internacionales e internos de los alimentos, con el propósito de contar con elementos adicionales de juicio para la formulación de las políticas de precios internos y de la importación de alimentos.

En cuanto a la determinación del impacto de diferentes precios sobre los niveles de acceso a la seguridad alimentaria de los distintos grupos socioeconómicos, conviene tomar en cuenta la interacción de cinco variables: a) precios de los alimentos; b) precio de los insumos agrícolas; c) salarios; d) tasas de interés; y e) tipo de cambio.

Para los productores agrícolas, la existencia de una tendencia al alza de los precios nominales de los alimentos, como parte de una política de estímulos a la producción, puede tener repercusiones de distinto orden. En el corto plazo, podría traducirse en un aumento de sus ingresos que permitirá, si el incremento es real, mejorar su nivel de acceso a la seguridad alimentaria. En el largo plazo, cuando el aumento de los precios de los alimentos supera a la inflación, podría esperarse una expansión de la oferta. Por el contrario, si el incremento resultase inferior, los productores podrían descapitalizarse y ello repercutiría en contracciones de la producción.

Desde la perspectiva de los asalariados urbanos y rurales, un incremento en los precios que no vaya acompañado de una política compensatoria de subsidios al consumo o alzas en las remuneraciones, disminuiría su capacidad de compra y generaría un mayor riesgo alimentario.

Por otra parte, los precios de los insumos agrícolas repercuten de manera directa en los costos de producción. Si su precio es relativamente elevado, su uso tiende a restringirse con los efectos colaterales en la productividad y en el ingreso esperado de los productores agrícolas. En términos agregados, afecta la disponibilidad de producto con una misma superficie cultivada.

En el corto plazo, un incremento en los salarios nominales, inferior al ritmo inflacionario, ante una oferta inelástica de alimentos, disminuirá el acceso a la seguridad alimentaria. Una elevación salarial real, en cambio, aumentará, y en algunos casos modificará la demanda y elevará los precios; por lo tanto, se transferirá el ingreso a los productores de alimentos.

En el largo plazo, si el incremento de los salarios no alcanza el nivel de la inflación, la demanda agregada podría declinar, afectando negativamente el nivel de actividad de los sectores productivos no alimentarios y manteniendo más o menos constante la oferta de aquellos que constituyen el consumo básico de los grupos de mayor riesgo. Por otra parte, si el crecimiento de los salarios es real, la demanda de alimentos seguramente aumentará. En consecuencia, la oferta tenderá a incrementarse aun cuando los costos de producción pudieran elevarse, inducidos de manera directa o indirecta por el alza en los salarios.

Una herramienta sumamente útil para precisar los efectos descritos consiste en estimar las elasticidades-ingreso de la demanda, precio de la demanda y precio de la oferta.

En cuanto al efecto de la política monetaria sobre el acceso a la seguridad alimentaria, es preciso contar con información referente al comportamiento de las tasas de interés internas e internacionales, el comportamiento de la captación bancaria, la evolución de las condiciones, la orientación del crédito por sectores y la estructura del sistema de instituciones de crédito.

Una política que eleve las tasas de interés pasivas puede aumentar la captación de ahorro social, pero esos recursos no se canalizan necesariamente a la producción de alimentos. Por otro lado, si se elevan las tasas activas, ello dificultaría el precario acceso de los productores de alimentos a los créditos, sobre todo de aquellos que no tienen posibilidad de recurrir a las tasas de interés preferenciales. Esta circunstancia podría reflejarse en una baja de la oferta de alimentos y, por lo tanto, en un descenso en el nivel de acceso a la seguridad alimentaria de amplios grupos de la población. Asimismo, si bien una política de alza de las tasas de interés pasivas incrementa el poder adquisitivo de los ahorradores, en principio beneficia a aquellos grupos cuya seguridad alimentaria ya está garantizada.

Una política de baja en las tasas de interés, tanto activas como pasivas, favorece el acceso de los productores de alimentos al crédito, sentando las bases para fortalecer la oferta en el mediano y largo plazos; reduce los costos de producción de las actividades agrícolas y, en general, de toda la economía; permite la expansión de la inversión y de la demanda agregada, lo que puede traducirse en una mayor demanda de alimentos. Sin embargo, cabe considerar que esta política también reduciría los rendimientos del capital y desalentaría la captación de ahorro.

Por lo que se refiere a la política cambiaria, es indispensable considerar las opciones de políticas de subvaluación y sobrevaluación del tipo de cambio y establecer los efectos que cada una de ellas puede tener en la seguridad alimentaria.

La presencia de una política de subvaluación de la moneda local afectará, en el corto plazo, el nivel de acceso a la seguridad alimentaria, dado que hace más costosa y difícil la importación de alimentos, cuando ésta se requiere, pero también favorece en el largo plazo su sustitución con producción interna. Aquí cabe señalar, no obstante, que esta política puede inducir a reorientar la estructura de cultivos hacia aquellos generadores de divisas, lo cual puede afectar la producción de alimentos de consumo interno.

En cambio, una política de sobrevaluación de la moneda local abaratará, en el corto plazo, la importación de alimentos, contribuyendo así a facilitar transitoriamente el acceso a la seguridad alimentaria. En el largo plazo, se convertirá en factor de desaliento a la producción de consumo interno como resultado de una estructura de precios adversa.

### 3. Distribución y comercialización

La distribución y la comercialización guardan íntima relación con el acceso a la seguridad alimentaria. Por lo general, el inadecuado funcionamiento de estos mecanismos deteriora el abasto, eleva los costos y los precios de los alimentos y afecta los ingresos tanto de los asalariados urbanos y rurales como de los productores agrícolas.

Muchos problemas en la comercialización de alimentos tienen relación con la infraestructura de apoyo (red de almacenamiento, transporte y sitios de venta). En algunos países en vías de desarrollo, el Estado ha debido intervenir en la distribución para disminuir los eslabones de la intermediación y facilitar el abasto de alimentos en zonas urbanas y rurales de difícil acceso.

En este sentido, es necesario analizar las características de la intervención del sector público. Para ello, se sugiere revisar la estructura institucional de distribución y comercialización pública y privada, identificar sus fallas y las posibilidades de mejorar los servicios a grupos socioeconómicos más vulnerables.

### 4. Subsidios al consumo

Es preciso determinar a qué tipo de productos benefician los subsidios al consumo, si éstos son generalizados, o si se orientan a determinados grupos sociales. También conviene examinar los mecanismos de instrumentación y determinar los obstáculos presupuestarios y de otra índole que entorpecen su aplicación.

A partir de estos elementos, se dispondría de antecedentes para evaluar el impacto de la política de subsidios en los diversos grupos socioeconómicos, de acuerdo con el monto aplicado y el objetivo esperado de favorecer el consumo. También es pertinente comparar sus efectos sobre la seguridad alimentaria con la aplicación de subsidios a los insumos para la producción.

### 5. Aspectos extraeconómicos

Finalmente, no pueden pasarse por alto factores que influyen en la formación de la demanda, como los hábitos culturales, el grado de educación y la orientación nutricional. Las costumbres son determinantes en el tipo de alimentos que consume una sociedad y la forma en que lo hace. Los hábitos alimenticios se modifican muy lentamente; sin embargo, hay evidencias de cambios sustanciales en los últimos 20 a 30 años, cuando se ha tendido a homogeneizar las dietas como fenómeno anexo al proceso de transnacionalización de la producción de alimentos. En algunos casos, los cambios se han traducido en un deterioro nutricional. Por ello, el examen de las costumbres y de la orientación nutricional también aportan elementos al análisis del acceso a la seguridad alimentaria.





