

POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA

BOLIVIA - COLOMBIA - ECUADOR - PERÚ - VENEZUELA

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y
LA ALIMENTACIÓN



Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina

Salomón Salcedo Baca
Editor

Contribuciones:

Susana Chu Yep
Rosario Gómez Gamarra
Fausto Jordán Bucheli
Karlos La Serna Studzinski
Alberto Lora Aguancha
Juan Fernando Marrero Castro
Julio Prudencio Böhr
Salomón Salcedo Baca
Raúl Sánchez Mena
Octavio Villamarín Abril

OFICINA REGIONAL DE LA FAO
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago, Chile
2005

Proyecto de Cooperación Técnica de la FAO TCP/RLA/2909
“Estrategia e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en los Países de la
Comunidad Andina”

ISBN 92-5-305419-0 ISSN 1014-1138



TC/M/A0236S/1/12.05/1000

La información, denominaciones y puntos de vista que aparecen en este libro son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no constituyen la expresión de ningún tipo de opinión de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación con respecto a la situación legal de cualquier país, territorio, ciudad o área de sus autoridades, o en lo concerniente a la delimitación de sus fronteras o límites.

La mención de empresas específicas, marcas de productos, o ciertas compañías manufactureras, no implica que ellas estén siendo recomendadas por la FAO, ni por los autores, por sobre otras de la misma naturaleza y características, que no aparezcan indicadas en el texto.

©FAO 2005

AGRADECIMIENTOS

El editor agradece a todos los participantes del proyecto de cooperación técnica de la FAO “Estrategia e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina” (TCP/RLA/2909), cuyos aportes están reflejados en el presente libro. En particular, se agradece el apoyo de los consultores Emilio Morales, Mónica Montero, Jorge Ecurra, Tomás López, Javier Aguilar y Ana María Cavalerie. Muchas gracias también a los Representantes de la FAO en los países de la Comunidad Andina: María José Zimmermann (Colombia), Elisa Panadés (Venezuela), Luis Manuel Castello (Perú), Iván Angulo (Ecuador) y Julio José de Castro (Bolivia), por el apoyo brindado durante la ejecución de este proyecto. Finalmente, mención especial requieren los funcionarios de la Secretaría Ejecutiva de la Comunidad Andina, Alberto Lora, Jorge Tello y Nelson Villoria, y los funcionarios de los Ministerios de Agricultura de los países andinos, contrapartes de este proyecto, por su gran compromiso en el desarrollo del mismo: Gladys Andrade (Colombia), Oscar Luna (Bolivia), William Arteaga (Perú), Abid Ramadán (Ecuador) y Leonardo Gil (Venezuela).

PRESENTACIÓN

Durante abril de 2003 y marzo de 2005 la FAO, a través de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe, llevó a cabo el proyecto de cooperación técnica “Estrategia e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina” (TCP/RLA/2909), conjuntamente con la Secretaría General de la Comunidad Andina y los Ministerios de Agricultura de los países andinos.

El objetivo que motivó la realización de las actividades del proyecto fue el de contribuir en el proceso que se viene gestando en los países de la Comunidad Andina con relación a la lucha contra la inseguridad alimentaria y la pobreza rural que, en la práctica, enfrenta problemas de tipo institucional, técnico, financiero y operativo. En este sentido, el proyecto se orientó a brindar un apoyo basado en el intercambio de conocimientos sobre las experiencias que en la mejora de la seguridad alimentaria han tenido los países de la región. Así, se realizaron varios talleres nacionales y regionales en los que se analizó la problemática de la seguridad alimentaria a nivel nacional y subregional, se diseñaron estrategias para ambos niveles, y se formularon perfiles de proyectos de inversión para combatir la inseguridad alimentaria. En estos talleres participaron funcionarios de diversos organismos públicos y representantes de la sociedad civil. Este libro, de alguna manera, es resultado de dicho proyecto de asistencia técnica de la FAO.

El concepto de seguridad alimentaria es complejo, por lo que el libro parte con un capítulo en el que se presenta el marco conceptual de la seguridad alimentaria, el cual sirve de base para el desarrollo de los siguientes capítulos. En el capítulo 2, se presenta la problemática de la seguridad alimentaria desde una perspectiva regional. Los capítulos 3 al 7 hacen un análisis de la seguridad alimentaria en cada uno de los países andinos, y presentan una propuesta de estrategia nacional para combatir la inseguridad alimentaria. Finalmente, en el capítulo 8 se justifica la necesidad de contar con una estrategia regional de seguridad alimentaria y se esbozan los componentes de una propuesta de estrategia regional.

Salomón Salcedo Baca
Oficial Principal de Políticas
Oficina Regional de FAO para
América Latina y el Caribe

PRÓLOGO

Gustavo Gordillo de Anda¹

En América Latina y el Caribe, más de 96 millones de personas, es decir, el 18,6% de la población total de la región, se encontraría en situación de pobreza extrema², en tanto, más de 52 millones de personas estarían siendo golpeadas fuertemente por el flagelo del hambre³. Consecuentemente, el combate a la marginación social y al hambre es una prioridad cada vez más importante para esta región y sus gobiernos.

Por esto, en conjunto con cada país y siguiendo su mandato, la FAO ha apoyado la creación de iniciativas nacionales para la lucha contra estos flagelos sociales, las cuales son un paso muy importante para la erradicación definitiva del hambre y una expresión de voluntad política de total reconocimiento. En muchos casos, estas iniciativas cuentan con el apoyo del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de FAO, un programa de carácter multidisciplinario que combina conocimientos técnicos y experiencia a fin de promover un enfoque integrado y participativo con un claro objetivo, como es la promoción de la seguridad alimentaria.

Actualmente, el PESA representa el 86% de la población subnutrida de todo el mundo, producto del aumento y predominio del financiamiento local que prueba la identificación de los países con el Programa. Se observa la particularidad de que al menos unos 30 países no pertenecientes al grupo de los PBIDA⁴, tales como México y Venezuela en América Latina, se han adherido a la iniciativa y sufragan plenamente los costos con sus propios recursos nacionales. Se constata que de los 770 millones de dólares EE.UU. ya recaudados para la ejecución de PESAs, 66% procede de países en desarrollo, mientras que sólo el 23% es aportado por donantes y el 11% por la FAO.

Con el objeto de optimizar el uso de recursos y considerando que los países tienen características y problemáticas propias, pero que tienen ciertos problemas e idiosincrasias similares, se ha promovido la cooperación a nivel subregional. Esto, justamente para poder aprovechar las economías de escala que hay en países similares, pero sin olvidar que los planes eficaces deben incluir adaptaciones a nivel nacional y subnacional.

La FAO ha desarrollado numerosas experiencias regionales de impulso a la integración entre países con el fin de potenciar las capacidades que, de forma individual, resultan más difíciles de aprovechar. Un esquema regional por definición es multisectorial e indiscutiblemente ayudará a construir puentes entre un sinnúmero de objetivos que buscan ser reconciliados. Además, un esquema regional ofrece dos beneficios esenciales: cataliza una mayor conciencia de la naturaleza y urgencia de los problemas, y las soluciones y prioridades que se adopten serán más compatibles con todas las condicionantes relevantes (institucionales, financieras) y con los objetivos económicos, ecológicos y de equidad a nivel regional y nacional.

En relación al apoyo hacia los programas nacionales y bajo un entendimiento de cooperación sur-sur, es claro pensar que en este contexto de programas regionales es posible incrementar la ayuda entre los países de nuestra región. Aunque muchos países ya cuentan

¹Subdirector General, Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

²CEPAL, 2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe.

³FAO, 2005. The State of Food and Agriculture.

⁴Países de bajos ingresos con déficit de alimentos.

con sus Programas Nacionales de Seguridad Alimentaria (PNSA), el tener un plan como región, puede traer ventajas como el generar una mayor coordinación y un traspaso de las buenas prácticas desarrolladas en la lucha contra el hambre a través de procesos claros de cooperación sur-sur intrarregional.

Hasta el momento, 14 organizaciones económicas regionales han manifestado un interés en desarrollar estrategias, proyectos y programas para responder a las necesidades prioritarias de los países que las integran. Por ello han preparado o están preparando, en colaboración con la FAO, Programas Regionales para la Seguridad Alimentaria (PRSA), los cuales dan prioridad a reformas institucionales para el crecimiento sostenible, la armonización de las políticas, la reducción de los obstáculos al comercio y el desarrollo de los recursos humanos, tomando en cuenta y respondiendo a las necesidades de los sectores más pobres y vulnerables.

En respuesta a estas necesidades, la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe asiste a los países en materia de políticas para el desarrollo agrícola y rural, colaborado estrechamente con diversas Organizaciones Regionales. Entre estas iniciativas se destaca el apoyo a la Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica (CORECA) del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), el MERCOSUR y además el importante trabajo con la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

La Comunidad Andina tiene una mayor proporción de pobres que el promedio latinoamericano y además tiene un 13,6% de población subnutrida. Es un área donde han habido avances, pero todavía con un incremento en el número absoluto de subnutridos comparando con 1990⁵. Por esta razón, se definió como prioritaria la solicitud de la Comunidad Andina de Naciones para cooperar, en el marco del TCP/RLA/2909, en el desarrollo de una "Estrategia e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina".

Es así entonces como con el apoyo y cooperación técnica de la FAO, la participación de representantes de los organismos públicos, la sociedad civil y las Organizaciones Regionales, se han emprendido diferentes procesos de diálogo (esenciales para el establecimiento de convergencias y búsqueda de soluciones reales) y de trabajo conjunto para el logro de la Seguridad Alimentaria, concebida como un derecho de las personas y cuyo objetivo central es mejorar la capacidad de las familias rurales y urbanas para acceder a los alimentos. La seguridad alimentaria deja de ser concebida como un simple ejercicio de distribución de alimentos o de transferencia tecnológica y fomento productivo, para establecerse como un derecho ciudadano.

Finalmente, quiero destacar que en la esencia de toda propuesta ética -y la lucha contra el hambre evidentemente lo es- hay una combinación de libertad y justicia que inscribe una consigna básica: cambiar para consolidar. No se trata de simular cambios, sino de reconocer que éstos no ocurren en el vacío y que son producto de un determinado itinerario social que abreva en los legados históricos de la humanidad. Los cambios, cuando son profundos, son siempre el riguroso producto de un conjunto de experiencias, voluntades y procesos que, convergiendo en un momento determinado, marcan el partearguas de una época.

⁵Datos de 2001 tomados de FAO, 2004. Tendencias y Desafíos en la Agricultura, los Montes y la Pesca en América Latina y El Caribe.

ÍNDICE

	Pág.
<i>CAPÍTULO 1</i>	
EL MARCO TEÓRICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	1
<i>Salomón Salcedo Baca</i>	
<i>CAPÍTULO 2</i>	
LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DESDE LA PERSPECTIVA REGIONAL ANDINA	9
<i>Salomón Salcedo Baca y Alberto Lora Aguancha</i>	
<i>CAPÍTULO 3</i>	
HACIA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN BOLIVIA	25
<i>Julio Prudencio Böhr</i>	
<i>CAPÍTULO 4</i>	
ESTRATEGIA NACIONAL PARA MEJORAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN COLOMBIA	53
<i>Octavio Villamarín Abril</i>	
<i>CAPÍTULO 5</i>	
ECUADOR: PROPUESTA DE ESTRATEGIA NACIONAL PARA MEJORAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	84
<i>Fausto Jordán Bucheli, Raúl Sánchez Mena y Susana Chu Yep</i>	
<i>CAPÍTULO 6</i>	
GESTIÓN PÚBLICA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERÚ	112
<i>Rosario Gómez Gamarra y Karlos La Serna Studzinski</i>	
<i>CAPÍTULO 7</i>	
ORIENTACIONES Y HERRAMIENTAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN VENEZUELA	154
<i>Juan Fernando Marrero Castro</i>	
<i>CAPÍTULO 8</i>	
PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA	173
<i>Salomón Salcedo Baca y Alberto Lora Aguancha</i>	
LOS AUTORES	187

CAPÍTULO 1 EL MARCO TEÓRICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Salomón Salcedo Baca

1. UN CONCEPTO EN EVOLUCIÓN

El concepto de Seguridad Alimentaria ha ido evolucionando en el tiempo, atendiendo a situaciones coyunturales y a desarrollos intelectuales de cada década. Así, durante los años 70, los altos precios del petróleo y los fertilizantes, la reducción de los *stocks* mundiales de granos, y las intenciones de utilizar embargos de granos básicos con fines políticos, centraron el concepto de seguridad alimentaria en la **disponibilidad** de los alimentos a nivel nacional y mundial.

La liberalización del comercio en los años 80, las discusiones sobre el comercio agrícola en el GATT, y los desarrollos conceptuales de la época (Sen, 1983) que empiezan a identificar las interrelaciones entre el hambre y la pobreza, el acceso a activos productivos y el empleo, introducen un nuevo componente a la seguridad alimentaria: el **acceso** a los alimentos. Es decir, la mera existencia de suficientes alimentos, a nivel agregado, no suponía que toda la población tuviera un acceso efectivo a ellos.

Más aún, la disponibilidad y el acceso a los alimentos tampoco garantizan, por sí mismos, una adecuada alimentación. La existencia de problemas de salud o la falta de agua potable pueden impedir que el cuerpo realice un buen **uso** o **aprovechamiento** de los alimentos, por lo que este componente también se incorpora al concepto de seguridad alimentaria.

Asimismo, ciertos grupos de población pueden colocarse temporalmente en un estado de inseguridad alimentaria debido a cambios bruscos de clima, de precios, o por la inestabilidad sociopolítica del país. La **estabilidad** en cuanto a la disponibilidad de los alimentos y al acceso efectivo de la población a los alimentos se convierte, entonces, en un componente más de la seguridad alimentaria.

Más recientemente, la **institucionalidad** se incorpora al concepto de seguridad alimentaria, y se le asigna una importancia determinante por el carácter multisectorial del mismo y por la necesidad de lograr la mayor efectividad y eficiencia de las intervenciones de política dirigidas a combatir el hambre. El contexto actual de mayor descentralización, democracia y globalización vuelve más relevante el componente institucional y le plantea mayores retos.

2. UN CONCEPTO COMPLEJO

El concepto de seguridad alimentaria es complejo. Tal como el desarrollo rural, la seguridad alimentaria se podría concebir como un proceso, multisectorial y multidimensional. Por lo mismo, resulta difícil de operacionalizar y de medir.

Asimismo, la seguridad alimentaria podría tener connotaciones distintas si nos referimos al ámbito nacional, al local, o al regional; a lo urbano o a lo rural; a los países desarrollados o a los países en desarrollo. Así, Timmer (2004), refiriéndose a la dificultad para definir el concepto de seguridad alimentaria, indica que Simon Maxwell encontró 32 definiciones distintas en el periodo 1975 – 1991.

Más aún, el concepto seguramente se prestará a confusión cuando nos refiramos a términos estrechamente relacionados con la seguridad alimentaria, como son la inocuidad, la desnutrición, la subnutrición, y la vulnerabilidad¹.

Partiendo incluso de una definición consensuada de la seguridad alimentaria, que incluya su carácter multiseccional, se presentará la dificultad de contar con un indicador único. Esta dificultad es analizada por autores como Maxwell et.al. (1999) y Barrett (2002). Maxwell et.al. (1999) desarrollan indicadores con base en encuestas a hogares sobre sus estrategias para enfrentar situaciones de escasez de alimentos o de insuficientes ingresos para acceder a los mismos; si bien señalan la rapidez y bajo costo de este tipo de métodos para determinar la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, apuntan la inexistencia de una correlación completa con indicadores más tradicionales, como los nutricionales, de pobreza o de consumo. Barret (2002), por su parte, desarrolla un modelo microeconómico de la seguridad alimentaria atendiendo, entre otros, a la conducta y elecciones del individuo bajo incertidumbre y bajo restricciones. Esta nueva dimensión del concepto parece dificultar aún más su cuantificación.

Sin embargo, pueden realizarse ejercicios que, buscando cierta operacionalización de la seguridad alimentaria, permitan contar con *proxis* para identificar el status de la seguridad alimentaria y el impacto de alternativas de política para mejorarla. Timmer (1996), por ejemplo, para modelar distintas estrategias de superación de la inseguridad alimentaria, define al concepto como un estado en el que el quintil de la población con los ingresos más bajos tiene una probabilidad cercana a cero de volverse vulnerable al hambre.

Una alternativa de medición del concepto es la cuantificación de sus efectos. En este sentido, parece existir consenso en que el resultado o manifestación última de la inseguridad alimentaria es la desnutrición. Así, la medición del estado nutricional se vuelve más fácil en el sentido que se cuenta con diversos indicadores antropométricos tanto para los niños (insuficiencia ponderal, retraso del crecimiento y emaciación) adultos (índice de masa corporal) y ancianos (índice de masa corporal) (FAO, 2001); varios de los esfuerzos realizados bajo los Sistemas de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) que los países de la región implementan desde la década de los años 70 se han dirigido a la determinación de estos indicadores². La FAO ha desarrollado una metodología para estimar la prevalencia de la desnutrición en los distintos países del mundo, año con año, con base en las encuestas de ingreso-gasto de los hogares, las hojas de balance de alimentos, y la estructura demográfica del país (FAO, 2003b).

Es importante tener presente que si bien los indicadores nutricionales son de suma utilidad, éstos son manifestaciones *ex-post*, mientras que la seguridad alimentaria se refiere a un *status ex-ante* inherente a dichos indicadores. En este sentido, resulta fundamental el trabajo que realiza el Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI) sobre los Sistemas de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV) para contar con diversos indicadores de seguimiento del complejo problema de la inseguridad alimentaria.³

¹La FAO (2001) hace las siguientes definiciones: *Subnutrición*: Ingestión de alimentos continuamente insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria. *Desnutrición*: El resultado de la subnutrición, de la mala absorción y/o de la mala utilización biológica de los nutrientes consumidos. *Vulnerabilidad*: Presencia de factores que ponen a la población en riesgo de padecer inseguridad alimentaria o malnutrición, incluyendo los factores que influyen en su capacidad de afrontar las dificultades. *Inocuidad*: Según el *Codex Alimentarius*, es la garantía de que un alimento no causará daño al consumidor cuando el mismo sea preparado o ingerido de acuerdo con el uso a que se destine.

²En FAO (2001b) se presenta un análisis sobre el funcionamiento y perspectiva de los SISVAN en los países miembros de la Red SISVAN.

³El Grupo está conformado por una treintena de organismos técnicos, de ayuda bilateral, de Naciones Unidas, de investigación, ONG's internacionales y organizaciones regionales. Su objetivo es ayudar a los países a establecer sistemas de información oportuna y de calidad sobre la inseguridad alimentaria, para la formulación de políticas y programas. En el Capítulo 8, "Propuesta de una Estrategia Subregional de Seguridad Alimentaria", se aborda con mayor detalle el tema de los sistemas de información para la seguridad alimentaria.

3. LA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO Y SUS IMPLICACIONES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS

Realmente no existe una definición correcta o incorrecta sobre seguridad alimentaria, y ésta, en todo caso, depende del contexto. Para propósitos de este libro, se ha adoptado la definición que emanara de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, en la que 112 jefes de Estado y de Gobierno y otros dirigentes de 186 países señalaron que existe Seguridad Alimentaria cuando:

“Todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”.

En el contexto de esta definición, y conforme a la evolución del concepto arriba indicada, la Seguridad Alimentaria consta de cuatro componentes principales (disponibilidad, acceso, uso y estabilidad) que se interrelacionan en un proceso dinámico, y descansan sobre una base institucional que determina, en gran medida, su desempeño⁴. Cada componente está en función de diversos factores. Estos, a su vez, son áreas potenciales de intervenciones de política (Figura 1).

Disponibilidad: Este componente supone garantizar la existencia de suficientes alimentos de manera oportuna, ya sea producidos internamente, mediante importaciones o ayuda alimentaria. El componente disponibilidad tiene un carácter fundamentalmente productivo. Por ello, se vuelven indispensables instrumentos de política de:

- ³ **Fomento a la producción eficiente y competitiva** de alimentos estratégicos, y de apoyo a una mejor vinculación de los agricultores familiares con los circuitos comerciales;
- ³ **Integración comercial sub-regional e internacional**, que potencie las ventajas comparativas de cada país, evitando la competencia desleal;
- ³ **Utilización eficiente de los recursos naturales** vinculada con el impulso del empleo de sistemas de producción y tecnologías apropiadas para asegurar la sostenibilidad de las prácticas empleadas.

La **asistencia social y ayuda alimentaria**, como parte del componente de disponibilidad, cumplen sin duda un rol importante en casos extremos, pero se conciben como medidas temporales y complementarias a intervenciones que atiendan las causas estructurales de la inseguridad alimentaria. En este tipo de intervenciones, la focalización y temporalidad son aspectos clave para maximizar su efectividad y eficiencia.

Acceso: Los bajos niveles de ingreso, la inequidad y la marginación, ponen en riesgo el acceso a los alimentos para grandes segmentos de la población, tanto en zonas rurales como urbanas. Las intervenciones gubernamentales para lograr la Seguridad Alimentaria, bajo este componente, estarían enfocadas a buscar condiciones de inclusión social y económica de los más pobres y garantizar, efectivamente, el derecho a la alimentación de todos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad. Los instrumentos que fomentan el empleo,

⁴El “componente institucional” bien pudiera convertirse en el quinto componente de la seguridad alimentaria, dada su fundamental importancia en cuanto al éxito o fracaso para alcanzarla. El Centro de Estudios en Seguridad Alimentaria de la Universidad Ryerson, en Canadá, por ejemplo, incluye en su definición de seguridad alimentaria al componente institucional como “Agency”, el cual busca identificar las políticas y procesos que estimulan o desestimulan el logro de la seguridad alimentaria ante la internacionalización de los sistemas alimentarios. En los distintos talleres realizados en el marco del Proyecto de Cooperación Técnica de la FAO TCP/RLA/2909, el aspecto institucional fue uno de los temas más recurrentes en las discusiones. En la Consulta Técnica sobre el Hambre, realizada en mayo de 2005, previa a la IV Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), se destacó el tema institucional como un factor fundamental para el cumplimiento de las metas del milenio referentes al hambre y la desnutrición.

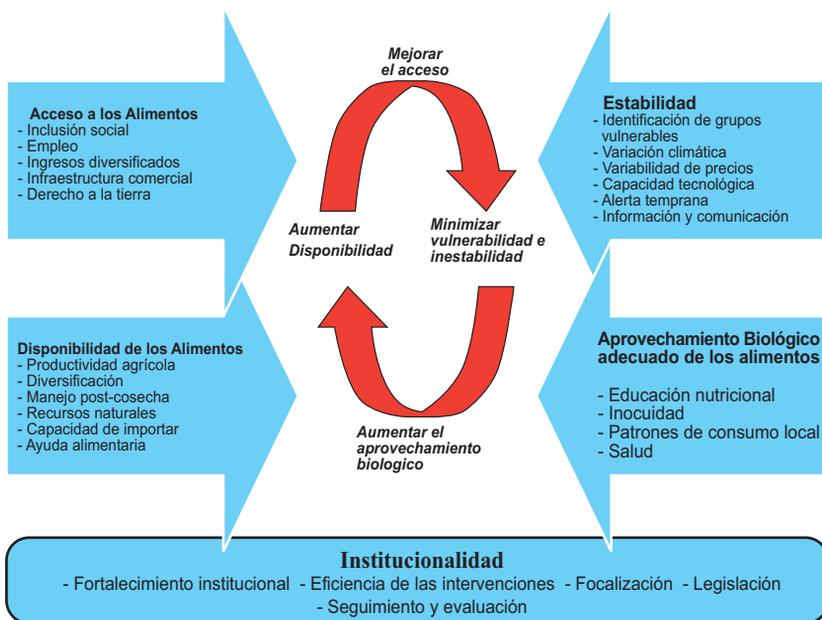
diversifican las fuentes de ingresos, y fortalecen el acceso a activos productivos cobran especial relevancia dentro de este componente de la Seguridad Alimentaria.

Estabilidad: La disponibilidad de alimentos, por el carácter biológico de éstos, constantemente se ve amenazada por factores climáticos o por la presencia de plagas y enfermedades. Por su parte, el acceso a los alimentos, sobre todo de aquellas poblaciones más vulnerables, puede verse en riesgo por cambios bruscos en los precios de los alimentos, por la inestabilidad macroeconómica, o por disturbios sociales y políticos. Un factor crítico para alcanzar la Seguridad Alimentaria, entonces, es asegurar un suministro de alimentos y un acceso a los mismos continuo y estable en el tiempo. En este sentido, el logro de la Seguridad Alimentaria demandaría intervenciones de política que: a) identifiquen oportunamente grupos vulnerables a emergencias naturales, económicas y sociales, mediante la implementación de sistemas de alerta temprana, y de información y comunicación eficientes, b) provean a los grupos vulnerables con herramientas que les permitan manejar de mejor manera los riesgos que enfrentan, y c) compensen, a manera de redes de seguridad, los vacíos que se presenten, en cuanto a disponibilidad y acceso a alimentos, en situaciones de inestabilidad.

Uso o aprovechamiento biológico: Este componente está en función de diversos factores. Por un lado, la seguridad alimentaria requiere de intervenciones públicas que generen condiciones básicas de salud de las personas y de saneamiento de las viviendas y centros urbanos; el acceso a agua potable juega un rol fundamental. Por otro, son necesarios instrumentos de política dirigidos a la educación nutricional, la inocuidad de los alimentos, la generalización de prácticas de preparación y consumo de alimentos que permitan aprovechar su potencial nutricional, y a la revalorización de los patrones de consumo local con alto valor nutricional. Todo lo anterior supone la implementación de programas efectivos de información y comunicación. En relación a la inocuidad de los alimentos, cabe señalar que el *Codex Alimentarius* ofrece el marco para modernizar la legislación alimentaria y la actualización o armonización de las reglamentaciones y el fortalecimiento de los sistemas de control de alimentos.

Institucionalidad: Las intervenciones de política encaminadas al logro de la Seguridad Alimentaria no tendrán la eficiencia y el impacto deseado sin los adecuados arreglos institucionales, que garanticen la adopción de una visión integral y multisectorial de los programas y proyectos que se formulen y ejecuten, así como las disciplinas necesarias para su eficaz planificación, monitoreo, seguimiento y evaluación de impacto, en concordancia con las estrategias nacionales de descentralización y participación ciudadana. Lo anterior, lejos de parecer obvio, es extremadamente complejo: ¿quién asume hoy en día la responsabilidad de la seguridad alimentaria en cada país? ¿el ministerio de agricultura, el de salud o el de desarrollo social? ¿Cuál es el marco legal sobre el que descansan las intervenciones de política para la seguridad alimentaria? Más aún, ¿existe un marco legal? ¿el tema se encuentra en la agenda nacional? Siendo un tema de carácter multisectorial, ¿quién da seguimiento a las intervenciones de política y al logro de los resultados? ¿Quién evalúa? Una eficaz institucionalidad seguramente requerirá de la implementación de programas de capacitación y fortalecimiento institucional (gobiernos centrales y locales, congreso, organizaciones de productores, organizaciones civiles, legislación, evaluación de impacto, etc.).

Figura 1.
Componentes, Proceso y Áreas de Intervención de Políticas para lograr la Seguridad Alimentaria



Fuente: Adaptación con base en el documento "Seguridad Alimentaria como Estrategia de Desarrollo Rural", FAO, 2004.

4. SEGURIDAD ALIMENTARIA, COMBATE A LA POBREZA Y DESARROLLO RURAL⁵

Los múltiples componentes de la seguridad alimentaria parecen dificultar la delimitación de su campo de intervención respecto al del desarrollo rural y a aquél del combate a la pobreza. Incluso, las interrelaciones de causalidad no resultan tan obvias: la pobreza es una de las causas del hambre, pero también el hambre puede ser causa de la pobreza (FAO, 2002).

Si bien no existen enfoques o teorías correctas o incorrectas sobre el tema, el objetivo de este artículo ha sido el presentar un marco teórico y un lenguaje común para los capítulos subsiguientes.

En este sentido, se podría definir a la **pobreza** en términos de una medición monetaria, de una línea predeterminada de ingresos de los hogares. Si el ingreso de una familia está por debajo de esa línea, la familia será catalogada de pobre⁶. El **desarrollo rural**, por su parte, se concibe como un proceso global que apunta a satisfacer las necesidades

⁵El razonamiento que aquí se sigue sobre la relación entre seguridad alimentaria, pobreza y desarrollo rural aplica igualmente a las zonas urbanas y al desarrollo económico en general, como se aprecia en los análisis y referencias citados en esta sección.

⁶La definición de una línea de pobreza "...no está exenta de juicios y elementos subjetivos como, por ejemplo, en cuanto a lo que se considera o no como ingreso del hogar (como trabajo doméstico no remunerado, producción de alimentos y otros bienes para el autoconsumo), o a la definición del grupo objetivo para determinar la canasta básica..." Asimismo, vale señalar la creciente

básicas de las personas, a reducir las desigualdades, y a fortalecer la cohesión económica y social, atendiendo la sostenibilidad ambiental; es, de esta manera, un proceso de carácter generalista y dinámico⁷.

Un individuo con hambre difícilmente podrá superar la línea de pobreza; el hambre reduce la productividad laboral, aumenta la susceptibilidad a las enfermedades e inhibe la toma de riesgos para acciones productivas de mayor rentabilidad. Del mismo modo, resulta difícil concebir mayores estadios de desarrollo rural en una población que permanece por debajo de la línea de pobreza. Es decir, se podría suponer que el desarrollo rural tiene como condición previa la superación de la pobreza; y ésta, a su vez, tiene como prerrequisito el logro de la seguridad alimentaria.

El premio Nóbel de Economía Roberto Fogel demostró el vínculo entre nutrición, salud y crecimiento económico; él concluye que una mejor nutrición fue la responsable de cerca de la mitad del crecimiento económico de Gran Bretaña y Francia entre 1790 y 1890. Otros estudios han logrado cuantificar la relación entre la anemia y la pérdida de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la cual llega a ser de 0,5% (Honduras) hasta 1,8% (Bangladesh) (FAO, 2002). En un estudio patrocinado por la FAO sobre desnutrición y crecimiento económico, se analiza información de 110 países entre 1960 y 1990, y se concluye que al aumentar el suministro de energía alimenticia per capita a 2,770 kilocalorías diarias en países de suministro de energía alimenticia por debajo de ese nivel, aumentaría la tasa de crecimiento del PIB *per capita* entre 0,34 y 1,48% al año (FAO, 2004).

Estas evidencias supondrían focalizar las intervenciones de gobierno en el logro de la seguridad alimentaria. Pero la tarea, lejos de ser sencilla (en parte por la complejidad del concepto), ha estado llena de confusión de términos, y de baja eficiencia y efectividad de las políticas. Los pobres resultados (“décadas perdidas”, como los han llamado algunos) en cuanto a la reducción de la pobreza y el hambre en los países en desarrollo, en el período comprendido entre las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación de 1974 y 1996, parecen haber respondido a la incapacidad de colocar a la seguridad alimentaria en un marco de crecimiento económico que: a) estuviera orientado al sector **rural**, y b) fuera acorde con el establecimiento de políticas que buscaran la **estabilidad** de las economías agroalimentarias domésticas (Timmer, 2004)⁸.

Incluso hoy en día no sólo no se habla un lenguaje común sobre la seguridad alimentaria, sino que para los distintos tomadores de decisiones no es claro el hecho que para alcanzar los compromisos de la CMA y los Objetivos del Milenio, las estrategias de desarrollo económico y alivio a la pobreza debieran ser enfocadas, en primera instancia, al logro de la seguridad alimentaria (Figura 2).

La relevancia de las cifras y párrafos anteriores radica en: a) sensibilizar a los tomadores de decisiones de la importancia que tiene el logro de la seguridad alimentaria en el desarrollo económico, y b) asegurarse que el diseño y la orientación de las políticas públicas realmente son pro-reducción del hambre, por su mayor impacto relativo en términos de crecimiento económico incluyente⁹.

importancia que están adquiriendo los métodos cualitativos para definir la pobreza, y algunas nuevas dimensiones del concepto (disposición analítica, capacidad de procesamiento de información, etc.) (Dirven, 2004).

⁷Nuevamente, el concepto de desarrollo rural puede adquirir distintas dimensiones, en términos de la importancia que se le otorgue a su base económica, social, de recursos naturales, a la territorialidad, y a sus vínculos con lo urbano. (Sancho, 2002)

⁸Énfasis del autor.

⁹Marcos conceptuales y estrategias sobre cómo combatir el hambre y la pobreza, teniendo como centro la seguridad alimentaria, pueden encontrarse en Broca, 2002, Timmer, 1997, 2004, Bouis y Hunt, 1999, y en los distintos artículos temáticos de la serie “El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo” de la FAO. El International Poverty Centre del PNUD ha desarrollado una metodología, “Pro-Poor Policy (PPP) Index”, para medir el grado en que los programas sociales de gobierno son realmente incluyentes de los pobres, y la ha aplicado a 18 países (Kakwani y Son, 2005). Ejercicios similares pudieran desarrollarse teniendo como parámetros algunos indicadores seleccionados de la seguridad alimentaria, y abarcando también intervenciones de política de fomento productivo.

Figura 2.
Seguridad Alimentaria, Pobreza y Desarrollo Rural



Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- Alderman, Harold.** 2004. Linkages between poverty reduction strategies and child nutrition. Paper prepared for Regional Ministerial Consultation on Maternal and Child Nutrition in Asian Countries: Mainstreaming food and nutrition interventions into poverty reduction strategies. Banco Mundial.
- Arcand, Jean-Louis.** 2000. Malnutrition and growth: The (efficiency) cost of hunger. FAO.
- Barrett, Christopher B.** 2002. Food security and food assistance programs. En Handbook of Agricultural Economics. Vol. 2. Editado por B. Gardner y G. Rausser. Elsevier Science B.V.
- Bouis, Howarth y Hunt, Joseph.** 1999. Linking food and nutrition security: Past lessons and future options. Asian Development Review. Vol. 17, Nos. 1 y 2. Asian Development Bank.
- Broca, Sumiter.** 2002. Food Insecurity, Poverty and Agriculture: A Concept Paper. FAO.
- Dirven, M.** 2004. Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola. CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola. Serie Desarrollo Productivo N°146. Santiago, Chile. 56pp
- FAO.** 1998. Directrices Relativas a los Sistemas Nacionales de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV): Antecedentes y Principios. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. <http://www.fao.org/./docrep/meeting/W8500S.htm>
- FAO.** 2001. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma, Italia.
- FAO.** 2001b. Informe final de la conferencia electrónica sobre evolución de la vigilancia alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/foro/sisvan/infofinal.pdf>
- FAO.** 2002. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma, Italia.
- FAO.** 2003. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma, Italia.
- FAO.** 2003b. Metodología de la FAO para medir la privación de alimentos. Dirección de Estadística. Roma, Octubre.
- FAO.** 2004. Seguridad alimentaria como estrategia de desarrollo rural. Documento 28ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Kakwani, Nanak y Son, Hyun H.** 2005. On assessing pro-poorness of government programmes: international comparisons. Working paper No. 6. International Poverty Centre. UNDP.
- Maxwell, Daniel, et.al.** 1999. Alternative food-security indicators: revisiting the frequency and severity of 'coping strategies', en *Food Policy*. Elsevier Science Ltd.
- Sancho, J., Quintana, J., Lesenfants, Y., Molinillo, M. y Romero, L.** 2002. Desarrollo Rural: de los fundamentos a la aplicación. International Thomson Editores. Madrid, España.
- Reinsel, Robert D.** 1993. Managing food security in unregulated markets. Westview press.
- Sen, Amartya.** Poverty and Famines. Oxford University Press. Oxford Scholarship Online. Oxford University Press. 1983
- Timmer, Peter.** 1997. Food security strategies: The Asian experience. Agricultural Policy and Economic Development Series No. 3. FAO.
- Timmer, Peter,** 2004, Diciembre. Food Security and Economic Growth: An Asian Perspective". Center for Global Development. Working paper No. 51.

CAPÍTULO 2 LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DESDE LA PERSPECTIVA REGIONAL ANDINA

Salomón Salcedo Baca y Alberto Lora Aguancha

Las fuentes de inseguridad alimentaria en los países andinos son diversas. En este capítulo se presentan los principales factores que caracterizan a los cuatro componentes (disponibilidad, acceso, uso o aprovechamiento, y estabilidad) y a la institucionalidad de la seguridad alimentaria; el capítulo concluye con la presentación de indicadores de desnutrición, como la manifestación última de la inseguridad alimentaria.

1. DISPONIBILIDAD

Durante la década de los noventa y primeros años de la década actual, los países de la región, a excepción de Venezuela, observan un crecimiento casi continuo en el suministro de energía alimentaria (SEA), medido como kilocalorías / persona / día. Sin embargo, para el año 2002, el SEA habría sido insuficiente para cubrir las necesidades de la población en Bolivia, ya que se considera que la proporción SEA/necesidades energéticas por persona tendría que ser mayor a 110% para considerarse como suficiente (para tomar en cuenta, por ejemplo, las mermas tanto en pos-cosecha, comercialización y transformación, que son comunes en todo proceso agro-productivo). Las cifras del Cuadro 1 dan una visión agregada de la disponibilidad de alimentos. Es importante tener presente, sin embargo, que la situación habrá sido muy distinta, seguramente, entre las diferentes regiones y localidades de cada país andino.

Cuadro 1.
Suministro de Energía Alimentaria (SEA), Necesidades Energéticas y
Relación entre el SEA y las Necesidades Energéticas en la Comunidad Andina

País	Año	Suministro de Energía Alimentaria (SEA) por persona (Kcal/día) a/	Necesidades Energéticas por persona (Kcal/día) b/	Relación entre SEA y las necesidades energéticas (%) c/
Bolivia	1997	2,152	2,080	103.5 (Precaria)
	2002	2,235	2,091	106.9 (Precaria)
Colombia	1997	2,568	2,116	121.4
	2002	2,585	2,120	121.9
Ecuador	1997	2,714	2,186	124.2
	2002	2,754	2,192	125.7
Perú	1997	2,400	2,173	110.5
	2002	2,571	2,180	117.9
Venezuela	1997	2,281	2,106	108.3 (Precaria)
	2002	2,336	2,112	110.6

Fuentes: FAOSTAT; James & Schofield, 1990.

a/ Los datos del SEA provienen de FAOSTAT. b/ James & Schofield (1990) para el año 1997. El valor del año 2002 se obtiene mediante extrapolación utilizando estimación lineal. c/ La relación entre el SEA y las necesidades energéticas expresada en (kcal/día) por persona se puede tomar como un indicador de suficiencia global alimentaria y los criterios son: Suficiente > 110%, Precaria 100-110% y Crítica < 95%. El criterio fue tomado de Menchú y Santizo (2002).

El comportamiento de la disponibilidad de alimentos ha respondido tanto al crecimiento de la producción interna, como a mayores importaciones. Efectivamente, durante 1983-2002, la producción agropecuaria en la región andina creció a una tasa promedio anual de 3,7%, cifra ligeramente superior a la de la región de América Latina y el Caribe (3,2%). La región cuenta con 143,9 millones de hectáreas de tierras agrícolas, y se considera que existe un importante potencial agrícola todavía por explotar.

Cuadro 2.
Comunidad Andina: Uso de Tierras (1000 Ha), 2002

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Total
Superficie total	109,858	113,891	28,356	128,522	91,205	471,832
Superficie agrícola	36,937	45,911	8,075	31,410	21,648	143,981
Tierras arables cultivo permanente	3,106	3,850	2,985	4,310	3,408	17,659
Tierra arables o labranza	2,900	2,293	1,620	3,700	2,440	12,953
Tierras cultivos permanentes	206	1,557	1,365	610	810	4,548
Praderas y pastos permanentes	33,831	42,061	5,090	27,100	18,240	126,322
Riego	132	900	865	1,195	575	3,667

Fuente: FAOSTAT, 2004

Es evidente, sin embargo, la existencia de limitaciones estructurales comunes que impiden que los productores aprovechen completamente las oportunidades que genera el mercado, y que en ocasiones incluso obstaculizan la implementación adecuada de ciertas iniciativas de fomento productivo. Algunas de las principales limitaciones identificadas radican en:

- ³ La **baja productividad** de los factores de producción (tierra, capital, fuerza de trabajo, gestión) en el sector agrícola. Este es un factor complejo por sus interrelaciones con otros factores, como la concentración de los campesinos pobres en áreas marginales, los terrenos de bajo potencial productivo, y la subdivisión permanente del tamaño de la propiedad, que dificulta alcanzar economías de escala; el bajo nivel tecnológico y educativo; y la falta de acceso a recursos financieros, entre otros.
- ³ Problemas para consolidar los cambios realizados en los sistemas de **investigación y transferencia de tecnología**, y de armonización y focalización de los mismos hacia subsectores y regiones prioritarias.
- ³ La **subutilización de la tecnología disponible**, aún cuando existan importantes experiencias desarrolladas por los centros de investigación agropecuarios de la región, como el Centro Internacional de la Papa (CIP) y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), y de los organismos de investigación agropecuaria de cada país.
- ³ **Deterioro de los recursos naturales**, por un manejo inadecuado los suelos, del bosque, de los recursos marinos, y por prácticas de riego inadecuadas. Los problemas se observan tanto en la amazonía, en donde la deforestación y fragilidad de los suelos aceleran su erosión, como en las zonas altoandinas (planicies y laderas) y en la costa.¹⁰

¹⁰En PNUMA y CAN (2003) se encuentra un análisis muy detallado, en el que participaron más de 100 expertos, de la problemática ambiental de los países andinos.

³ Deficiente **infraestructura y sistemas de información** de mercado, que encarecen los costos de transacción para acceder a mercados de bienes y servicios, y merman la competitividad de los agricultores, sobre todo de los más pequeños.

³ La creciente **dependencia en la disponibilidad de calorías importadas**, sin que ésta sea compensada necesariamente por mayores ingresos por exportaciones. Esta dependencia se concentra en cereales altamente subsidiados en países desarrollados, que tienen un efecto sustitutivo en los patrones locales de producción y alimentación.

³ La **polarización y concentración** de la estructura productiva. El minifundio y la pequeña propiedad caracterizan hoy al 70% de las explotaciones andinas. La apertura comercial, al intensificar la competencia al interior de las economías agrícolas andinas, parece inducir a una mayor polarización de la estructura productiva.

2. ACCESO

Los principales factores limitantes en cuanto al acceso a los alimentos en los países de la región andina son el empleo, el nivel de ingreso y la desigualdad del mismo. Según la clasificación del Banco Mundial, todos los países andinos, a excepción de Venezuela, son considerados países de ingresos medios bajos, es decir, aquéllos cuyos ingresos per cápita varían entre US\$766 y US\$3.035. Venezuela entra en la clasificación de país de ingresos medios altos, y sería el único país andino con un ingreso ligeramente superior a la media de América Latina y el Caribe. Cabe destacar que una vez que el ingreso nacional bruto es ajustado por factores de poder de paridad de compra (*Purchasing Power Parity*), los ingresos de los países andinos se duplican (Ecuador, Perú) y triplican (Bolivia, Colombia).

En el año 2002, alrededor de la mitad de la población de los países andinos se encontraba por debajo de la línea de pobreza. En el caso del sector rural, esta proporción alcanzó el 52% en Colombia, y casi el 80% en Bolivia y Perú.

Cuadro 3.
Población e indicadores de ingreso y pobreza, 2003

País	Población Total (millones)	PIB total (miles de millones de dólares)	Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita (dólares)	INB per cápita ajustado por PPP ¹ (dólares)	Población bajo la línea de pobreza (%) ²			Población bajo la línea de indigencia (%)		
					Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Bolivia	9	8	890	2,450	62.4	52.0	79.2	37.1	21.3	62.9
Colombia	44	80	1,810	6,520	51.1	50.6	52.0	24.6	23.7	26.7
Ecuador	13	23	1,790	3,440		49.0			19.4	
Perú	27	58	2,150	5,090	54.8	42.0	78.4	24.4	9.9	51.3
Venezuela	26	89	3,490	4,740	48.6			22.2		
América Latina y Caribe	534	1,741	3,260	7,080	44.0	38.4	61.8	19.4	13.5	37.9

Fuentes: Banco Mundial, 2004, y CEPAL.

¹ Purchasing Power Parity.

² Los datos se refieren al año 2002, a excepción de Perú (2001).

A los relativamente bajos ingresos de los países andinos y la alta incidencia de la pobreza, se suma un flagelo más: la desigualdad en la distribución del ingreso. Durante la última década, sólo Colombia logra una mejoría en la distribución del ingreso, de 0,026 puntos. La desigualdad distributiva se mantiene casi constante en Perú, con un ligero alivio, de 0,007 puntos. En el resto de los países andinos, la distribución del ingreso empeora. Sobresale, por ejemplo, la magnitud de este retroceso en los casos de Bolivia y Ecuador (el índice de Gini aumenta en 0,076 y 0,052, respectivamente). De hecho, el índice llega a sobrepasar el 0,60 en Bolivia, y de esta manera se vuelve el segundo país con la mayor desigualdad en América Latina, sólo después de Brasil. En el caso de Venezuela también se registra un deterioro distributivo, de 0,029 puntos. Este país, sin embargo, en relación con los demás países andinos, y según el índice de Gini, es el que muestra la menor inequidad.

Cuadro 4.
Concentración del Ingreso según el Índice de Gini

	1990	2002	Diferencia
Bolivia	0,538 ^a	0,614 ^b	0,076
Colombia	0,601 ^b	0,575 ^b	-0,026
Ecuador	0,461	0,513 ^b	0,052
Perú	0,532	0,525 ^c	-0,007
Venezuela	0,471	0,500	0,029

Fuente: CEPAL (2004), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

^a Ocho ciudades principales más El Alto

^b Área urbana.

^c Se refiere al año de 1997

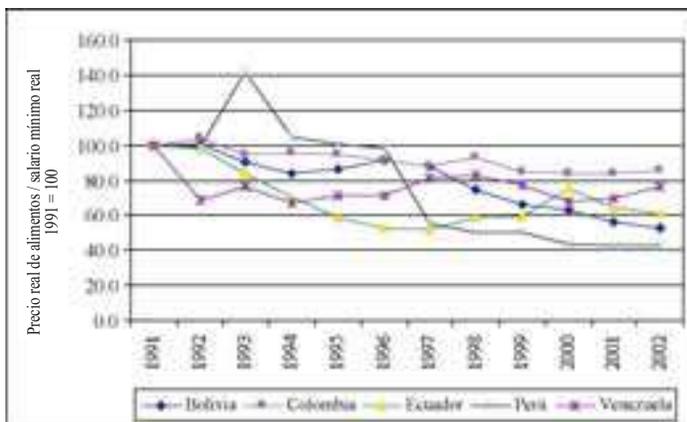
Nota: Conforme al índice de Gini, el valor 0 equivale a la igualdad absoluta y el valor 1 a la inequidad absoluta.

El comportamiento de los salarios, y su relación con los cambios en los precios de los alimentos, es también un indicador que daría cuenta de la situación de acceso a los alimentos de la población de los países andinos. En este sentido, se observa una mejoría en cuanto a la capacidad de comprar alimentos del salario mínimo, que varía del 14,9% (Colombia) al 57,6% (Perú). Así, en términos del consumidor asalariado, el acceso a alimentos habría mostrado un avance.

Este comportamiento de precios relativos tiene también otra lectura, ya que la relación de precios de alimentos / salarios que se muestra en el gráfico, si bien respondió a un crecimiento real de los salarios, también obedeció a un deterioro de los precios de los alimentos, el cual, en términos reales, rondó el 10% en los cinco países.

Así, en términos del productor agrícola, cuyo acceso a los alimentos está en función, entre otros, de los ingresos derivados de la venta de sus productos, la relación de precios de alimentos/salario, que para el consumidor asalariado fuera benéfico, se tradujo en menores ingresos.

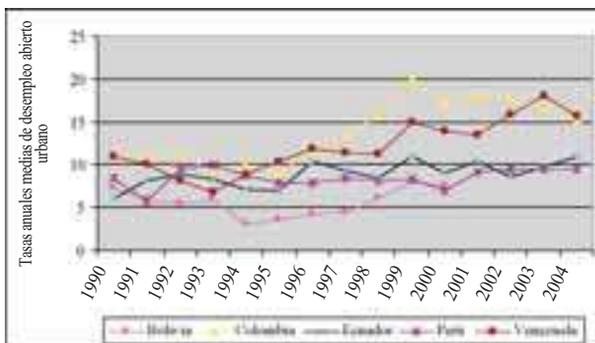
Gráfica 1.
Relación entre el precio real de los alimentos y los salarios mínimos reales, Comunidad Andina, 1991-2002



Fuentes: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO), <http://laborsta.ilo.org/>. CEPAL, Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO).

Un indicador adicional sobre el acceso a los alimentos lo constituye el nivel de empleo. Como se observa en el siguiente gráfico, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa el desempleo tiende a empeorar. A excepción del Perú, cuya tasa de desempleo se ha mantenido relativamente estable en los últimos quince años (en alrededor del 8,5%), en los demás países la tasa ha crecido en casi 50% (70% en el caso de Venezuela).

Gráfica 2.
Tasa de desempleo abierto urbano (tasas anuales medias), Comunidad Andina



Fuente: OIT, sobre la base de Encuestas de Hogares, tomado de Panorama Laboral 2003 y 2004.

3. ESTABILIDAD

Las fuentes de inestabilidad en la disponibilidad y acceso a los alimentos en los países andinos son diversas: las hay de tipo climatológico, pero también se encuentran en el ámbito socio-político, así como en los distintos mercados de productos agropecuarios.

Los países andinos han sido objeto de diversos desastres naturales y climatológicos (sucesivas y prolongadas sequías, inundaciones, fuertes vientos, heladas, terremotos), que han puesto en jaque la seguridad alimentaria de importantes grupos de población.¹¹ La deforestación de cuencas hidrográficas y la ausencia de programas de conservación de suelos parecen haber incrementado el riesgo de inundaciones y deslizamientos. Algunos de los desastres más importantes en años recientes se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.
Desastres naturales y sus efectos 1997-2002

País	Año	Evento y efectos
Bolivia	1997-1998	Fenómeno El Niño. Sequías e inundaciones. Efectos equivalentes a 527 millones de dólares
Colombia	1999	Terremoto en la región del eje Cafetero. 1,811 muertes y más de 1,800 millones de dólares en reconstrucción
Ecuador	2001-2002	Erupciones Guagua Pichincha, Tungurahua y El Reventador
	1997-1998	Fenómeno El Niño. Pérdidas cercanas a los 2,800 millones de dólares
Perú	2001	Terremoto sur del país afectó a 213,000 personas
Venezuela	2000	Tragedia del estado Vargas. 10,000 muertes y 3,000 millones de dólares en pérdidas

Fuente: Corporación Andina de fomento (CAF)

El BID y la Universidad Nacional de Colombia – Sede Manizales (2005) han desarrollado una serie de indicadores de riesgo de desastre y de gestión del riesgo para algunos países de América Latina. Uno de estos indicadores, el Índice de Desastres Locales, indica qué tan propenso es cada país a la ocurrencia de desastres menores y su impacto sobre el desarrollo local. En el caso de los países andinos para los que se han construido estos indicadores (Ecuador, Perú y Colombia), se destaca que las pérdidas económicas derivadas de los desastres naturales tienden a concentrarse en un número relativamente pequeño de municipios.¹²

Sin embargo, el estudio concluye que, aunque la mayoría de los países han mejorado su gestión del riesgo en el periodo 1985-2000, el Índice de Gestión de Riesgos promedio que elaboran coloca a los países de la región en un nivel de desempeño *incipiente*¹³. En el mejor de los casos, la efectividad (probable) de la gestión de riesgos no alcanzaría el 60%. De los países analizados, Chile y Costa Rica presentarían los mayores niveles de desempeño (54% y 48%, respectivamente), calificándoseles como *apreciable*. En el caso de Ecuador, su índice promedio

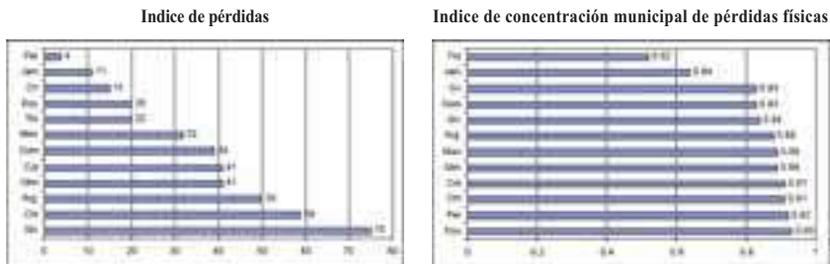
¹¹En julio de 2002, los Ministros de Relaciones Exteriores acordaron la creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), mediante Decisión 529.

¹²Este tipo de información proporciona importantes pautas para los responsables del diseño de políticas en cuanto a ordenamiento territorial, gestión de cuencas hidrográficas, y conformación de redes de seguridad social, lo que finalmente se reflejaría en la eventual mejoría del estado de seguridad alimentaria de poblaciones vulnerables.

¹³Para medir el desempeño en la gestión del riesgo se analizan indicadores de cuatro políticas públicas, definidas como: a) identificación del riesgo, b) reducción del riesgo, c) manejo de desastres, y d) gobernabilidad y protección financiera.

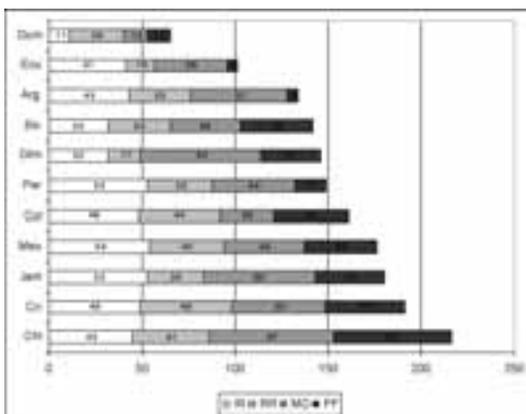
es de apenas 25%, y en el caso de Colombia y Perú, estos indicadores se ubican en 40% y 37%, respectivamente.

Figura 3.
Índices de Desastres Locales, 1996-2000



Fuente: BID y la Universidad Nacional de Colombia – Sede Manizales (2005)

Figura 4.
Índice de Gestión de Riesgo Total (Agregado), 2000



Fuente: BID y la Universidad Nacional de Colombia – Sede Manizales (2005)
 IR = Identificación del riesgo, que comprende la percepción individual, la representación social y la estimación objetiva.
 RR = Reducción del riesgo, que involucra propiamente a la prevención-mitigación.
 MD = Manejo de desastres, que corresponde a la respuesta y la recuperación.
 PF = gobernabilidad y protección financiera, que tiene que ver con la transferencia del riesgo y la institucionalidad.

La inestabilidad social y política son también factores potenciales de inseguridad alimentaria, y ésta es quizá más evidente en Colombia, en donde los desplazados de las zonas rurales se han convertido en grupos de gran vulnerabilidad en ciudades como Bogotá, Cali y Medellín. Si bien en este caso es evidente el impacto de la inestabilidad socio-política en la inseguridad alimentaria, también existen impactos indirectos y de mayor plazo: al ser considerada la región como inestable políticamente, se inhiben los flujos de inversión directa y se limita así mayores posibilidades de desarrollo económico y de generación de ingresos para la población pobre (The World Bank, 2004).

Las fluctuaciones bruscas de los mercados constituyen una fuente adicional de inestabilidad en el acceso a los alimentos. Ya sea como importadores de granos, o como exportadores de café, cacao, banano, azúcar, etc., los países andinos están sujetos a los cambios de los precios internacionales, que responden a los muy diversos factores que determinan la oferta y demanda mundiales de estos productos.

En el caso de los granos, la apertura comercial y la eventual eliminación de las bandas de precios representarán mayores retos a los países andinos para contrarrestar la volatilidad de los precios internacionales. En los países en desarrollo, una gran volatilidad de los precios agrícolas tiene efectos perversos en la asignación eficiente de recursos, en la pobreza y en la seguridad alimentaria (Timmer, 2000). Así, el diseño de instrumentos de política que hagan frente a la inestabilidad de los precios parece estar resurgiendo como uno de los temas prioritarios de la agenda de la política agrícola en diversos países (Jayne y Myers, 2004; Foster y Valdés, 2005; Sarris, Conforti y Prakash, 2005), y los andinos no deberían ser la excepción.

La inestabilidad tiene distintos grados de incidencia para cada grupo poblacional. Es decir, existen grupos de población con distinto nivel de **vulnerabilidad** a cambios que se generan en cualquiera de los tres ámbitos arriba indicados: climáticos, socio-políticos y de mercados. La FAO ha desarrollado metodologías para desarrollar perfiles de grupos vulnerables, y las ha aplicado en algunos países como Guatemala, Vietnam, Afganistán y Nepal (Lovendal, Knowles y Horii (2004)). En el caso de los países andinos, destaca el trabajo interagencial realizado en Bolivia, para elaborar un mapeo de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria; este trabajo se llevó a cabo a nivel de Organización Comunitaria¹⁴. La relevancia de este tipo de ejercicios radica en identificar quiénes padecen hambre, por qué la padecen, es decir, cuáles son las fuentes de riesgo de caer en estados de inseguridad alimentaria y, consecuentemente, qué se puede hacer al respecto, es decir, cuáles son los instrumentos de política idóneos para combatir la inseguridad alimentaria de grupos vulnerables específicos. La diversidad de causas que determinan los niveles de vulnerabilidad de grupos poblacionales específicos demandaría el diseño de políticas e instrumentos diferenciados.

4. USO O APROVECHAMIENTO

Una de las principales limitantes para un adecuado uso o aprovechamiento de los alimentos se refiere a las condiciones de saneamiento de los hogares y a su acceso al agua potable. Si bien en los países andinos, en términos agregados, alrededor del 85% de la población tiene acceso a agua potable, en las zonas rurales esta cifra no supera el 75% (Ecuador), y en el caso del Perú es de apenas el 62%.

Cuadro 6.
Población con acceso a agua potable y saneamiento, 2000.

País	Población con acceso a agua potable (2000) a/			Población con acceso a saneamiento (2000) d/		
	Total	Urban	Rural	Total	Urban	Rural
Bolivia	83	95	64	70	86	42
Colombia	91	99	70	86	96	56
Ecuador	85	90	75	86	92	74
Perú	80	87	62	71	79	49
Venezuela	83	85	70	68	71	48

Fuente: CEPAL.

a/ Se refiere a la población con conexión domiciliaria o con fácil acceso.

b/ Se refiere a la población con servicios de alcantarillado y evacuación de excretas.

¹⁴ <http://www.pma.org.bo/vam.htm>

La educación y la salud son factores que también influyen en un adecuado uso de los alimentos. Durante la década de los noventa, prácticamente todos los países andinos aumentaron el gasto público en educación y en salud. Sobresale, por ejemplo, el crecimiento del gasto en salud en Colombia, el cual contrasta con la caída del gasto en Venezuela, y con un estancamiento del gasto tanto en salud como en educación en el caso de Ecuador. Sin embargo, en términos absolutos, destaca la comparación del gasto con un país como Chile: en términos *per capita*, Chile gastó en educación cuatro veces más que Perú y cinco veces más que Ecuador. En salud, Chile gastó cuatro veces más que Perú y diez veces más que Ecuador. La magnitud del gasto en educación y salud no necesariamente depende del nivel de ingresos del país; en el cuadro siguiente se ha incluido también a México, país cuyo ingreso *per capita* es casi 50% mayor al de Chile, pero cuyo gasto *per capita* en salud es apenas la mitad del de Chile.

Cuadro 7.
Gasto público en educación y salud, países seleccionados, 1991-2001

País y cobertura b/	Período	Gasto público social en educación a/			Gasto público social en salud a/		
		per cápita (en dólares de 1997)	como porcentaje del PIB	como porcentaje del gasto público total	per cápita (en dólares de 1997)	como porcentaje del PIB	como porcentaje del gasto público total
Bolivia	1994/95	52	5.3	20.2	31	3.1	12.0
	2000/01	66	6.5	21.8	38	3.7	12.5
Colombia	1990/91	63	2.7	11.5	23	1.0	4.2
	2000/01	97	3.9	9.6	107	4.3	10.5
Ecuador	1990/91	45	2.9	18.3	14	0.9	5.6
	2000/01	45	3.0	10.1	16	1.1	3.6
Perú	1990/91	31	1.7	13.8	17	0.9	7.4
	2000/01	58	2.5	14.4	41	1.8	10.2
Venezuela	1990/91	128	3.4	13.2	57	1.6	5.9
	2000/01	178	5.0	16.8	50	1.4	4.7
Chile	1990/91	87	2.4	12.0	70	1.9	9.6
	2000/01	238	4.1	17.7	165	2.8	12.3
México	1990/91	104	2.6	16.4	118	3.0	18.6
	2000/01	190	4.1	25.6	86	1.9	11.6

Fuente: CEPAL, 2004

Cada país andino presenta particularidades en cuanto al consumo de alimentos. Incluso, al interior de cada país, existen diferencias importantes en cuanto a los patrones de consumo en las distintas zonas rurales, no así en las ciudades, en las que la dieta tiende a homogeneizarse (mayor consumo de productos derivados del trigo, edulcorantes, aceites vegetales, productos lácteos, y un menor consumo de productos vegetales no procesados). En términos generales, durante la década de los noventa, resalta el crecimiento del consumo *per cápita* de carne de ave (5.8%), aunque en la región todavía predomina la alimentación a base de productos de origen

vegetal (entre el 82% y el 87% del SEA total). Así, los cereales proveen entre 30% (Ecuador) y 43% (Bolivia) del SEA total, y los productos de origen animal contribuyen entre el 15% (Perú) y el 22% (Ecuador) (FAOSTAT, 2004). Información detallada sobre los patrones de consumo a nivel regional se encuentra en los perfiles nutricionales por país elaborados por la FAO¹⁵.

La educación nutricional, la fortificación de alimentos y la suplementación de nutrientes específicos juegan un papel fundamental en el buen aprovechamiento de los alimentos. En los países andinos existen importantes experiencias puntuales al respecto¹⁶, pero quizá ha faltado la incorporación de estos ejes como componentes estratégicos de programas y políticas de seguridad alimentaria, combate a la pobreza y/o de desarrollo rural.

La inocuidad de los alimentos es también un factor que guarda estrecha relación con la utilización biológica de los alimentos. En los países andinos, el Sistema de Información para la Vigilancia de las Enfermedades Transmitidas por los Alimentos (SIRVETA) reporta que, entre 1997 y 2002, hubo 414 brotes de enfermedades transmitidas por alimentos (ETA). De un total de 22 países para los que se cuenta con información de América Latina y el Caribe, la región andina representó el 6% de los 6,930 brotes de ETA reportados; el Caribe reportó el 63% del total; el Cono Sur, 17%; Norteamérica, 10%, y Centroamérica 4%¹⁷.

En la Comunidad Andina, el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria (SASA), normado por la Decisión 515 del 2002, y su órgano técnico, el Comité Andino de Sanidad Agropecuaria, constituyen el sistema encargado de normar los aspectos relativos a la inocuidad y sanidad agropecuaria. Siendo éste uno de los factores determinantes tanto para la seguridad alimentaria como para el comercio internacional, tanto el SASA como los servicios nacionales de sanidad e inocuidad agropecuaria de los países miembros enfrentan diversos retos, entre los que destacan: a) la incompleta armonización de las normas nacionales con el *Codex Alimentarius*, y b) la debilidad en la vigilancia sanitaria, por el déficit de recursos humanos, físicos y financieros en las entidades responsables de ejercer esta función, lo cual se ha visto agravado por los procesos de descentralización que se han llevado a cabo en la región. A lo anterior se agrega además la incipiente aplicación de buenas prácticas agrícolas (BPA) que contribuyan a asegurar la inocuidad de los alimentos, tanto por la carencia de normas a nivel nacional y la falta de programas sobre BPA, como por problemas de coordinación entre los sectores productivo y gubernamental.

5. INSTITUCIONALIDAD

Una política de seguridad alimentaria, para garantizar su efectividad y eficacia, supone el diseño y puesta en marcha de un sistema integral, el cual: a) cuenta con la participación del conjunto de instituciones, b) incorpora las dimensiones productiva, medioambiental, sanitaria, cultural, económica y social, c) realiza acciones, de manera coordinada, en los planos local, regional, nacional y supranacional, y d) cuenta con un oportuno sistema de seguimiento y evaluación de impacto. Se requiere por tanto actuar simultáneamente en todas las dimensiones fundamentales de la seguridad alimentaria: acceso, disponibilidad, estabilidad y utilización. Este reto institucional, sin duda, es complejo.

Existen esfuerzos importantes tanto en los países de la Comunidad Andina como en el resto de países de América Latina, aunque siguen siendo insuficientes y aún no son parte del

¹⁵ http://www.fao.org/es/ESN/nutrition/profiles_by_country_en.stm

¹⁶ Ver, por ejemplo, en el caso de Venezuela, el programa de nutrición de la Fundación Bengoa (http://www.fundacionbengoa.org/programas_servicios/nutricion_comunitaria.asp); en Perú, el Instituto Nacional de Nutrición elabora guías sobre alimentación y ejecuta proyectos para mejorar la nutrición

(http://www.iin.sld.pe/iin_publication_line.php?inv=2&par=&name=Hilary%20M.%20Creed-Kanashiro); en Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar difunde información nutricional mediante la elaboración de guías alimentarias.

¹⁷ http://www.panalimentos.org/sirveta/e/report_eta01.asp

engranaje económico y social de las naciones como eje fundamental del papel de los estados, que conduzca a orientar una proporción significativa del gasto público hacia el objetivo de la seguridad alimentaria, combinada con una adecuada coordinación interinstitucional.

Un indicador de las acciones gubernamentales en la consecución de una mayor seguridad alimentaria es el gasto dirigido al sector rural, dado que ahí reside el mayor problema de inseguridad alimentaria. En el quinquenio 1996-2001, la región andina dirigió al sector rural solamente el 5,3% del gasto público, como proporción del PIB agrícola, cifra que contrasta con el 9,7% en la región del Cono Sur, 17,2% en el Caribe, y 25,6% en Mesoamérica.

Cuadro 8.
Gasto público rural como % del PIB agrícola

Subregión	1985-90	1991-95	1996-01
Andina	5.1	5.7	5.3
<i>Bolivia</i>	3.0	3.7	7.6
<i>Colombia</i>	3.2	2.8	2.3
<i>Ecuador</i>	2.6	3.4	5.9
<i>Perú</i>	3.4	12.2	10.3
<i>Venezuela</i>	19.0	13.5	7.1
Caribe	18.7	16.2	17.2
Mesoamérica	34.0	32.0	25.6
Cono Sur	16.2	14.3	9.7

Fuente: FAO (Base de datos de gasto público rural)

Más aún, a un relativamente bajo gasto público en el sector rural, se suman los problemas que enfrentan las instituciones en el sentido de un escaso grado de cohesión de las políticas nacionales contra el hambre, y de transitar en el límite del asistencialismo, sin lograr avances significativos en aspectos estructurales de los componentes de la seguridad alimentaria.

Efectivamente, dentro de las principales dificultades institucionales en la región andina se pueden mencionar:

- La falta de un **marco jurídico e institucional** adecuado que garantice el derecho a la alimentación y le otorgue facultades legales al Estado para actuar cuando la población se encuentre en riesgo de ser excluida para obtener condiciones básicas de bienestar.
- **Desarticulación** de las distintas intervenciones de política por la existencia de un panorama institucional en materia de seguridad alimentaria a la vez complejo y disperso. Dicha situación es explicada por el gran abanico de frentes que debe atender la gestión gubernamental y que están vinculados a lograr los objetivos de asegurar condiciones alimentarias adecuadas y sostenibles para una gran proporción de la población que presenta condiciones de extrema pobreza.
- **Inadecuada focalización** de los programas, que conlleva a esfuerzos que no atacan el origen del problema sino los síntomas. En este sentido, el asistencialismo, sin estar acompañado de reformas profundas en la asignación de recursos, perpetúan la problemática, sin resolverla.
- **Alto costo administrativo** de los programas, como resultado de instituciones para cada tipo de programa, en ocasiones de carácter transitorio que responden a programas de los gobiernos de turno, con trámites lentos y burocráticos, controles y supervisiones necesarios pero costosos, que dilapidan los escasos recursos en nóminas y gastos administrativos, en desmedro de la efectividad y cubrimiento de los programas.

- ³ Falta de sistemas de **seguimiento y evaluación de impacto** debido a la ausencia de indicadores de gestión y seguimiento adecuados, que permitan advertir oportunamente los riesgos y las dificultades para realizar los ajustes necesarios.
- ³ Falta de **coordinación** de intervenciones a nivel local, regional, nacional y supranacional que ocasiona superposición de programas con la consecuente pérdida de eficiencia, dispersión de esfuerzos y de recursos.
- ³ La **creciente descentralización**, que constituye un reto que los países empiezan a abordar para garantizar mayor seguridad alimentaria. El creciente interés por los programas locales en los países andinos es una muestra de la importancia de alcanzar mayor efectividad, entre otros, en los programas de seguridad alimentaria, con acciones que pueden ser apoyados y supervisados por la propia población con su participación y cogestión, con respuestas concretas de las autoridades locales.

Algunos de los programas e instituciones relacionados con el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en los países andinos, que ejecutan dicho gasto, son el reflejo de la problemática señalada arriba, tal y como se muestra en el cuadro 9.

Por su parte, en el **plano subregional** andino, la historia para una política orientada a una mayor seguridad alimentaria y la consolidación institucional de dicha política, se caracteriza por algunos aportes iniciales en los años 80 que no van más allá de estudios y proyectos que diagnosticaron la situación.

En efecto, en 1983 se creó en la Comunidad Andina el Sistema Andino "JOSE CELESTINO MUTIS" sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente, el cual se definió como el conjunto de acciones que permitirían proteger a los países miembros contra los riesgos del desabastecimiento de alimentos y atender las necesidades alimentarias y nutricionales de la población. A pesar de ser una iniciativa integral, las acciones no se llevaron a cabo por ausencia de compromiso y falta de recursos y el programa cayó en el olvido.

Cuadro 9.
Instituciones y programas seleccionados relacionados con la seguridad alimentaria

Países	Instituciones	Algunos Programas
Bolivia	Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural	Programa Nacional de Riego
	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación	Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales
	Fondo de Desarrollo Campesino	Programa de Asistencia Técnica para Pequeños Agricultores
	Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
		Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria
		Proyecto de Desarrollo Rural Participativo en Áreas Rurales
		Proyecto de Desarrollo Integral de Semillas
Colombia	Ministerio de Agricultura	Comercialización de Productos Agropecuarios
	Ministerio de Medioambiente	Fomento Forestal
	Ministerio de Hacienda	Desarrollo Social
	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Crédito Agropecuario
	Instituto de Capacitación Rural	Promoción de Artesanías y Microempresas
	Instituto de Mercadeo Agropecuario	
Ecuador	Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica del Ecuador	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
	Unidad de Desarrollo Norte	Propuesta de Política Social de Estado
	Ministerio de Agricultura	Plan de Emergencia Social
	Ministerio de Economía	Plan Integral de Acción Social
Perú	Ministerio de Agricultura	Regularización de la Propiedad Rural
	Ministerio de la Presidencia	Transferencia Tecnológica
	Ministerio de la Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano	Forestación y Reforestación
		Promoción de Microempresas Rurales
	Ministerio de Pesquería	Infraestructura de Riego
	Ministerio de Salud	Alimentación Escolar
	Ministerio de Transporte	Desembarcaderos Artesanales
Venezuela	Ministerio de Agricultura	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Plan de Enfrentamiento de pobreza
	Instituto de Desarrollo Rural	Plan Alimentario Materno-Infantil
	Ministerio de la Producción y el Comercio	Programas de Cooperación Técnica

Fuente: FAO, 2001, "Gasto Público en el Sector Agrícola y las Areas Rurales" y documentos internos.

Más recientemente y de conformidad con la meta definida en el Acuerdo de Cartagena, para la creación de un Mercado Común en la subregión, surgió la posibilidad de aprobar una política agropecuaria común para la región (PACA) por mandato tácito de los presidentes andinos. La PACA estuvo en la agenda de los Ministros de Agricultura y sus respectivos Cancilleres durante los últimos 5 años, sin que se lograra un acuerdo para una Decisión final que aportara en el diseño y ejecución de políticas para propiciar mejoras en la producción agropecuaria y agroindustrial de la subregión, el incremento del comercio agroalimentario y la complementariedad productiva entre los países andinos que generara mayores ingresos en el campo, mayor productividad y mejoras sustanciales en la seguridad alimentaria.

Sin embargo, en el año 2003, se abrió paso a una segunda generación de políticas de integración que tienen un carácter multidimensional, el cual trasciende al ámbito comercial. Dicho grupo de políticas ha entrado en ejecución plena gracias a la experiencia de la Comunidad Andina en la construcción de un importante andamiaje institucional y normativo. Los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, reunidos en el Recinto de Quirama, Antioquia, el 28 de junio de 2003, acordaron impulsar las líneas de acción estratégicas para el perfeccionamiento del esquema de integración en los siguientes ejes temáticos: (i) dimensión política; (ii) dimensión social; (iii) dimensión económica; (iv) Mercado Común Andino; (v) Integración y desarrollo fronterizo; (vi) Desarrollo sostenible; y (vii) Institucionalidad. Los presidentes impartieron directrices en diversas áreas. Entre estas directrices se encuentra la instrucción al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para establecer los lineamientos de una Política de Seguridad Alimentaria Regional.

El 13 de mayo de 2004, los cancilleres andinos durante su reunión celebrada en Guayaquil reafirmaron la importancia de propiciar un nuevo diseño estratégico para la Región, en el cual la dimensión social cobra singular importancia en la agenda andina, que se concreta en la reunión del Consejo Presidencial Andino que instruyó, mediante Directriz 15 del Acta de San Francisco de Quito de julio de 2004, al propio Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para que, con el apoyo del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social, adoptara en septiembre de ese año el Plan Integrado de Desarrollo Social con base en el Anteproyecto elaborado por las autoridades sociales de los Países Miembros y la Secretaría General.

De manera paralela, los Ministros de Agricultura, en su Reunión del 10 de julio de 2004, aprobaron los “Lineamientos para una Política de Seguridad Alimentaria Regional en la Comunidad Andina”, basados en las conclusiones y recomendaciones de las reuniones y talleres que se llevaron a cabo durante los dos últimos años en desarrollo del Proyecto TCP/RLA/2909 desarrollado con el apoyo y cooperación técnica de la FAO, la participación de representantes de los organismos públicos de los países miembros encargados del diseño y ejecución de políticas relacionadas con la Seguridad Alimentaria en los países andinos y la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Estos lineamientos se constituyen en base fundamental para la formulación de los proyectos sobre Seguridad Alimentaria Regional, temática incorporada en el Plan Integrado de Desarrollo Social – PIDS, aprobado el 21 de septiembre de 2004 mediante Decisión 601 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Para coordinar e impulsar la puesta en ejecución del PIDS fue creado, mediante Decisión 592, el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social (CADS) y por disposición de la Decisión 601, fueron constituidos los Comités Nacionales de seguimiento del PIDS.

Este viraje hacia el componente social fortalece la institucionalidad andina en el ámbito regional para la generación de políticas, en las cuales tanto el desarrollo rural como la seguridad alimentaria cobran singular importancia. En la actualidad, se crearon los Comités Nacionales del PIDS, que formularán proyectos regionales del PIDS, dentro de los cuales están los referidos a desarrollo rural y seguridad alimentaria, siendo los Comités de Perú y Ecuador los encargados de adelantar dicha formulación.

6. LOS EFECTOS DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La problemática de cada uno de los componentes de la seguridad alimentaria arriba mencionados finalmente se expresa en el estado de subnutrición de la población. Durante la última década, se observan avances en la disminución de la proporción de personas que padecen hambre en los países andinos. La subregión andina, de hecho, logra un mayor avance, en términos relativos, respecto a toda la región de América Latina y el Caribe; es decir, los países andinos reducen en casi 6 puntos el porcentaje de subnutridos, mientras que toda la región lo reduce en 3 puntos.

Sin embargo, en los años 2000-2002, todavía el 13,6% de la población andina se encontraba subnutrida, es decir, casi 16 millones de personas. Ese porcentaje es superior en 3,6 puntos al promedio de la región de América Latina. Al interior de la Comunidad Andina, en términos relativos, Bolivia presenta la mayor cifra de subnutrición, seguida por Venezuela. Llama la atención también la proporción de niños con peso insuficiente, altura inferior a la media y peso al nacer inferior a la media.

Cuadro 10.
Subnutrición, estado nutricional de los niños y mortalidad infantil

País	Mortalidad infantil (2002)		Estado nutricional de los niños			Subnutrición
	Tasa de mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos) (%)	Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por 1000 nacidos vivos) (%)	Niños menores de 5 años con peso insuficiente (%) 2000	Niños con altura inferior a la media para su edad (% de menores de cinco años 1995-02)	Niños con peso inferior a la media al nacer (% 1998-2002)	Personas subnutridas sobre el total de la población (%) 2000-2002
Bolivia	56	71	8	26	9	21
Colombia	19	23	7		9	13
Ecuador	23	29	14	27	16	4 ^{a/}
Perú	30	39	7	25	11	13
Venezuela	19	22	4	13	7	17

Fuentes: UNICEF, 2003b, Informe sobre desarrollo humano, 2004. FAO, El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2004.

a/ Según algunos analistas de la seguridad alimentaria en Ecuador, es probable que esta cifra se encuentre subestimada. De hecho, como se observa en el cuadro, la cifra no guarda congruencia con los indicadores de subnutrición infantil.

Las cifras arriba señaladas son la expresión última de la inseguridad alimentaria en cuanto a subnutrición. Pero, como se señaló en el capítulo anterior, la inseguridad alimentaria también repercute en los niveles de pobreza (es causa y efecto) y en el crecimiento económico.

BIBLIOGRAFÍA

BID y Universidad Nacional de Colombia – Sede Manizales. 2005. Indicadores de riesgo de desastre y gestión de riesgos; Programa para América Latina y el Caribe. Programa de Información e Indicadores de Gestión de Riesgos BID-CEPAL-IDEA (Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional de Colombia-Sede Manizales).

CEPAL. 2004. Panorama Social de América Latina. Naciones Unidas.

FAO. 2000. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. FAO.

FAO, 2004. Tendencias y Desafíos en la Agricultura, los Montes y la Pesca en América Latina y el Caribe. FAO.

Foster, William y Alberto, Valdés. 2005. Variable tariffs as special safeguards: the merits of a price floor mechanism for developing countries under Doha. Paper prepared for the Workshop on Managing Food Price Instability and Risk. Banco Mundial, Washington, febrero-marzo.

Gordillo, Gustavo. 2004. “Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar”, en Revista de la CEPAL No. 83, Agosto.

Jayne, Thom y Myers, Bob. 2004. Managing food price instability and risk in low income countries: the problem and emerging policy options. Michigan State University.

Loveland, Christian Romer, Knowles, Marco y Horii, Naoko. 2004. Understanding Vulnerability to Food Insecurity Lessons from Vulnerable Livelihood Profiling. ESA Working Paper No, 04-18. Octubre. Agriculture and Development Economics Division, FAO.

Menchú Teresa y Santizo Claudia. 2002. Propuesta de indicadores para la vigilancia de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), Oficina Panamericana de la Salud (OPS).

PNUMA y Secretaría General de la Comunidad Andina. 2003. GEO Andino 2003: Perspectivas del medio ambiente.

Sarris, Alexander, Piero Conforti y Adam Prakash. 2005. The use of existing global commodity markets to manage food import price instability and risk. Paper prepared for the Workshop on Managing Food Price Instability and Risk. Banco Mundial, Washington, febrero-marzo.

The World Bank. 2004. World Development Report 2005: A better investment climate for everyone. The World Bank y Oxford University Press.

Timmer, Peter. 2000. Agriculture and economic Development. En B. Gardner y G. Rausser (eds.), Handbook of Agricultural Economics, Oxford, Elsevier Science.

CAPÍTULO 3 HACIA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN BOLIVIA

Julio Prudencio Böhr

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento es una propuesta para la configuración de una Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bolivia, que a su vez esté orientada a conocer e investigar los avances logrados por el país en el cumplimiento de las Metas de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 y de la Cumbre del Milenio en relación con la Seguridad Alimentaria.

Durante diciembre de 2004 se preparó el trabajo que se presenta a continuación, basado principalmente en la Propuesta de Directrices de la Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Bolivia, del Proyecto Regional TCP/RLA/2909 de la FAO que el autor elaboró y en el que participó a mediados de 2004, complementado con otras entrevistas, análisis e información más actualizada.

La mayor dificultad para la elaboración del documento fue la carencia de información coherente, sistematizada y actualizada en los temas. Esto obstaculizó la comparación y medición exacta de los avances logrados en la materia de la alimentación, desde la firma de ese convenio en 1996.

El primer capítulo hace referencia al problema de la seguridad alimentaria en el país, considerando aspectos de la población en términos de ingresos económicos, consumo y nutrición; disponibilidad de alimentos, niveles de pobreza, acceso a servicios, poblaciones vulnerables y otros.

El segundo capítulo es un análisis de diferentes iniciativas desarrolladas en los últimos años en la temática, tanto desde la perspectiva de las instituciones públicas y privadas como también desde la de las políticas, disposiciones y reglamentos.

El tercer capítulo constituye un análisis de las causas y factores que perpetúan el problema de la inseguridad alimentaria nacional.

En el cuarto capítulo se plantea la propuesta para la elaboración de una Estrategia de Seguridad Alimentaria para Bolivia, enfatizando aspectos relacionados con los objetivos, metas y resultados esperados según los diferentes componentes de la Estrategia.

La última sección presenta las principales conclusiones y recomendaciones.

2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

2.1. Principales características del país

2.1.1. Aspectos poblacionales y de pobreza

Con el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2001, se ha estimado una población que alcanza a 8.280.184 habitantes (1.86 millones más respecto al Censo de 1992), de los cuales 4.106.984 son varones y 4.173.200 mujeres, correspondiendo el 62% al sector

urbano, tendencia diferente a la del CNPV de 1992, ya que el 57.5% residía en áreas consideradas como urbanas.

Al comparar los datos de la distribución de la población de 1992 y la del 2001, se observa que los departamentos de Santa Cruz y, en menor proporción, Cochabamba, Tarija y Beni, aumentan su participación en la distribución de la población total, en tanto que Potosí, y en menor proporción La Paz, Oruro y Chuquisaca, disminuyen porcentualmente.

Respecto de la estructura de la población, la composición por grupos de edad y sexo también tiende a modificarse. Las pirámides de población muestran que desde 1990 al 2000, y en los próximos 25 años, habrá una gran reducción de los grupos etáreos más jóvenes (0-19 años), como consecuencia de la disminución de la tasa de natalidad.

Según proyecciones poblacionales, durante los próximos 25 años, los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba seguirán concentrando la mayor población (71% de la población estimada para el año 2025), con tendencia al mayor crecimiento urbano (y, consecuentemente, despoblamiento rural), lo que proporcionalmente supondrá mayor demanda de servicios básicos, alimentos, empleo e ingresos económicos.

Este crecimiento migracional, sumado al crecimiento vegetativo de la población en ciudades, viene generando una creciente demanda de viviendas urbanas que, al no ser satisfecha, determina que el déficit cuantitativo se concentre fundamentalmente en las áreas urbanas mayores. Según el Censo del 2001, el déficit cuantitativo acumulado es de aproximadamente 194.000 viviendas.

En términos de los servicios básicos, según el Censo del año 2001, el 83% de la población urbana dispone de agua por cañería para saneamiento básico. Sin embargo, el 70,3% de la población rural se provee de agua de ríos y pozos. Asimismo, la cantidad de personas que no dispone de conexión de agua potable en sus domicilios aumentó en más de un millón en los últimos años: el 98.4% de los hogares del sector rural no tiene alcantarillado, al igual que el 52% del sector urbano.

También hay que considerar la incidencia de la pobreza. En 1997, ésta alcanzaba al 63.2% de la población total y en 1999 al 62,7%, por lo que se concluye un incremento de la pobreza principalmente en las 10 ciudades más importantes de Bolivia. La línea de pobreza establecida por UDAPE para el área urbana era de 261,9 Bs./persona/mes en 1999¹⁸. Esto significa que la brecha de pobreza o distancia del ingreso de la población pobre con la línea de pobreza estimada para 1999 es de 31%. Es decir, el ingreso promedio de los pobres es inferior en un tercio al costo promedio de la canasta de consumo familiar estimada como necesaria.

En zonas rurales la tendencia del advenimiento de pobreza también ha sido ascendente, pues en 1997 afectaba al 77,3% de la población rural y en 1999, al 81,7%. La línea de pobreza estimada para el área rural en 1999 era de Bs. 232.8, pero la brecha de pobreza alcanzaba al 49%, lo que significaba que el ingreso económico (promedio) de la población rural pobre apenas podía cubrir el 51% del costo de la canasta básica alimentaria familiar (Prudencio J. 2002).

Diversos estudios realizados por instituciones de desarrollo muestran que la situación según localidades y sectores rurales es más álgida que las cifras generales mostradas anteriormente.

¹⁸Lamentablemente no existen datos más actualizados al respecto.

Según el PASAP (2003), en el año 2003, en la localidad de Tomave (Potosí) el 79% de la población tenía ingresos de entre 50 y 172 Bs al mes; en la localidad de Cantuyo el 63% de la población tenía ingresos parecidos; en Ckellu Cocha, el 66%, en Pampa Grande, el 59%, y en Llanta Chimpa, el 81%. Sólo el 4% en promedio de la población total de esas localidades tenía ingresos entre 346 y 519 Bs/mes/persona, es decir, entre US\$ 49 y 74 \$US/mes, lo cual es completamente insuficiente para sobrevivir y cubrir una adecuada alimentación.

En contraposición con ese nivel de ingresos, hay un sector de la población, como los ejecutivos de los “Programas de Lucha contra la Pobreza” del PLANE III - Plan Nacional de Empleo - y PROPIAS, que dependen del Directorio Único de Fondos-DUF, y que ganan sueldos de US\$ 7.000 mensuales¹⁹. Esta cifra equivale a casi 120 sueldos de cada trabajador u obrero que es contratado sólo por 3 meses sin derecho a una recontractación inmediata (CARITAS, 2004).

Finalmente, estudios recientes han identificado, a través de un mapa de vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria, a los municipios y a las organizaciones comunitarias con mayor probabilidad de sufrir hambre. Dicha proyección señala que el 52.86% de las comunidades bolivianas se encuentra en los grupos de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria²⁰. Asimismo, el 16% de la población total de Bolivia se concentra en 7.718 comunidades más vulnerables, y el 78% de esa población es extremadamente pobre. En los departamentos de Chuquisaca y Potosí, 8 de cada 10 comunidades son altamente vulnerables, mientras que el 50% de las comunidades de Oruro, Cochabamba y La Paz se ubican entre las comunidades de vulnerabilidad más alta (FAO/MACIA, 2003).

Todo lo anterior se manifiesta a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Según el PNUD (PNUD IDH, 2004), Bolivia se ubicó en el 2001 en el puesto 114 de las naciones con mayor desarrollo humano²¹.

2.1.2. Principales características económicas

El crecimiento de la economía boliviana en los últimos años ha sido lento ya que el Producto Interno Bruto (PIB) aumentó de casi los 21.000.000 (miles de Bs. de 1990) en 1997 a los 22.700.000 (miles de Bs.) en el año 2001 (INE, 2003), con una tasa inferior o igual al incremento de la población. Este crecimiento, sustentado básicamente en el sector de los hidrocarburos y las telecomunicaciones, a partir del año 2002 presenta una lenta recuperación del sector de electricidad, así como de la agricultura y la construcción. Sin embargo, por otro lado se observa una escasa incidencia en la generación de empleo, con un pequeño valor agregado per cápita, que crece lentamente de US\$ 741 en 1990 a US\$ 837 en el año 2001 (MAGDR, 2003).

El déficit fiscal, por su parte, ha tenido un incremento en los últimos años, ya que pasó de 3.3% en 1997 a 8.4% en el año 2002, debido principalmente al alto gasto en la administración pública (funcionamiento del Estado, provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud y seguridad, que absorben casi el 84% del gasto público), a la incidencia de la Reforma de Pensiones y a los menores ingresos económicos percibidos por las privatizaciones de las Empresas Públicas. No obstante, su principal causa ha sido el

¹⁹Los consultores ganan 9.000 \$US/mes, al igual que en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), otra dependencia del DUF, donde los consultores ganan US\$ 2.000 por semana, resaltando que los fondos no son de donación ni sueldos financiados por la cooperación internacional, sino de créditos externos que el Estado debe pagar y que se constituyen en un mayor endeudamiento para el país.

²⁰Utilizan como indicadores de vulnerabilidad los riesgos climáticos asociados a la superficie utilizada para la producción agropecuaria (superposición de área fisiográfica con las del uso del suelo y de riesgos, más la localización geográfica de las organizaciones comunitarias).

²¹En 1994, Bolivia ocupaba el puesto 113.

estancamiento de las recaudaciones aduaneras y las bajas recaudaciones de los impuestos (UDAPE, 2003).

Esta situación también se reflejó en el sistema financiero con una caída de 33% de su cartera, equivalente a 1.597 millones de dólares, entre 1999 y 2002, anulando la tendencia positiva de años anteriores. Los depósitos decayeron lentamente hasta agravarse en el año 2002, puesto que la reducción fue de 514 millones de dólares, triplicándose la morosidad según el Servicio Boliviano de Entidades Financieras. Por el contrario, el área de microfinanzas fiscalizada incrementó su cartera en 125 millones de dólares, totalizando el año 2002 con 249 millones de dólares, con menor morosidad, mejores provisiones y más rentabilidad que la banca. Esto demuestra que de alguna manera la economía informal en Bolivia sustenta a la mayoría de la población, y que Bolivia se constituye, según el BID (2001), en el país de América Latina con mayor desarrollo de las microfinanzas.

Otro indicador a resaltar es la tasa interna de ahorro, que disminuyó en las dos últimas décadas de un promedio de 14% del PIB en los años 80, al 10% del PIB en los 90, con lo cual se sitúa en torno al promedio de los países más atrasados²². Este comportamiento del ahorro interno se refleja también en una tasa de inversión de largo plazo relativamente baja (16%), inferior al promedio latinoamericano (20% del PIB).

El Comercio Exterior, en tanto, tuvo un repunte el año 2002, pues continuaron incrementándose las exportaciones no tradicionales, aunque se mantuvo el déficit en la balanza comercial, con una fragilidad de la posición comercial del país por los términos de intercambio que se ha reducido a la mitad en la última década.

Otro aspecto importante a mencionar es el desempleo abierto, que ha tenido un incremento sostenido a partir de 1999, pasando del 6.1%, en ese año, al 11.6% en el año 2002. Sin embargo, esas cifras oficiales son muy cuestionadas porque no llegan a reflejar la realidad con exactitud, que mostraría un índice aún más elevado que el anotado.

Por otro lado, hay que resaltar que la población ocupada en el sector informal ha crecido en ese periodo, de 48% a 54%, mientras que el mercado laboral siente la presión de una tasa de participación creciente, pues pasó del 41% en 1999 al 48% en el 2002 (UDAPE).

2.1.3. La situación general del sector agropecuario

2.1.3.1. La producción

El aporte del sector agropecuario a la generación del PIB, si bien tiene un incremento en los últimos años en cifras absolutas, ha reducido su participación en cifras relativas respecto de otros años y a los otros sectores de la economía, a pesar de que absorbe el 40% de la PEA.

El cuadro siguiente muestra la evolución del PIB Agropecuario en miles de bolivianos desde 1992 hasta el 2001, cuyo aporte total se ha reducido del 15.1% (1992) al 14.2% en el 2001.

Cuadro No. 1.
Evolución del PIBA y su aporte al PIB Nacional (En miles de Bs. de 1990)

	1992	1995	1997	2000	2001
PIB Agropecuario	2.494.544	2.810.149	3.135.126	3.186.974	3.220.776
% del PIB Total	15.1	14.8	15.0	14.2	14.2

Fuente: INE.

²²Los países asiáticos tienen tasas de ahorro interno superiores al 30% y los latinoamericanos superiores al 20% (PNUD, 2004).

La estructura y crecimiento del PIB sectorial ha tenido una evolución diferente según los subsectores. Así, entre los años 1992 y 2001 los subsectores que aumentaron su participación en el PIBA son el agroindustrial (del 11% pasó al 18%) y el pecuario (del 28% al 30%), mientras que el resto de los subsectores disminuyó su participación: el No Industrial (del 48% al 45%); la silvicultura, caza y pesca, del 8% al 6%, y la coca, del 7% al 1%, como muestra el cuadro siguiente.

Cuadro No. 2.
Estructura y Crecimiento del PIB Sectorial

Sub sector	% del PIB sectorial		Crecimiento (%)	
	1992	2001	Total	Promedio año
No industrial	48	45	20	2.2
Agroindustrial	11	18	101	11.2
Coca	7	1	(75)	(8.3)
Pecuario	28	30	38	4.2
Silvicultura, caza y pesca	8	6	40	4.4.
TOTAL	100	100	29	3.2.

Fuente: INE.

La producción agrícola y la superficie cultivada de los productos agrícolas han sido variables, según los productos y las regiones. Durante gran parte de los años 90 la producción de los principales cultivos tuvo un incremento promedio de 3,62% anual, ligeramente superior a la tasa de crecimiento poblacional (2.11%) (Prudencio, 2002).

La situación entre 1996 y 2003 muestra algunas variaciones. El Cuadro 3 señala la situación según grupos de productos; resaltando un incremento en la superficie cultivada de todos los cultivos, sobre todo las hortalizas (33%), industriales (45%) y forrajes (58%). Los cereales y tubérculos han incrementado la superficie cultivada en apenas un 2%.

Respecto al volumen de producción, éste tuvo un aumento general de más de 2 millones de toneladas, correspondiendo la mayoría del incremento al crecimiento de los productos industriales (soya principalmente), que a su vez respondió a la expansión de la superficie cultivada, que a mayores rendimientos productivos.

Otros productos significativos en la producción fueron los forrajes, que aumentaron en un 52% en el periodo considerado, las hortalizas y frutas; sobresale también el escaso incremento que tuvieron productos del grupo de cereales (que apenas crecieron el 1.44%) y los tubérculos (14.8%).

Cuadro No. 3.
Superficie cultivada y producción según grupos de productos (1995/1996 – 2 002/2003)

	Superficie (Miles Has.)		Producción (Miles Tm.)	
	1995/96	2002/03	1995/96	2002/03
Cereales	729	731	1.308	1.327
Estimulantes	23	25	22	24
Frutas	85	100	739	915
Hortalizas	84	112	247	363
Industriales	654	949	5.052	6.617
Tubérculos	164	168	1.026	1.179
Forrajes	91	145	290	441
TOTAL	1.834	2.232	8.686	10.868

Fuente: MACA. Estadísticas agrícolas 1990-2002.

Otro aspecto a resaltar es el de los rendimientos productivos, que se constituyen en los más bajos de América Latina, y que son atribuibles, en parte, a la baja calidad de la semilla, sobre todo de los productos del Altiplano y los Valles, la insuficiente protección fitosanitaria, los pocos estímulos al productor agrícola y la insuficiente investigación agrícola.

También se atribuye la situación al deterioro de las tierras por el manejo de suelos y prácticas de riego inadecuadas, mala preparación de camas de siembra y labores culturales inadecuadas. Muchos de los problemas anotados a su vez se deben al minifundio, al rezago tecnológico²³ y a que no se valora ni fomentan las investigaciones destinadas al mejoramiento genético de especies nativas.

2.1.3.2. Otros aspectos

El **uso de la tierra** y su distribución también tiene una incidencia directa en la seguridad alimentaria nacional.

Según datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR, FAO y PMA, 2000), del total de tierras en Bolivia (109.858.000 Has.), en 1998 el país utilizaba una superficie de 3.350.911 Has en agricultura, de las cuales 1.873.811 Has correspondían a cultivos propiamente dichos. La misma fuente señala también que el país tendría bastantes potencialidades, sobre todo para el uso forestal (57.315.600 Has)²⁴, ganadero (32.940.000 Has.) y agrícola (16.470.000 Has.), lo que a su vez representaría poder utilizar una superficie 5 veces mayor a la estimada para 1998.

Otro aspecto a considerar es **la erosión y contaminación de suelos**. En Bolivia existe una presión muy grande sobre el recurso tierra originada por el minifundio en el occidente del país, el sobrepastoreo y la agricultura de exportación, como también una inadecuada provisión de agroquímicos adaptados al medio y la falta de conocimiento y de inversión en proyectos de conservación (García R. y otros, 1999).

El suelo está sujeto a degradación por erosión natural e inducida, presentándose ambas formas en diferente grado en los suelos del país. Según la Superintendencia Agraria, severos niveles de erosión afectan a más de 275.000 Km², equivalentes al 25,08% de todo el territorio nacional.

Finalmente, la **distribución de las tierras** es otro problema atribuido a la poca voluntad política para distribuir y redistribuir tierras, en aplicación a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) N°. 1715 (Ley INRA)²⁵.

En realidad, desde la aprobación de la Ley INRA el proceso de abordar la problemática de la tierra ha sido muy lento, lo que agravó el conflicto relativo a las tierras. En 1996, la Ley INRA se planteó el objetivo de sanear todas las tierras del país en un plazo de 10 años. Hasta el 2002, sólo tituló 11.000.000 Has de las 109.000.000 Has que tiene el país (o sea el 10% en la mitad del plazo establecido).

²³El uso de maquinaria agrícola (tractores, cosechadoras, trilladoras, ordeñadoras) era de 4.51 máquinas/mil Has cultivadas en 1990, habiendo disminuido a 3.59 en 1994 y a 2.83 (Número máquinas/1000 Has cultivadas) en 1999. De igual manera, el uso de fertilizantes, que son muy necesarios cuando son bien empleados, era de 5.95 Kg/Ha cultivada en 1990, de 6.82 Kg/Ha cultivada en 1994 y tan sólo de 2.46 Kg/Ha cultivada en 1999 (FAO).

²⁴Lo que ubicaría a Bolivia entre los primeros 10 países del mundo con importante reserva forestal.

²⁵Sus objetivos son permitir el acceso a la tierra a quien no la posee; garantizar la seguridad jurídica en la posesión de la tierra, garantizar el uso sostenible del recurso tierra, legalizar el mercado de tierras y establecer la venta de tierras fiscales como mecanismos de acceso a la tierra, a tiempo de reconocer el derecho de comunidades campesinas e indígenas de acceder a la tierra de manera gratuita y establecer el saneamiento de la propiedad agraria, entre otros objetivos.

El saneamiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO's) está paralizado por problemas administrativos, de procedimientos, de reglamentos y por los intereses de grupos de poder, aunque en los últimos meses se hacen esfuerzos por acelerar este proceso.

2.1.4. El comercio exterior agrícola

Durante el periodo 1992-1999, la balanza comercial ha sido deficitaria debido a la caída de las exportaciones tradicionales (minerales e hidrocarburos). Sin embargo, dicho déficit en parte fue compensado por el aumento de las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales como la soya (semillas, habas, torta y aceite), castaña, nueces, café, azúcar de caña, algodón, cueros y maderas.

Las importaciones de productos agropecuarios y agroindustriales se incrementaron en 57% desde 1992 hasta 1999. La participación relativa de las importaciones de dichos productos en el valor total de las importaciones del país fue de 10% en 1992 y 1999 (en ese periodo, los productos con mayor volumen y valor de importaciones han sido el trigo y la harina de trigo).

Referente a las exportaciones agrícolas, en el periodo comprendido entre los años 1996 y 2002, las estadísticas del Ministerio de Agricultura muestran que en 1996 se exportó entre alimentos y materias primas (maderas, algodón y otras agrícolas) una cantidad superior a 1.135.135 TM. por un valor de US\$ 501.889.238, lo que representaba el 32.2% del total de las exportaciones de ese año.

Cuadro N°. 4.
La Balanza Comercial de los principales productos agrícolas (año 2001 en US\$)

Año 2001	Importaciones	Exportaciones	Saldo
Soya y girasol (harina, aceite, torta, grano)	45,671,546	318,442,418	272,770,872
Nueces de Brasil	34,399	26,561,444	26,527,045
Azúcar	267,524	9,988,478	9,720,954
Café (grano, polvo)	1,129	5,823,162	5,822,033
Frijoles	2,587	5,656,340	5,653,753
Palmito	0	3,344,818	3,344,818
Quinua	0	2,411,335	2,411,335
Maíz	1,512,782	1,424,464	-88,318
Uvas frescas	488,894	0	-488,894
Papa (fresca, congelada)	1,086,219	22,758	-1,063,461
Cacao (grano, pasta, polvo)	2,481,744	916,727	-1,565,017
Manzanas	3,650,089	0	-3,650,089
Arroz	3,684,231	1,241	-3,682,990
Malta (cebada)	5,961,832	0	-5,961,832
Productos lácteos (polvo, nata)	15,798,450	6,930,255	-8,868,195
Harina de trigo	36,030,538	20,039	-36,010,499
Trigo	37,679,428	24,333	-37,655,095

Fuente: INE, <http://www.ine.gov.bo>

En cambio, en el año 2002, se llegó a exportar una cantidad superior a la del año 1996, (1.589.996 TM.), pero se obtuvo un valor menor que sólo alcanzó los US\$ 466.555.300, representando el 35,4% del total de las exportaciones bolivianas, que además tuvieron, una disminución en su conjunto.

La carencia de información actualizada impide realizar un análisis comparativo entre las importaciones y exportaciones de productos en diferentes años para poder determinar su evolución; sin embargo el cuadro N°. 4 muestra algunos datos para el año 2001.

En dicho año, hay un saldo positivo en las exportaciones de productos tropicales como la soya, principalmente, el girasol, nueces, azúcar, café, frijoles, palmito y la quinua; hay un déficit en productos como el trigo y la harina de trigo, lácteos, cebada malta, papa (congelada), arroz, cacao, maíz y variedad de frutas.

A pesar del superávit en términos monetarios en la Balanza Comercial Agropecuaria²⁶ (cuadro 4), llama la atención la situación de las importaciones de alimentos que se registran en los últimos años debido al aumento desmesurado de ciertos productos que Bolivia esta en capacidad de producir.

En el caso del trigo, las importaciones no sobrepasaban la cifra de las 200.000 TM. En cambio a partir del año 1999 esas importaciones están por encima de las 250.000 TM. Las importaciones de harina de trigo siempre han sido más reducidas que las del trigo, en cantidades que no sobrepasaban las 20.000 TM. Sin embargo, desde el año 2000 (y sobre todo el 2001) éstas sobrepasan las 150.000 TM, debido al bajo precio internacional del trigo. En ambos productos, la cantidad importada desde 1999 se ha duplicado respecto de los años anteriores.

El arroz, la cebolla y los productos lácteos son otro ejemplo de la tendencia al incremento de las importaciones, como se aprecia en el cuadro N°. 5²⁷.

Cuadro N°. 5.
Evolución de las importaciones comerciales de alimentos

Productos	1997	1999	2001
Cereales (Trigo)	178.095 (174.188)	202.205 (197.535)	245.749 (244.937)
Derivados cereales (Harina)	126.911 (103.314)	125.547 (98.818)	212.591 (168.860)
Tubérculos	160	1.607	2.441
Azúcar y otros	4.546	11.142	6.351
Legumbres-Hortalizas	260	1.720	7.137
Leguminosas	3.527	1.210	753
Oleaginosas	3.963	2.445	271.877
Frutas	12.810	18.012	20.405
Ganado/Pecuaria	15.237	15.253	24.510
Lácteos	11.063	10.787	17.889
Total	354.890	396.703	837.826

2.2.- La situación de la seguridad alimentaria en la población

Para analizar el tema de la seguridad alimentaria en Bolivia, primero es necesario describir, aunque sea brevemente, el estado de nutrición (Indicador de Uso) de la población, a

²⁶Un aspecto importante a considerar en las importaciones de alimentos es el contrabando, cuya cantidad varía cada año en función de la situación económica de los países vecinos y de los productos. Lamentablemente no hay información al respecto.

²⁷En el país prácticamente nunca se había importado cebolla; sin embargo, en el 2001 se importaron 4.900 TM y en el año 2002, 3.000 TM. En el caso de las importaciones de lácteos también se registran incrementos sustanciales desde 1999, y sobre todo en el 2000, cuando se importan más de 15.000 TM, es decir 2,5 veces más que en 1995.

pesar de que la información disponible se refiere sólo a determinados años y a diferentes grupos poblacionales²⁸.

El estado nutricional de los niños menores de 3 años de edad se aprecia a través de las Encuestas de Demografía y Salud (ENDSA) realizadas por el Ministerio de Salud en los años 1989 y 1994, último año del que se disponen estadísticas. En 1994, la prevalencia de la desnutrición aguda²⁹ a nivel nacional alcanzaba al 4.4%, siendo más elevada a nivel rural (5.6%) y excesivamente alta en el departamento de Chuquisaca (14.6%) y Potosí (10%). Según la FAO (1999), esos niveles de prevalencia nacional se incrementaron respecto de 1989 como consecuencia, principalmente, de factores climáticos (sequía) que afectaron a la producción agrícola. La desnutrición crónica, en tanto, afectaba al 28.3% a nivel nacional, y al 36.6% a nivel rural.

En lo que concierne a los niños menores de 5 años, existe un poco más de información actualizada que permite realizar una comparación en los últimos años, y muestra una cierta mejoría en ciertos sectores, así como disminución en otros.

En 1998, la ENSDA señala una desnutrición aguda que alcanza al 1.3% a nivel nacional y 1.5% a nivel rural, tasas que no han sido modificadas al año 2003.

La desnutrición crónica, por su parte, en 1994 presenta una prevalencia del casi 38% a nivel rural existiendo bastante diferencia respecto al sector urbano (19%). En cambio en el 2003 hay una ligera disminución para ambos sectores (37% para el área rural y 18.5% para el urbana).

En las regiones también se presentan diferencias entre un periodo y otro. En el altiplano, la situación se empeoró ligeramente en el año 2003, pues del 32% (1998) aumento al 32.1%, mientras que en los llanos disminuyó del 20% al 15.9%. Esta tendencia se repite a nivel departamental: en Potosí, por ejemplo, la desnutrición crónica disminuyó del 47.4% al 42.3% en el 2003, y en Tarija pasó del 21.8% al 17.8%, como se aprecia en el cuadro N°.6.

Cuadro No. 6.
Desnutrición crónica y Global para niños menores de 5 años (2003)

Características	Desnutrición	
	Crónica (Talla/Edad)	Global (Peso/edad)
Área de residencia		
Urbana	18.5	4.8
Rural	37.0	11.1
Edad en meses		
Menos de 6	4.7	1.5
6 – 9	11.8	4.8
10-11	18.9	9.2
12-23	32.6	13.8
24-35	29.0	9.0
36-47	30.8	5.9
48-59	28.4	5.4
Región		
Altiplano	32.1	8.3
Valles	29.3	8.7
Llanos	15.9	5.2

²⁸Es cuestionable la forma de recopilación de los datos e información estadística brindada, ya que tanto el SVEN (1992) como la ESCA (1998) reflejan datos de la desnutrición de los niños menores pero sólo de los que se registran o acuden a los Centros de Salud para ser atendidos, por lo que la información reflejada no es estadísticamente representativa del total de la población de los niños menores pues la cobertura de atención de estos Centros de Salud es limitada en muchas regiones del país.

²⁹La desnutrición aguda es la relación entre el Peso y la Talla, la desnutrición crónica es la Talla para la Edad y la desnutrición global es el Peso según la Edad.

Departamento		
Chuquisaca	36.6	10.0
La Paz	28.5	6.8
Cochabamba	28.8	8.9
Oruro	32.7	5.3
Potosí	42.3	14.4
Tarija	17.8	5.5
Santa Cruz	13.2	4.3
Beni/Pando	29.5	9.5
Total 2003	26.5	7.5
Total 1998	26.8	7.6

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2003 (INE, MSD)

De manera general, dicho cuadro muestra que en el 2003 el total de niños con desnutrición crónica asciende al 27%, siendo el 8% considerada como severa. Apenas el 1% sufren de desnutrición aguda y el 8% de desnutrición global. El porcentaje más elevado de niños con desnutrición crónica (33%) se concentra en las edades de 12 a 23 meses. Hay más niños con desnutrición crónica en el área rural (37%) que en la urbana (19%) y se destacan los departamentos de Potosí y Chuquisaca (42% y 37% respectivamente) en contraste con Santa Cruz (13%).

Otro aspecto importante a considerar en la Seguridad Alimentaria es la **disponibilidad** de los alimentos, que resulta de la sumatoria de la producción nacional más los stocks del año anterior y las importaciones (comerciales y donaciones), menos las exportaciones, las pérdidas post cosecha, el uso destinado a las semillas y el uso industrial.

El Cuadro siguiente muestra la disponibilidad neta de alimentos para el periodo 1992 - 1999, último año del que se disponen estadísticas.

Cuadro No. 7.
Bolivia - Disponibilidad de Alimentos (1992 – 1999)

Años	Disponibilidad Neta Alimentaria		Energía (Kcal./pers./día)			Proteínas (gr./pers./día)		
	Total T.M./año	gr./pers./ día	Disponibilidad	Recomendaciones	Brecha (%)	Disponibilidad	Recomendaciones	Brecha (%)
1992	2635710,0	1047,0	2121,0	2234,0	-5,1	54,2	50,7	6,9
1993	2796791,0	1085,0	2172,0	2235,0	-2,8	55,4	50,7	9,3
1994	2725461,0	1032,0	2096,0	2237,0	-6,3	54,0	50,7	6,5
1995	2843473,0	1051,0	2158,0	2238,0	-3,6	53,4	50,7	5,3
1996	3063605,0	1106,0	2210,0	2240,0	-1,3	57,3	50,8	12,8
1997p	3217954,0	1135,0	2227,0	2243,0	-0,7	57,4	50,8	13,0
1998p	3054531,0	1053,0	2059,0	2245,0	-8,3	53,7	50,9	5,5
1999p	3357631,0	1130,0	2157,0	2248,0	-4,0	56,0	50,9	10,0

Fuente: MAGDER/ SINSAAAT, Hojas de Balance de Alimentos 1988 - 1996 y 1997 - 1999.
 MARDR/SINSAAAT, Recomendaciones por Día de Energía y Nutrientes para la Población Boliviana 1998 - 2000.

Del cuadro se concluye que la disponibilidad de alimentos tuvo un incremento paulatino (a excepción de 1998). Sin embargo, no fue suficiente, ya que aumentó a un ritmo menor que el crecimiento de la población, no pudiendo satisfacer la demanda interna.

La disponibilidad de alimentos se refleja también en el **suministro de energía** alimentaria por persona (Indicador de Estabilidad), que a pesar de que en ciertos años aumentó (1996 – 1997), en general no alcanzó a cubrir los requerimientos energéticos necesarios,

habiéndose agravado la brecha en 1998 –1999 (- 8,3%) y haciéndose más bajo aún el nivel de consumo nacional en relación con el resto de los países de Sudamérica.

Por otro lado, mientras la contribución de las proteínas se ha mantenido estática alrededor del 11%, (casi alcanzando el consumo recomendado del 12%), las grasas han aumentado paulatinamente desde el año 1994 (todavía en niveles muy inferiores al consumo recomendado) a costa de la disminución de los carbohidratos que todavía presentan un consumo muy elevado³⁰ a nivel nacional.

Entre 1997 y 1999 la disponibilidad neta (kgs./pers./año) de la mayoría de los grupos de alimentos tienen una caída (a excepción de los derivados de oleaginosas, carnes y pescados que se estancan), sobre todo en tubérculos y cereales.

La **procedencia de la energía**, según las estadísticas oficiales, entre 1989 y 2001 proviene principalmente de los cereales (42% en el año 2001), seguido luego por el grupo de frutas, aceites y raíces. Estas cifras muestran, además, que el patrón alimentario nacional está basado en un alto consumo de cereales, trigo principalmente, que en su gran mayoría es importado y donado.

Este aumento, al igual que el del grupo de lácteos (que también ha incrementado sus importaciones en los últimos años) y edulcorantes, se realiza a costa de la disminución del grupo de raíces y tubérculos, que en el periodo considerado ha disminuido drásticamente.

Lo anterior significa no sólo una mayor dependencia en términos del consumo energético, sino también un cambio en los hábitos alimentarios de la población, como diversos análisis y estudios (Prudencio J. 1988 y 2000; AIPE, 2002; Cortés, 2000) lo han comprobado en el transcurso de los años.

En relación con el **consumo de alimentos** (Indicador de Acceso), el país carece de información completa y confiable sobre este tema, ya que no se realiza desde hace años una encuesta nacional.

La información existente se limita a estudios realizados cada cierto tiempo, en determinadas ciudades³¹ - y más recientemente zonas - del país, información que no siempre es coherente y, más bien, en varios casos presenta datos diferentes de una misma zona.

De todas maneras se tiene conocimiento por diversos estudios que en el Altiplano la dieta alimenticia está compuesta principalmente por papa, chuño, quinua, habas, carne de cordero y/o llama, mientras que en los Valles se consume maíz, trigo, papa, verduras y carne de vaca entre otros productos.

En los Llanos se consume más el arroz, maíz, frijoles, frutas, carne de vaca y más recientemente verduras y papa (FAO, 1999). Estas diferencias regionales tienden a desaparecer a nivel urbano por la universalización de ciertos productos que el mercado ofrece, como el pan, fideos, azúcar, arroz, aceite, condicionados en última instancia a la disponibilidad de recursos monetarios de las familias.

³⁰Según el Ministerio de Salud, el consumo recomendado de la molécula calórica debe estar compuesto en un 12% por proteínas, un 25% de grasas y el 63% de carbohidratos.

³¹Lo cual a su vez limita la observación de las posibles diferencias rurales existentes, pues en las ciudades el consumo tiende a homogenizarse en base a ciertos productos de consumo general. Por otro lado, se sabe que en el sector rural – sobre todo en los valles y el altiplano – entre el 60% y 90% de la producción se autoconsume, lo cual tampoco es considerado en las estadísticas oficiales.

En la mayoría de las regiones del sector rural, en cambio, el consumo está basado en la autoproducción (autoconsumo), lo que suscita una inestabilidad o inseguridad alimentaria por las fluctuaciones en la producción agrícola.

Según la Encuesta del “Mejoramiento de las Condiciones de Vida – MECOVI” que el INE realizó en el 2001- , el consumo de alimentos expresado en nutrientes alcanzaría la cifra de 2.262,9 K/calorías/pers./día; 64,79 grs./pers./día de proteínas; 52,25 grs./pers./día de grasas y 396,32 grs. de carbohidratos³².

Si relacionamos el consumo con las recomendaciones establecidas por las organizaciones especializadas, el consumo de calorías estaría entre las recomendaciones y más bien habría un exceso del 27% en el consumo de las proteínas. Sin embargo, en términos de la molécula calórica, habría un déficit de cerca del 58% en el consumo de las grasas respecto de lo recomendado.

La información de la encuesta MECOVI debe ser usada con cautela debido a que el cálculo del consumo de alimentos a través de los gastos tiende a sobreestimar la real ingesta energética. Además, estos datos del consumo son determinados solamente a nivel de grupos de individuos (hogar)³³.

En términos de la distribución porcentual de la molécula calórica, se observa que las proteínas se aproximan a los niveles normales en las tres zonas y a nivel rural/urbano. En contraste, las grasas presentan un déficit del 61,6% (Altiplano rural) y 57,6% (ciudad Valles). En cambio, el aporte de energía total derivado de los carbohidratos está entre 25% (en todo el sector rural del país) y 20% (en Valles urbanos) por encima de lo recomendado.

La carencia de información continua y coherente impide analizar la evolución de la ingesta nutricional en el país. Sin embargo, en un esfuerzo por conocer cómo se desarrolla ese consumo se ha construido el Cuadro N°.8 donde se incluyen las encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en diferentes años y en diferentes ciudades y regiones, complementando la información rural con algunas encuestas realizadas por ONG's en diversos municipios del país, en el marco del Programa de Mejoramiento Nutricional (PROMENU) que coordina la red de instituciones AIPE.

A nivel urbano³⁴, sólo en la ciudad de Cochabamba habría un incremento en la ingesta (día/persona) de todos los nutrientes; en La Paz, una disminución en proteínas y grasas, mientras que en la ciudad de Santa Cruz, una disminución del consumo de grasas, pero con aumento de proteínas y energía. Dichas variaciones en términos de cantidad no son muy significativas en las ciudades de Cochabamba y La Paz, pero sí en la ciudad de Santa Cruz.

En las zonas rurales existe una serie de diferencias muy marcadas entre una región y otra³⁵. En el Altiplano los niveles de ingesta de calorías, proteínas y grasas son los más bajos de todo el sector rural del país, mientras que los Llanos presenta los índices más elevados, atribuibles a factores como la diversidad productiva, la irregularidad de la producción, la no disponibilidad de ciertos productos por las temporadas agrícolas, el mayor o menor grado de inserción al mercado y la disponibilidad de dinero para acceder a ciertos productos, entre otros.

³²Lo que significa un incremento en el consumo respecto al año 1999.

³³No considera los alimentos autoconsumidos ni intercambiados. Si considerara ese aspecto, seguramente los índices y composición de la ingesta serían distintos.

³⁴Con el supuesto de que las encuestas del 2001 a nivel urbano de la zona del altiplano corresponden a la ciudad de La Paz, la zona de los valles a Cochabamba y los llanos a la ciudad de Santa Cruz.

³⁵Los datos de AIPE señalan por ejemplo que en la región Tomás Frías de Potosí, la canasta de consumo esta compuesta sólo por 11 productos alimenticios; mientras que en otras regiones de Oruro, en Pazña por ejemplo, se compone por 16 productos y en Antequera por 26.

Cuadro N° 8
Consumo de alimentos según diferentes encuestas y años
(Sector Urbano – Rural)

URBANO				RURAL																											
Año	Fuente	Ubicación	Ingesta nutricional (persona / día)			Ingesta nutricional (persona / día)																									
			Energía (Kcal)	Proteínas (grs.)	Grasas (grs.)	Energía (Kcal)	Proteínas (grs.)	Grasas (grs.)																							
1990	INE (1)	La Paz (ciudad)	2406,00	73,00	61,00	1590,00	46,00	15,00																							
1990	INE (1)	El Alto (ciudad)	2132,00	59,00	46,00	1709,54																									
1990	INE (1)	Santa Cruz (ciudad)	2327,00	69,00	62,00	1860,40																									
1990	INE (1)	Cochabamba (ciudad)	2382,00	74,00	52,00	1610,72																									
2001	INE (2)	Altiplano	2306,90	68,80	54,00	1819,60	47,70	39,80																							
2001	INE (2)	Valles	2403,50	75,20	57,70	2114,50	56,90	50,00																							
2001	INE (2)	Llanos	2631,70	79,00	59,60	2478,40	65,60	55,60																							
			% de la energía proveniente de:			% de energía proveniente de:																									
			Cereales	Raíces	Tubérculos	Leguminosas	Frutas	Hortalizas	Acetres grasas	Carnes	Pescado	Lácteos	Huevos	Educorantes	Otros	Total															
1990	INE (1)	La Paz (ciudad)	43,0	10,0	1,0	7,0	11,0	8,0	1,0	4,0	14,0	1,0	100	1992	INE (3)	La Paz (rural)	42,0	31,0	3,0	5,0	3,0	4,0	0,0	3,0	7,0	2,0	100				
1990	INE (1)	El Alto (ciudad)	43,0	11,0	0,0	6,0	10,0	5,0	1,0	2,0	13,0	9,0	100																		
1990	INE (1)	Santa Cruz (ciudad)	44,0	6,0	1,0	5,0	9,0	6,0	0,0	4,0	13,0	12,0	100																		
1990	INE (1)	Cochabamba (ciudad)	37,0	15,0	2,0	10,0	9,0	8,0	2,0	5,0	12,0	2,0	100																		
2001	INE (2)	Altiplano	39,4	9,7	13,9	11,6	8,7	0,9	5,1	10,0	0,3	100	2001	INE (2)	Altiplano	38,3	16,3	11,5	10,6	6,0	1,4	4,9	9,7	0,8	100						
2001	INE (2)	Valles	39,1	9,1	14,2	11,0	8,8	0,9	6,8	9,3	0,3	100	2001	INE (2)	Valles	43,2	12,0	11,8	11,4	5,5	0,9	5,1	8,9	0,7	100						
2001	INE (2)	Llanos	41,5	6,8	15,0	10,1	8,6	1,0	6,7	9,8	0,1	100	2001	INE (2)	Llanos	41,5	9,6	15,7	11,4	5,0	1,9	5,3	8,8	0,4	100						

Noias: (1) Los datos corresponden a las encuestas de Alimentación y Nutrición aplicadas por igual a hombres y mujeres de toda edad en las ciudades de La Paz (muestra de 1000 hogares), El Alto (567 hogares), Santa Cruz (781 hogares) y Cochabamba (920 hogares). INE (1994)-ORSTOM.

(2) Los datos del año 2001 corresponden a la encuesta aplicada a personas de ambos sexos y diferentes edades de las zonas del Altiplano, Valles y Llanos en sectores Urbano y Rural. INE (2002)-MECOVI

(3) Corresponde a la encuesta de seguimiento del consumo de alimentos en el Departamento de La Paz. INE 1994

(4) Corresponde a datos de las encuestas de AIPE-CIPRODEC (2000) y CEPROMU-AIPE (2001).

3. INICIATIVAS IMPLEMENTADAS SOBRE EL TEMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

3.1. Aspectos institucionales referidos a la Seguridad Alimentaria

Existe una serie de iniciativas implementadas sobre la seguridad alimentaria que provienen tanto del sector gubernamental como del sector privado y la cooperación internacional.

En el sector gubernamental, el Ministerio de Agricultura es el órgano principal del que han dependido, o al menos estaban directamente vinculadas en el pasado, las diversas instancias creadas para atender el tema de la seguridad alimentaria, tales como OFINAAL (Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria) y el CONALSA (Consejo Nacional de Asistencia Alimentaria).

Según, D.S. del 8 de mayo de 2003, se creó el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN)³⁶ como “organismo encargado de impulsar y coordinar la participación interinstitucional e intersectorial para la formulación y seguimiento de las Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición en el país”. También se menciona que el Gobierno “ha priorizado las políticas de alimentación y nutrición destinadas a la población boliviana, en especial a niños y mujeres”.

Asimismo, establece que la presidencia del CONAN sea ejercida por la Primera Dama de la Nación y se constituye una Unidad de Apoyo a la Gestión Social, dentro de la estructura del Ministerio de la Presidencia.

Existe, además, una serie de instancias sectoriales vinculadas a uno y otro componente de la SA, tales como el Sistema de Investigación Boliviano de Tecnología (SIBTA) encargado del apoyo tecnológico, y el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG), que permite normar el ingreso y comercialización de alimentos libre de incidencias de plagas y enfermedades.

Del mismo modo, en Salud Ambiental existe el Programa Nacional de Vigilancia y Control de Inocuidad de Alimentos (PRONVIA), cuyo objetivo es evitar enfermedades de origen alimentario y proporcionar alimentos de calidad, inocuos, seguros y fortificados.

El Sistema Nacional de Seguimiento de la Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana (SINSAAT) pretendía establecer un sistema de información y análisis a través de una red de estaciones experimentales, sobre los cambios climáticos y su incidencia en la producción agropecuaria. Lamentablemente, esto nunca pudo lograrse. En la actualidad la FAO ha elaborado el proyecto “Fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria-Bolivia”, que pretende desarrollar un sistema integral y sostenible de información y análisis para la formulación y seguimiento de políticas sobre SA, propuesta que actualmente está siendo discutida en las instancias gubernamentales y de cooperación financiera.

La Dirección de Nutrición en el Ministerio de Salud es la instancia encargada de la elaboración de políticas, directrices, reglamentos y aspectos específicos de Salud y Nutrición, que son ejecutados a través del SUMI, los Programas EXTENSA y ASISTES, los CEDES (Centros Departamentales de Salud) y los diversos municipios.

³⁶Conformado por los Ministerios de la Presidencia de la República, de Hacienda, de Desarrollo Sostenible, de Desarrollo Económico, de Educación, de Salud, de Trabajo y de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.

El Sistema Nacional de Información de Salud (SNIS) incluye sub sistemas destinados a monitorear aspectos del estado nutricional, especialmente en el binomio madre-niño, en los Centros de Salud.

Al interior de la Cooperación Internacional se pueden diferenciar también una serie de instancias que apoyan diversos aspectos de la Seguridad Alimentaria.

En el Sistema de Naciones Unidas, la FAO apoya al gobierno en la elaboración de Planes y Estrategias de Seguridad Alimentaria, al igual que en diversos proyectos específicos. El PMA también apoya con su Programa País a diversos sectores y regiones en base a sus alimentos donados (Programa de alimentos por Trabajo, alimentación escolar y otros) y, más recientemente, en base a sus informes sobre la vulnerabilidad alimentaria. De igual manera, la OMS/OPS apoya a todo el rubro de la nutrición y salud con los micronutrientes, vitaminas, etc.

La Unión Europea apoya el programa alimentario con un programa especial denominado PASA (Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria) al que destinaron inicialmente 100 millones de dólares por un periodo de 5 años. El PASA apoya a la mayoría de las regiones del país, sobre todo en riego y micro riego.

Otra agencia importante constituye USAID (United States Agency for International Development), quién apoya la alimentación a través de donaciones alimentarias del Título II, que son distribuidas a través de sus diversas ONG's (Save The Children, PCI, ADRA-OFASA) en diferentes programas (Food for Work, Food for children).

También están las instituciones privadas, ya sea las que conforman a diversas ONG's como a organizaciones de base. Entre las ONG's figuran AIPE (Asociación de Instituciones de Promoción y Educación), que aglutina a diversas instituciones de desarrollo que implementan un Programa de Mejoramiento Nutricional (PROMENU). El PIDAASA (*Programa de Intercambio, Diálogo y Asesoría en Agricultura Sostenible y Seguridad Alimentaria*) también es otra red de instituciones que están empezando a trabajar en Seguridad Alimentaria a través de una serie de talleres de reflexión.

Desde el punto de vista de las organizaciones de base figura el CIOEC (Comité Interinstitucional de Organizaciones Económicas Campesinas), que aglutina a más de 300 organizaciones de productores en todo el país, a quienes apoya en términos de la comercialización de sus productos agrícolas, gestión y administración.

3.2. Marco de las Políticas y Normas Legales referidas a la Seguridad Alimentaria

En los recientes años pasados no se formularon Políticas y Normas relacionadas con la Seguridad Alimentaria; sólo se formularon algunas directrices y planteamientos (algunos de ellos no ligados entre sí) muy específicos relacionados con la alimentación, salud y nutrición, entre los que sobresalen:

³ El Seguro Básico de Salud (SBS), que hace algunos meses fue ampliado en sus prestaciones-abarcando la totalidad de éstas³⁷ - por lo que ahora se le denomina Seguro Universal Materno Infantil (SUMI). Para ampliar los servicios de salud y mejorar las coberturas de atención y disminuir la elevada tasa de mortalidad materna e infantil³⁸, se creó el Programa Nacional EXTENSA para 209 municipios rurales (51 Distritos de Salud),

³⁷Restringido a las atenciones de alta especialidad (como las prótesis dentales, traumatología, enfermedades cardiovasculares).

³⁸Que según recientes datos de la OMS/OPS, Bolivia todavía tiene una elevada tasa de mortalidad infantil, la segunda más elevada de América Latina después de Haití.

mediante acciones focalizadas que tiendan a fortalecer la oferta y organizar la demanda de salud.

³ Mediante una Resolución bi-Ministerial de los Ministerios de Salud y Educación, la Política de Salud y Alimentación Escolar, establece lineamientos generales de salud y alimentación en los escolares, con el objetivo de reducir la incidencia de los desórdenes por deficiencia de yodo, anemias, vitamina A; reducir el índice de infestación parasitaria, mejorar el aprovechamiento biológico de los alimentos y mejorar las condiciones de higiene y saneamiento básico. Se deberá distribuir a los escolares raciones alimenticias fortificadas con micronutrientes, siendo las Juntas Escolares (conformadas por los padres de familia) las encargadas de la distribución y control, y administradas por los gobiernos municipales.

Dada la crítica situación de pobreza y desnutrición en que se encuentra gran parte de la población boliviana, sobre todo la rural, estos programas constituyen un apoyo muy importante para la alimentación y nutrición de la población escolar.

Para complementar la anterior medida y en un intento de vincular el aspecto del consumo-nutrición con el fomento a la producción nacional, en octubre del año 2000 se promulgó el Decreto Supremo N°. 25963 que establece la obligatoriedad de los Programas de Desayuno Escolar y de Atención Integral al Niño (PAN), para incorporar en sus componentes sólidos elaborados con harina de trigo, un mínimo del 15% de cereales andinos (soya, maíz, amaranto, cañahua y quinua) y constituir harinas mixtas denominadas Boliviarina.

En los hechos, esta disposición no se cumple, ya que en la casi totalidad de los programas de alimentación escolar, tanto las administradas por los municipios como también por los organismos de cooperación internacional, se distribuyen alimentos de procedencia extranjera en su mayoría, y no se incorpora el 15% de los cereales tradicionales en las harinas de trigo.

En lo que hace a los aspectos productivos, el Ministerio de Agricultura continúa revisando y modificando la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural – ENDAR - (elaborada en el anterior gobierno) en la que se planteaban diversos aspectos relativos al incremento de la producción agrícola de los productos que tenían perspectiva de mercado, planteando un apoyo sólo a los agricultores con recursos.

Esta Estrategia plantea como objetivo general el dotar a todos los productores y actores económicos rurales (empresarios, campesinos e indígenas) de los medios y conocimientos necesarios para insertarse de manera sostenida y competitiva en los mercados. Sus objetivos específicos son:

- i) articular los procesos productivos agropecuarios y rurales a la demanda de los mercados internos y externos de manera competitiva,
- ii) apoyar las estrategias de inserción en la actividad económica y de seguridad alimentaria que desarrollan diversos estratos campesinos e indígenas,
- iii) ampliar el mercado interno de productos agropecuarios y servicios rurales, y finalmente,
- iv) identificar nuevos acuerdos comerciales e internacionales y consolidar los existentes.

4. ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Al analizar los avances de la situación en los últimos años, se observa un panorama difícil para cumplir los Objetivos del Desarrollo del Milenio relativos a

disminuir a la mitad la incidencia de la pobreza extrema (reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día) y el hambre en el año 2015.

Bolivia ha estado realizando esfuerzos, con significativos avances, sobre todo en la década de los años 90 (lamentablemente no continuados por diversos factores de índole política y conflictos sociales de los años 2002-2003). Los avances se expresan, por ejemplo, en que la tasa bruta de mortalidad ha disminuido del 20% en 1970 al 8% en el 2003, y la esperanza de vida aumentó de 46 (1970) a los 64 años (2003) (UNICEF, 2004).

De igual manera, Bolivia ha estado paulatinamente aumentando su gasto hacia el sector social, alcanzando el 17.9% del total de sus ingresos (es el país Andino que más parte de sus ingresos destina a ese gasto, según la CEPAL/PMA-2004), lo que se traduce que en el año 2003, el 74% de los niños lactantes disponía de alimentos complementarios, el 40% de los niños accedió a vacunas regulares del PAI (Programa de Apoyo Infantil); el 94% de la población estaba inmunizada contra la TB, el 81% contra DPT, el 79% contra la poliomelitis y el 64% contra el sarampión. De igual manera, el 59% de los niños con diarrea recibieron rehidratación oral y alimentación continuada (UNICEF, 2004).

A pesar de esos datos, algunos indicadores (FAO, 2002) muestran que Bolivia todavía se encuentra entre los países del mundo que tienen entre el 20-34 % de su población sub nutrida; habiendo mejorado entre el periodo 1990/1992 y 1998/2000, bajando del 23.7% al 23% y ubicándose en el grupo de países como Mali, Uganda e India, pero muy por debajo de países vecinos como Chile, Argentina y Uruguay³⁹.

Por otro lado, Bolivia todavía presenta una alta incidencia en la desnutrición global y crónica de los niños menores de 5 años (a pesar de haber disminuido en los últimos años), pero no ocurre lo mismo con el total de desnutridos por el crecimiento vegetativo de la población infantil. La insuficiencia de peso afecta al 7% de los pobladores y la insuficiencia de talla al 27% (CEPAL/PMA, 2004).

¿Y quiénes son las personas pobres y malnutridas? ¿A quiénes afectan la pobreza y la malnutrición? A las poblaciones que se encuentran principalmente en el sector rural⁴⁰, que viven en el altiplano y los valles que son campesinos (Aymaras, Quechuas), y a los habitantes de los pueblos indígenas (Tupiguaraníes, Mozetenes, etc.), que tienen un escaso acceso a los recursos productivos y al agua potable, al saneamiento básico y a los demás servicios básicos.

Al interior de esa población sobresale la situación de los niños. La probabilidad de que los niños en extrema pobreza sufran desnutrición global es entre 40% y 130% superior a la media nacional, equivalente a 2.4 y 6.4 veces más la de los no pobres (CEPAL/PMA, 2004). Por otro lado, el déficit de talla entre los niños pobres y no pobres es de 3 veces.

La probabilidad de ser desnutrido es mayor entre niños de zonas rurales que entre los urbanos. En desnutrición global, la diferencia es de 6 puntos en el país, en detrimento de la población rural infantil; y en la crónica, la diferencia es de 18.5 veces⁴¹.

Las madres y las mujeres embarazadas también constituyen otro sector vulnerable de la población por sus elevados niveles de anemia, carencia de vitamina A y otros nutrientes, lo

³⁹En cifras absolutas, el número de personas sub nutridas cambió de 1.4 millones (26% del total de la población) en 1979/1981, a 1.7 millones (26% de la población) en 1990/1992 y a 1.9 millones de personas (23% del total de la población) entre 1998/2000, constituyendo el índice más alto de toda América Latina, y sólo superado por países del Caribe y Centro América como Haití, Nicaragua y Guatemala.

⁴⁰Aunque cada día se vuelve más importante la cantidad de población que migra del campo a las ciudades constituyendo las villas miserias o los habitantes de las laderas.

⁴¹Las poblaciones rurales de las zonas altas de la cordillera son las más vulnerables a la desnutrición en el caso de los niños menores de 5 años (Potosí sobre todo, Oruro y Chuquisaca), poblaciones que son indígenas.

cual, junto a su grado de instrucción y escolaridad, influye en el estado nutricional de los hijos. Diversos estudios (Prudencio J. y Velasco M., 1987) ya han demostrado que las mayores prevalencias de desnutrición se encontraban en los grupos de madres que no tenían ningún grado de instrucción o en proceso de alfabetización. Recientes estudios de organismos internacionales (CEPAL/PMA, 2004) confirman lo anterior, al sostener que los niños desnutridos con madres que cursaron los niveles de educación primaria, son menores en un 40% respecto a los niños desnutridos con madres sin educación, lo que nos indica la urgencia de enfatizar los esfuerzos en la educación y, sobre todo, incorporar en el curriculum escolar la materia de educación en alimentación y nutrición.

Pero no es solamente el factor educación en el que hay que incidir para combatir la desnutrición en el país, sino también en el acceso a los servicios básicos, pues las incidencias de diarrea y desnutrición de los niños son mayores en los hogares que no tienen acceso al agua potable y alcantarilla. La carencia de agua potable, el manejo de ésta y el elevado riesgo de contaminación dentro del hogar, a lo cual también contribuye la falta de tratamiento del agua antes de beber, especialmente en las regiones donde las fuentes de agua son inseguras (pozos, ríos, vertientes, etc.), inciden en la desnutrición.

Otra pregunta necesaria que surge es la relativa a las causas de la desnutrición. ¿Por qué se genera la sub nutrición en el país? La sub nutrición en el país no se origina por falta de disponibilidad de alimentos, ya que – como se observó en capítulos anteriores – el país tiene suficientes recursos naturales como para producir toda clase y variedad de productos y en cantidad abundante como para atender las necesidades de alimentos de toda la población, por lo que el problema no es carencia o insuficiencia de alimentos (oferta nacional), sino el desigual acceso y mala distribución de ellos.

Pero, ¿por qué se produce esa desigualdad? Existen factores causantes entre los que sobresalen los siguientes:

a) La concentración de los recursos productivos (tierra, agua, capital) en pocas manos, mientras la mayoría de la población tiene escaso acceso a ellos. En el Oriente del país hay familias que poseen grandes cantidades de tierras (latifundios de más de 100.000 Has de propiedad) que fueron obtenidas en los gobiernos de facto, mientras en el altiplano y valles las familias no tienen tierras o tienen escasa superficie. De igual manera, los campesinos no tienen acceso al crédito por las condiciones inaccesibles y garantías que les exigen las entidades financieras; tampoco tienen acceso al agua de cultivos (riego), lo que incide, entre varios otros factores como tecnología, semillas, fertilizantes, etc., en una baja producción y acceso al mercado.

b) Una fuerte concentración de los ingresos en una población reducida, mientras la mayoría tiene ingresos bajos. El decil más rico de la población supera en más de 30 veces el ingreso per cápita del 40% más pobre, diferencias sólo superadas por Brasil (el país de las mayores diferencias en América Latina) (CEPAL/PMA, 2004). Contradictoriamente, Bolivia es el único país de toda América Latina donde más del 20% de la población está subnutrida y 75, o más, de cada mil niños mueren antes de llegar a los 5 años de edad (FAO, 2002). Estas diferencias se incrementan si se compara el 20% más rico con el 20% más pobre: los primeros tienen ingresos medios equivalentes a 44 veces los ingresos de los segundos ⁴².

c) Políticas de comercio exterior agrícola que permiten el ingreso de diversos productos extranjeros (que son subvencionados en sus países de origen), y que están desplazando de nuestro propio mercado a los productos nacionales, quitando empleo e ingresos a la población

⁴²Según el Informe de UNICEF sobre la niñez (UNICEF 2004), en relación a la distribución familiar del ingreso en Bolivia en el periodo 1990-2002, el 40% más pobre de la población recibe 13% del ingreso y el 20% más rico de la población recibe el 49% del total de los ingresos.

rural, justamente la más pobre del país (Prudencio y Ton, 2004). En esta situación inciden las políticas agrícolas internas que se traducen en una falta de control al contrabando, carencia de sostén de precios y carencia de apoyo a la producción interna de alimentos (créditos, asistencia técnica, etc.). La política comercial boliviana no protege la producción interna al no aplicar ni siquiera las medidas permitidas por la OMC en materia de importaciones y exportaciones, mientras que el resto de los países sí las aplica⁴³. También hay que considerar que en esa situación influyen las medidas proteccionistas y subsidios que aplican otros países a su agricultura⁴⁴.

La persistencia de población desnutrida en el país está demostrando que el Estado no está cumpliendo el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y tampoco el artículo 11 del Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (a pesar de haber ratificado ese compromiso)⁴⁵.

El Estado boliviano debe gobernar en función de los Derechos que él se ha comprometido a respetar, es decir, debe hacer esfuerzos por favorecer los derechos de los grupos de personas más vulnerables determinadas anteriormente. Esto significa elaborar e implementar políticas y programas especialmente destinados a reducir el número de personas desnutridas (y en inseguridad alimentaria). De igual manera, significa no elaborar ni adoptar medidas susceptibles de impedir ese objetivo o de agravar la desnutrición.

Se ha visto que la mayoría de la población vive de la agricultura y la mayor parte son pequeños campesinos. La producción agrícola de los pequeños agricultores es la base de la economía y sobre todo de la seguridad alimentaria a nivel rural y urbano, por lo tanto, nacional. Ella abastece de empleo a los campesinos y de alimentos a la población urbana y a los mercados locales. La política agrícola nacional y las políticas de comercio deben reforzar a los pequeños productores campesinos y también apoyarlos.

Pero, ¿cuáles deben ser esas políticas? En primer lugar, los organismos internacionales deben dejar en libertad al país para que elabore su propia política, es decir, nuestros propios planteamientos de seguridad alimentaria y no imponernos programas económicos que no nos favorezcan como ha estado sucediendo hasta ahora. En segundo lugar, se deben elaborar estrategias que consideren que Bolivia posee suficientes recursos productivos para lograr que los campesinos produzcan nuestros propios alimentos (sin desventajas frente a los productos extranjeros), entre otros aspectos importantes como se detalla en el acápite posterior.

Estos planteamientos no constituyen ninguna novedad ya que desde hace un tiempo, diversas organizaciones de productores y sectores de la sociedad civil están realizando propuestas más o menos parecidas. Sin embargo, no se logra avanzar en ese aspecto. ¿Por qué? ¿Por qué persiste el problema? ¿Por qué no se adoptan medidas que favorezcan a la seguridad alimentaria de la población?

Fundamentalmente creemos que por **falta de una decisión política** que no sólo corresponde a este gobierno, sino a varios anteriores que no tienen la voluntad política de

⁴³De aproximadamente 15 medidas que la OMC permite aplicar a los países atrasados en materia de importaciones (contingentes de importaciones, comercio de compensación, medidas de salvaguardia, etc.), Bolivia sólo aplica 5 y 3 en materia de salud. En las exportaciones, de 11 medidas (subsidio de exportaciones, seguro de exportaciones, etc.) sólo aplica 2.

⁴⁴Por ejemplo en 1999, los países de la OCDE subvencionaron por un valor de 283.000 millones \$US, correspondiendo 114.000 millones \$US a la UE (49% PIBA), 54.000 millones de dólares a los USA (24% del PIBA). La OMC autoriza una ayuda de apoyo a la agricultura hasta del 5% del PIBA de los países desarrollados, lo que se traduce, por ejemplo, en que el Japón apoya a cada agricultor con US\$ 25.190 y con US\$ 11.378 por cada hectárea, USA con 20.803 \$US/agricultor y con 120 \$US/ha. Los países latinoamericanos también tienen apoyos y medidas de protección a su agricultura. Brasil por ejemplo destina 23.000 millones de dólares para créditos rurales, subvenciones, stocks, asistencia técnica y otros.

⁴⁵Pero ese compromiso no sólo involucra al Estado boliviano sino que trasciende a toda la cooperación internacional en Bolivia que ratificó ese Acuerdo, ya que el compromiso obliga a otros Estados a asegurar "por vía de Acuerdos Internacionales", que el Derecho a una alimentación suficiente beneficie la atención requerida.

enfrentar este problema, lo que se traduciría en una mayor inversión de capital como lo hace por ejemplo Venezuela⁴⁶ o el Perú⁴⁷.

En Bolivia, se priorizan otros sectores de la economía nacional, como el financiero y otros proyectos, como el desarrollo alternativo; no así el tema de la seguridad alimentaria. Este tema, ubicado en el último puesto de la agenda gubernamental, se traduce por ejemplo, en que la Dirección de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud no cuenta con los recursos materiales y humanos necesarios para realizar sus labores, o más recientemente, que ningún Ministerio - incluido el Ministerio de la Presidencia de la República - quiera cobijar en su seno al recientemente creado Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), máxima instancia para encarar el problema de la alimentación y nutrición en Bolivia.

Lo anterior también se manifiesta en el sentido de que los Planes de Desarrollo Nacional (y Planes de Lucha contra la Pobreza) que se elaboran cada cierto tiempo por el gobierno de turno para presentarlos en el Club de París en busca de financiamiento no expresan el tema de la alimentación y de la seguridad alimentaria nacional.

Lo mismo sucede con los Planes de Desarrollo Departamental, que no expresan las necesidades y requerimientos de los planes municipales⁴⁸, no sólo por la postergación de las decisiones políticas, sino también por la escasa presencia del Estado a nivel de las regiones y poblados⁴⁹.

5. PROPUESTA PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

La conformación de una Estrategia de Seguridad Alimentaria Nacional debe considerar, primero que nada, que la agricultura juega un rol fundamental en el país, ya que es capaz de producir alimentos para la población boliviana por los amplios recursos naturales del altiplano, valles y trópico (con diversos sistemas productivos que permitirían lograr un mayor autoabastecimiento interno, mayor autonomía y menor vulnerabilidad) y también porque cobija a un grupo importante de la población nacional (que es sujeto principal y determinante del desarrollo nacional, porque produce la mayoría de los alimentos que consumimos, porque produce materias primas para la industria y porque representa la mayoría de la fuerza de trabajo).

El desarrollo de una Estrategia de Seguridad Alimentaria implica cumplir una serie de condiciones como la intensificación del uso de las extensiones de tierra que poseemos y la disminución de las explotaciones grandes, lo cual significa abordar problemas de acceso a la

⁴⁶Que está invirtiendo cerca de 80 millones de dólares en la implementación de su Estrategia de Seguridad Alimentaria (Taller sobre las Estrategias de Seguridad Alimentaria de los países de la CAN, FAO, Lima, Octubre, 2004)

⁴⁷Que implementa una Estrategia bien detallada con objetivos y metas específicas por años, con planes de desarrollo local/regional, localización territorial, organización de espacios administrativos, identificación y caracterización de los grupos de riesgo en inseguridad alimentaria, con un marco institucional donde participan las empresas públicas, privadas, la sociedad civil, universidades y centros de investigación, con una serie de ejes de desarrollo. (FAO – CAN, 2004).

⁴⁸Una muestra clara constituyen los recientes resultados de las Mesas de Diálogo Municipales (finalizadas en XII/04) que priorizaron sus necesidades, como los recursos con los que cuentan los municipios, muy distantes de lo expresado en los Planes Departamentales.

⁴⁹Un ejemplo de lo anterior constituye la reciente experiencia del proyecto de la FAO titulado "Lineamientos de un sistema de información sobre seguridad alimentaria y nutricional en Bolivia" que pretende implementar un sistema ágil y permanente de recopilación de información climática, agrícola (producción, rendimientos), social y macroeconómica a nivel municipal para analizar y realizar recomendaciones de políticas para mejorar la SA del país. Para el efecto, en algunos municipios de Oruro se capacitó a comunitarios para la recopilación de esa información en comunidades según muestreo. Los datos fueron entregados al municipio respectivo. El problema surge cuando el municipio no tiene a quién entregar esa información para su sistematización, debido a que no hay una instancia correspondiente (y con recursos financieros) en el Ministerio de Agricultura.

tierra y la redistribución, de producción agrícola, empleo e infraestructura, complementados con políticas agrícolas y de comercio exterior.

5.1 Lineamientos básicos de una Estrategia

La Estrategia de Seguridad Alimentaria deberá:

1. Recibir un tratamiento integral y multisectorial de las instituciones públicas, privadas y organizaciones representativas de la sociedad civil y de los grupos vulnerables.
2. Considerar que la condición nutricional de la población es causa y efecto sobre el desarrollo económico.
3. Garantizar el derecho de las personas al acceso, disponibilidad, estabilidad y uso de alimentos, promoviendo la producción sostenible de alimentos estratégicos para la seguridad alimentaria y revalorizando la cultura local y la conservación de los recursos genéticos.
4. Articular políticas macroeconómicas y sectoriales tomando en cuenta su impacto en la disminución de la pobreza.
5. Promover la activa participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el diseño, ejecución, evaluación y vigilancia de políticas, programas y proyectos de seguridad alimentaria.
6. Fortalecer la institucionalidad a fin de que se garantice la planificación, monitoreo, seguimiento y evaluación integral de la seguridad alimentaria en coherencia con los procesos de descentralización, inversión social y participación ciudadana.

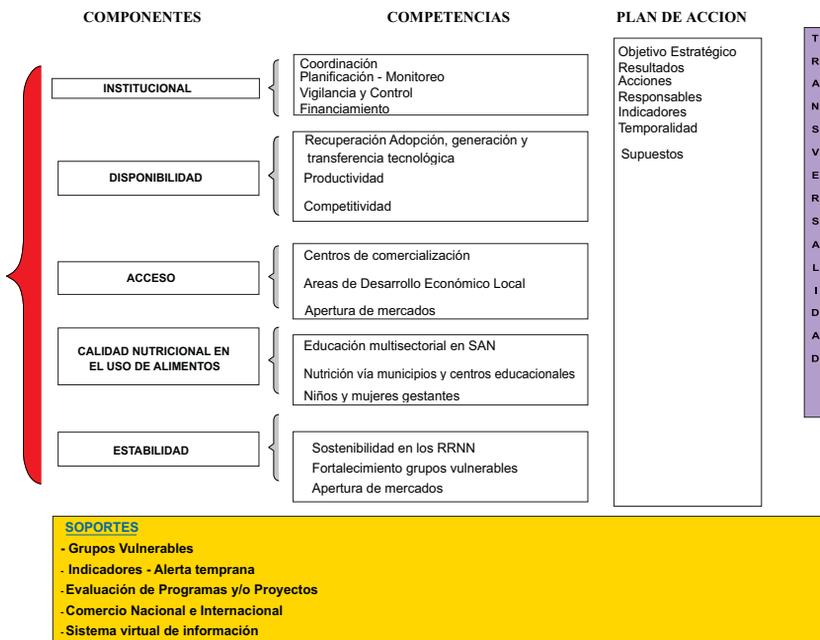
5.2 Objetivo

El objetivo principal de la Estrategia de Seguridad Alimentaria es el de reducir a la mitad el número de desnutridos en Bolivia en los próximos 12 años.

5.3 Los componentes de la Estrategia

La Estrategia estaría compuesta por cinco Componentes: el Institucional; el de Disponibilidad; el del Acceso sostenido de los alimentos; el de Calidad nutricional en el uso de los alimentos y, finalmente, el de Estabilidad. Cada uno de estos Componentes tendría sus respectivas Competencias, así como Planes de Acción, con una transversalidad entre los diferentes Componentes y con distintos soportes como los Grupos vulnerables, los Indicadores de alerta temprana, la Evaluación de programas y proyectos; el Comercio nacional e internacional y el Sistema virtual de información, tal como ilustra el siguiente esquema de la Matriz.

Figura 1.
Estrategia Nacional De Seguridad Alimentaria y Nutricional
Marco Directriz de la Estrategia



Fuente: Elaboración Propia

5.4 El Componente Institucional plantea como su objetivo principal:

Coordinar, proponer y establecer acciones, concertando y aglutinando esfuerzos y recursos de las instituciones públicas, privadas y de apoyo al desarrollo agropecuario, en beneficio de comunidades, municipios o mancomunidades que se encuentren vulnerables a la seguridad alimentaria.

La instancia Institucional máxima debería tener el rango de un Ministerio con el suficiente poder político y apoyo económico para implementar la Estrategia de Seguridad Alimentaria a nivel Nacional.

A nivel operativo se plantea una Instancia Ejecutiva; la Unidad Técnica de Coordinación, que debe incluir 4 niveles técnicos operativos a nivel de programas y proyectos. Cada nivel técnico se ocuparía de un componente de la estrategia, es decir de la disponibilidad, el acceso sostenido de alimentos, la calidad nutricional y la estabilidad; y trabajarán en coordinación con cada una de las instancias públicas y privadas adicional a la Cooperación Internacional.

Las principales atribuciones de gestión de la Unidad Técnica de Coordinación dentro la Secretaría Técnica del CONAN son las de; Coordinación, Propuestas - Estrategias,

Planificación, Monitoreo, Vigilancia - Control (en los casos de alimentos donados o destinados a poblaciones en emergencia) y Financiamiento; incluyéndose soportes que permitirán fortalecer las políticas desarrolladas e insumos para cada uno de los restantes componentes. Se deberán establecer los alcances y justificaciones que permitan la consolidación presupuestaria tanto a nivel de la Cooperación Internacional como del Tesoro General de la Nación, para lo que inicialmente se trabaja la Estrategia de acuerdo a lo establecido por el Sistema de Planificación (SISPLAN) a fin de que se incluya dentro del Plan General de Desarrollo Económico Social (PGDES) y los Planes de Desarrollo Departamental (PDD).

Los resultados esperados en este Componente son diversos, sobresaliendo que la Seguridad Alimentaria Nutricional se encuentre en programas y/o proyectos Municipales, Departamentales y Nacionales; la existencia de espacios de análisis, discusión y concertación interinstitucionales; que los recursos financieros en SAN cuentan con el apoyo del Estado, de la Cooperación Internacional y Representación de la Sociedad Civil, y que se cuentan con Unidades de Control en alimentos inocuos y vigilancia en la distribución y uso de alimentos declarados en situación de emergencia.

5.5 El Componente de Disponibilidad plantea como su objetivo principal:

Incrementar la producción y productividad agropecuarios implementando el manejo sostenible de los recursos naturales, a fin de lograr la suficiente cantidad y calidad de alimentos para el consumo de la población en condiciones de inseguridad alimentaria.

Este Componente permite establecer áreas de acción que tienen como finalidad aumentar la disponibilidad de los alimentos.

Se identifican a las instituciones más afines dentro el sector público (se incluye a Salud⁵⁰ por que es a partir de esa instancia que también deben demandarse los productos, ya sean materias primas o con valor agregado), a la Sociedad Civil y a la Cooperación Internacional que tienen una responsabilidad directa en el Componente. Adicionalmente se incluyen los Soportes que serán necesarios emplearlos, los que deberán ser desarrollados y retroalimentados con el Componente Institucional.

Los resultados esperados en este Componente son diversos, como por ejemplo que las organizaciones de productores poseen la capacidad de gestión en SAN; se diversifica la producción agropecuaria; se fortalece, optimiza y/o se implementa infraestructura productiva; aumenta la productividad agrícola. y el control en fronteras es eficiente y restringe el contrabando.

5.6 El Componente de Acceso sostenido a los alimentos plantea como objetivo principal:

Mejorar el acceso físico y económico a los alimentos en calidad y cantidad suficiente, de forma que les permita satisfacer sus necesidades elementales.

Este componente no sólo tiene que ver con el acceso económico de la población vía mejora de las condiciones de empleo o ingresos monetarios producto de su producción, sino también de la accesibilidad a los mercados locales, nacionales o internacionales donde les permitan generar ingresos por su comercialización, incluyendo aspectos relacionados a la agregación de valor a la producción.

⁵⁰Que teóricamente correspondería al Componente del Aprovechamiento Biológico adecuado de los alimentos.

Se incluyen a las instituciones del sector público más afines a este componente, las que deberán estar en estrecha coordinación con los representantes de la sociedad civil y el apoyo técnico y/o económico de la Cooperación Internacional.

Al igual que los anteriores Componentes, se incluyen algunos soportes, los mismos que deben ser permanentemente retroalimentados con la instancia Institucional, con la finalidad de tener una misma estrategia en los diferentes alcances que se establecen.

Los resultados esperados en este componente son contar con centros comerciales para un mayor acceso a los alimentos; mercados locales, nacionales e internacionales accesibles para la venta de los productos agropecuarios; la existencia de fuentes de financiamiento que promueven el acceso de los alimentos; y poblaciones y/o municipios con potencial económico productivo.

5.7 El Componente de Calidad Nutricional en el uso de los alimentos plantea como objetivo general:

Consumir alimentos inocuos con valor nutricional adecuado, que permitan disminuir y en lo posible erradicar los niveles de desnutrición aguda y crónica en que se encuentran los grupos vulnerables en seguridad alimentaria, tanto a nivel rural como peri-urbano.

Este último componente responde en esencia a la demanda de alimentos de los sectores vulnerables a la seguridad alimentaria, ya que de su uso y consumo dependerán las condiciones nutricionales futuras en que se encuentren las poblaciones, las familias, los niños preferentemente menores de dos años, y las mujeres gestantes situadas en condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria.

Para ello es necesario involucrar a los sectores que hacen a una mejor educación en seguridad alimentaria y nutricional, la implementación de programas y/o proyectos vía áreas municipales y centros educacionales a través de la participación de instituciones estrechamente ligadas a este Componente, sean del sector público y privado, con la cooperación técnica y/o económica internacional.

Se incluyen soportes que deberán ser empleados en la identificación de grupos vulnerables, uniformización y estandarización de indicadores y Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de los programas y/o proyectos en seguridad alimentaria que se generen.

Los resultados esperados en este Componente son: saneamiento básico y hábitos de higiene en zonas rurales y áreas periurbanas; educación preventiva en alimentación y nutrición (es un esfuerzo multisectorial en beneficio de la población pobre y en inseguridad alimentaria); incluir dentro del Currículum Escolar asignaturas en materias de higiene y SAN, conformar equipos de educación y prácticas alimentarias para el consumo de los alimentos; el enfoque de género forma parte de los procesos de capacitación e intervención en prácticas nutricionales; los niños y mujeres embarazadas son los grupos vulnerables de mayor atención que se encuentran en condiciones de inseguridad alimentaria; existen los mecanismos de control de calidad e inocuidad de alimentos; y finalmente se legisla y aplica una Ley de Defensa del Consumidor.

5.8 El Componente de Estabilidad plantea como objetivo general:

Asegurar un suministro de alimentos continuo en el tiempo, reduciendo la vulnerabilidad y los riesgos del sector agropecuario.

Este Componente incluye aspectos de adopción, generación y transferencia tecnológica competitiva y de Alerta Temprana, que deberán estar estrechamente ligados a la demanda de los grupos vulnerables en seguridad alimentaria, así como al manejo sostenible de los recursos naturales.

Los resultados esperados en este Componente incluyen que los recursos financieros están disponibles en el apoyo a la SAN de los grupos vulnerables; la oferta de alimentos responde a las demandas de los grupos vulnerables a la seguridad alimentaria ante los desastres naturales y declaraciones de emergencia y contar con sistemas adecuados de información de precios y mercados.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hay una tendencia de la población a concentrarse en áreas urbanas, lo que significa que la población pobre y en inseguridad alimentaria se está trasladando del campo a las áreas marginales de las principales ciudades y el Estado está incapacitado de enfrentar esa problemática, no solamente en términos de carencia de servicios básicos (viviendas, luz, agua potable, alcantarilla) sino también en abastecimiento y distribución de alimentos básicos, y servicios de salud.

Un buen porcentaje de esa población corresponde a población joven sin perspectivas de empleos asalariados por la limitación en la educación y capacitación. El Estado no está previendo esto, y los gobiernos municipales se encuentran limitados por la escasez de recursos monetarios y también por problemas de manejo y gestión administrativa.

En los últimos años, la línea de pobreza o la distancia del ingreso de la población pobre no se han modificado. Esto significa que el ingreso promedio de los pobres es inferior en un tercio al costo promedio de la canasta de consumo familiar estimada como necesaria. En zonas rurales, la incidencia de pobreza en los últimos años también ha sido ascendente, lo que significa que el ingreso promedio de la población rural pobre apenas puede cubrir la mitad del costo de la canasta básica alimentaria familiar. Esto constituye una baja probabilidad de que Bolivia alcance la meta del Milenio. Si a eso añadimos la inestable situación socioeconómica y política que vive Bolivia desde hace 2-3 años, resulta difícil proyectar una tendencia clara y sostenida al respecto.

Un poco más de la mitad de las comunidades bolivianas se encuentra en los grupos de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Asimismo, el 16% de la población total de Bolivia se concentra en 7.718 comunidades más vulnerables, y el 78% de esa población es extremadamente pobre.

Hay un incremento en la producción de los cultivos de exportación y agroindustriales en base a la superficie cosechada principalmente, pero hay un estancamiento y/o disminución de la superficie cultivada de los principales productos de consumo interno.

El patrón alimentario nacional está basado en un alto consumo de cereales, trigo principalmente, que en su gran mayoría es importado y donado. El incremento en los últimos años de la procedencia externa de este producto, al igual que del grupo de lácteos y edulcorantes, se realiza a costa de la disminución del grupo de raíces y tubérculos que en los últimos años ha disminuido drásticamente. Lo anterior implica una mayor dependencia en términos del consumo energético y un cambio en los hábitos alimentarios de la población.

En términos de la desnutrición de los niños menores, ésta ha tenido avances significativos respecto a años anteriores. No obstante, la situación continúa siendo

preocupante, sobre todo en el sector rural del país, por lo que Bolivia es catalogada como uno de los últimos de América Latina.

En el marco de las disposiciones legales hubo esfuerzos por enfrentar el problema de la pobreza, el consumo de alimentos suplementarios y la desnutrición. A pesar de eso, los esfuerzos han sido totalmente insuficientes ya que los distintos gobiernos no consideraron este tema prioritario en su agenda, y no destinaron suficientes recursos financieros y técnicos para enfrentar el tema de la inseguridad alimentaria, la salud y la nutrición de la población, sobre todo la rural.

Hace años que el país no tiene definida una Política Agrícola y de Comercio Exterior, por lo que se recomienda la urgente elaboración de ésta, que emane de diálogos y acuerdos con el sector agrícola campesino y que considere erradicar los procesos de exclusión social y económica, apoyando la infraestructura productiva y protección del mercado interno mediante la aplicación del sistema andino de la franja de precios; el establecimiento de aranceles, subsidios, medidas sanitarias y otras como hacen el resto de los países vecinos. A esto se agregarían sistemas de estabilización de precios para los productos agropecuarios, programas de ayuda a cosechas, créditos con precios establecidos, compras estatales para regular la comercialización, control de márgenes en mercados urbanos, precios mínimos en el mercado interno y otras.

Se debe considerar la Seguridad Alimentaria como una prioridad en la elaboración de políticas, programas y prácticas institucionales que favorezcan la viabilidad del sector agrícola campesino, principal productor de alimentos a nivel nacional.

Finalmente, es de suma importancia resaltar que una gran parte de la población no tiene empleo ni ingresos económicos suficientes que le permitan acceder a los alimentos en cantidades adecuadas y condiciones óptimas. El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer y niño tiene acceso físico y económico en todo momento, a la alimentación adecuada (o a los medios para obtenerla), y en Bolivia se ha demostrado que no toda la población cuenta con esa posibilidad.

Por eso se deben privilegiar políticas que permitan al Estado cumplir sus obligaciones en materia de derechos de las personas, y sobre todo el derecho a la alimentación. Esto supondrá un nuevo análisis de las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, específicamente de políticas en materia de comercio exterior y la ayuda al desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

AAA-AIPE-CIPRODEC-CDR. 2000. Memoria del diagnóstico de la problemática de seguridad alimentaria en los municipios de Pazña y Antequera (Provincia Poopo-Oruro). La Paz, Bolivia. 45 Págs.

Barrenechea Ramiro. 2002. Derecho Agrario. Edic. del Instituto Nacional de Reforma Agraria. La Paz, Bolivia. 24 Págs.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2001. Informe Competitividad: el motor del crecimiento. Washington, USA 36 Págs.

Centro de Promoción de la Mujer (CEPROMU) – AIPE. 2001. Diagnóstico alimentario nutricional del municipio de Cairoma. La Paz, Bolivia 38 Págs.

CEPAL/WFP. 2004. Hambre y desigualdad en los países andinos. Documento síntesis. Foro del Hambre de los países de la región Andina. Quito, Ecuador 36 Págs.

Cortés Geneviève. 2000. Partir pour rester. Survie et mutation de sociétés paysannes andines (Bolivie). Edic. IRD-France. 413 Págs.

CARITAS. 2004. Revista Control Social. Una visión a 3 años del HIPC La Paz 8 Págs.

FAO. 1999. Bolivia. Perfiles nutricionales por países. Roma, Italia. 45 Págs.

FAO. 2003. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. 38 Págs.

FAO. 2004. Estrategias e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina. Versión 1/10/04 CD.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 1994. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. La Paz, Bolivia. 62 Págs.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 1995. Encuesta de Seguimiento del Consumo de Alimentos (ESCA). Tomo II. La Paz, Bolivia. 188 Págs.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 1998 y 2003. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. La Paz, Bolivia. 148 Págs.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2002. Encuesta sobre el “Mejoramiento de las Condiciones de Vida” (MECOVI). La Paz, Bolivia.

Instituto Nacional de Estadística (INE) – MPC. 1990. Encuesta de Presupuestos Familiares. Edic. INE. La Paz, Bolivia 337 Págs.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2001. Censo de Población y Vivienda. Edic. INE. La Paz, Bolivia. 164 Págs.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2003. Anuario Estadístico 2002. Edic. INE. La Paz, Bolivia. 243 Págs.

Instituto Nacional de Reforma Agraria. 2003. Gaceta Agraria. La Paz, Bolivia. 36 Págs.

Ministerio de Desarrollo Económico. 2002. Viceministerio de Exportaciones. Estadísticas de exportación de los principales productos agrícolas 1995 – 2001. La Paz, Bolivia. 164 Págs.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MAGDR – SINSAAT). 1997. Hojas de Balance de Alimentos 1988-1996. La Paz, Bolivia. 56 Págs.

MAGDR – SINSAAT. 2000. Hojas de Balance de Alimentos 1997–99. La Paz.38 Págs.

MAGDR – SINSAAT. 2001.Recomendaciones por Día de Energía y Nutrientes para la Población Boliviana. 1998 – 2000. La Paz, Bolivia. 28 Págs.

MAGDR. 1998. Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuario (MACIA). 2004. Estadísticas Agrícolas, pecuarias y exportaciones. La Paz, Bolivia. CD.

MACIA. 2003. Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana (SINSAAT). Evaluación de la Producción Agropecuaria 2001-2002. La Paz, Bolivia. 48 Págs.

MACIA. 2003. Estrategia de Desarrollo Agropecuario Edic. MACIA. La Paz, Bolivia

Ministerio de Salud. Dirección Nacional de Nutrición.2000. Guías Alimentarias para Bolivia. La Paz, Bolivia. 56 Págs.

Prudencio, Julio y Ton Giel. 2004. Integración Regional y Producción Campesina. La Urgencia de Políticas de Soberanía Alimentaria. Edic CIOEC. La Paz, Bolivia 1986 Págs.

Prudencio, Julio. 2002 Agricultura sostenible y uso sostenible de la tierra en Bolivia. Edic. Secretariado Rural Perú – Bolivia. La Paz, Bolivia 110 Págs.

Prudencio J. y Velasco M. 1988 La Defensa del Consumo. Edic. CERES. La Paz, Bolivia.272 Págs.

Programa Mundial de Alimentos (PMA), FAO, SINSAAT, MDSP - Participación Popular. 2002. Análisis y cartografía de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Bolivia. Edic Gráfica Latina. La Paz, Bolivia. 145 Págs.

Programa de Apoyo al Sector Agropecuario de Potosí (PASAP) 2003. Establecimiento de la carga laboral y efectos de relaciones socio-culturales, económicas de los miembros de una familia en 5 comunidades en 4 municipios de acción del PASAP. Mimeo, Potosí-Bolivia 59 Págs.

PMA, FAO, SINSAAT, MDSP. 2003. (Mapa de la vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria por Organización Comunitaria) Edic PMA. La Paz, Bolivia.50 Págs.

PMA, FAO, SINSAAT, MDSP 2002. Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria. La Paz, Bolivia. 67 Págs.

UNICEF 2004. La Infancia amenazada. Estado Mundial de la Infancia 2005 152 Págs.

CAPÍTULO 4

ESTRATEGIA NACIONAL PARA MEJORAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN COLOMBIA

Octavio Villamarín Abril⁵¹

INTRODUCCIÓN

La Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) está relacionada con factores económicos, sociales, políticos, demográficos y culturales, desde la siembra, la producción, la distribución y el consumo, hasta la utilización biológica de los alimentos. Por esta razón, cualquier medida de política macroeconómica, social, sectorial o de comercio internacional que afecte el sistema alimentario y nutricional repercute en última instancia en la situación alimentaria y nutricional de la población.

Colombia se enfrenta a grandes desafíos en la búsqueda de la seguridad alimentaria de la población. Si bien los indicadores del estado nutricional han evolucionado de manera positiva, todavía el 13% de los colombianos está subnutrido, el 13,5% de los menores de 5 años presenta desnutrición crónica y la tasa de muertes por desnutrición es de 5 por cada cien mil habitantes. En tanto, la pobreza afecta a 23 millones de colombianos (52%), la indigencia a 6,8 millones de personas (15,45%), quienes carecen de ingresos para adquirir la canasta básica de alimentos.

También se presenta un entorno fiscal y presupuestario desfavorable. La deuda pública representa el 50% del Producto Interno Bruto (PIB) y cerca del 48% del Presupuesto General de la Nación para el año 2005 se destina a cubrir los costos financieros de la deuda y los altos gastos en defensa y seguridad nacional.

El propósito de esta Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria es realizar algunas contribuciones para la superación del hambre, la pobreza y la desnutrición que afectan a millones de colombianos, así como aportar al cumplimiento de los compromisos que adquirió el país en la Cumbre Mundial sobre Alimentación (CMA) y en la Cumbre del Milenio, relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. La efectividad de la Estrategia depende de las políticas sectoriales, económicas y de lucha contra la pobreza, así como de los avances en la resolución de los problemas estructurales del país, en particular, de la pobreza, las desigualdades, el narcotráfico y el conflicto interno.

Este documento se produce a partir del trabajo «Estrategias e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en Colombia», elaborado durante el año 2004, en el marco del Proyecto TCP/RLA/2909. La información ha sido actualizada y complementada con análisis y reflexiones sobre las acciones en SAN que se desarrollan actualmente en el país.

La primera parte describe el contexto socioeconómico de la SAN e identifica las principales situaciones problemáticas para cada uno de los componentes establecidos por la FAO: estabilidad, disponibilidad, acceso, uso y aprovechamiento biológico. En la segunda parte, se analizan las acciones existentes y en la tercera se plantean los avances en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio y en la meta de la CMA. El capítulo cuarto desarrolla la Estrategia que contiene los lineamientos básicos, los objetivos, así como las líneas de acción para el fortalecimiento o continuidad de algunos programas existentes, así como el fortalecimiento institucional y la implementación de otras acciones. Finalmente, se

⁵¹Se agradece la colaboración y los aportes de Esperanza Moreno Galvis y del profesor Gilberto Ardila.

presentan algunas conclusiones, recomendaciones y pasos por seguir para la implementación de la Estrategia.

1. DIAGNÓSTICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

1.1 Contexto Socio-económico

Los principales indicadores macroeconómicos de Colombia en los últimos años muestran un déficit fiscal y un aumento de la deuda pública medida como porcentaje del PIB. La deuda pública presenta una tendencia creciente: mientras en el año 1994 representaba el 27.8% del PIB, en el año 2003 asciende al 50% (Anexo 1). El déficit fiscal en los últimos cinco años ha pasado de representar el 5,5% del PIB en el año 1999 al 2,3% en el 2004 (Banco de la República, 2004). Este crecimiento de la deuda pública junto con el aumento de las transferencias que realiza el gobierno nacional a las entidades territoriales, han disminuido los márgenes de inversión pública. Desde el año 1999 hasta el 2005, el servicio de la deuda pasó de representar el 16% al 33,8 del total del Presupuesto General de la Nación, mientras la inversión pasó del 25% al 13,4%, siendo similar a los gastos de funcionamiento que representan el 13,1%, en el año 2005 (Ministerio de Hacienda, 2005).

El gasto social como proporción del PIB, creció en un 63% en la década de los noventa, pasando de representar el 8,2% en 1990 al 13.4% en el año 2001 (PNDH, 2001). Sin embargo, por el comportamiento de los últimos años, la tendencia es a que se establezca la participación del gasto social como porcentaje del PIB.

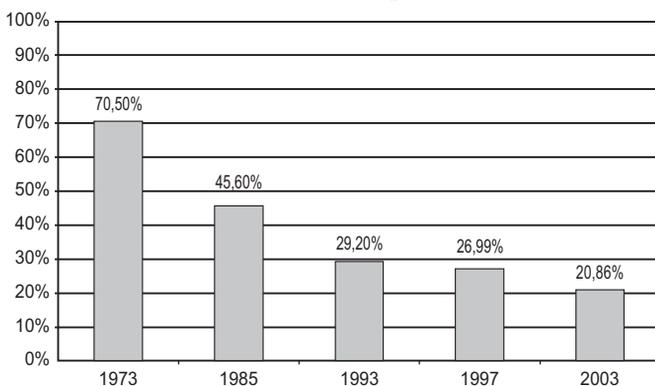
El presupuesto público destinado a programas sociales y asistencia alimentaria, ejecutado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), presenta una tendencia creciente; en 1995, fue de \$350.426 millones y en 2001 de \$759.279 millones. La inversión total de la Nación durante el año 2001, incluidos los recursos de Ley 715 (alimentación escolar), ICBF y los de la Red de Solidaridad Social (producción para el autoconsumo), fue de \$936.166 millones (Contraloría General de la República, 2002).

La inversión pública destinada al sector agropecuario tuvo una significativa disminución entre los años 1996 y 2000, al pasar de \$732.871 millones a \$232.222 millones. A partir del año 2001 esta tendencia se revierte llegando a \$515.556 millones en el año 2002 (Minagricultura, 2003). El Plan de Inversiones 2003-2006 tiene previstas inversiones por \$936.061 millones (DNP, 2003b).

Según el Informe Mundial de Desarrollo Humano del año 2004, Colombia bajó su Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,779 a 0,773 entre los años 2003-2004, lo cual le ocasionó la pérdida de nueve posiciones en la clasificación mundial. Pasó así del lugar 64 al 73 de la tabla, aunque se mantiene en un grado de desarrollo humano «medio», según los criterios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Con el lugar 73, Colombia ocupa el décimo puesto entre los países latinoamericanos, tras perder posiciones frente a Venezuela (68) y Brasil (72). El mejor colocado en la clasificación sigue siendo Argentina (34) y el peor es Haití, en el puesto 153 (PNUD, 2004).

La pobreza, medida por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), ha disminuido de manera sostenida en los últimos veinte años, al pasar del 70,5% de la población en 1973 al 20,9% en el 2003 (Gráfico 1).

Gráfico 1.
Evolución del indicador de Pobreza por NBI, nacional 1973-2003



Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida. 2003.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para el año 2003, la pobreza medida por ingresos afectaba a 23 millones de personas pobres (52% del total) y a 6,8 millones de indigentes (15,45%), quienes no cuentan con los ingresos suficientes que les garantice el acceso a la canasta básica alimentaria (PNDH, 2004a). En las áreas rurales la incidencia de la pobreza fue aún mayor: 10 de los 12 millones de colombianos que viven en el campo eran pobres (80%). Si bien la población rural está en su gran mayoría en estado de pobreza (8%), los pobres se concentran en términos absolutos en las ciudades (22%) y su número creció más rápidamente entre 1993 y 2000.

Respecto de la concentración del ingreso, medida por la relación de ingreso de los diferentes quintiles de la población con relación al quintil más rico, para el año 2000 el quintil más rico de la población recibía 26,3 veces el ingreso del quintil más pobre, siendo este mismo indicador de 23,8 en el año 1996 (Anexo 2).

Colombia también presenta desigualdades regionales: tres departamentos (Cundinamarca-Bogotá, Antioquia y Valle) concentran el 37% del PIB. En estos departamentos el PIB per cápita es de más de US\$ 2.000, mientras en Sucre, Nariño y Chocó no llega a los US\$ 800. Bogotá tiene un IDH como el de la República Checa (32 de 175) y el departamento del Chocó como Vietnam (109).

Mientras la tasa de fecundidad para el país (número de hijos por mujer) es de 2,6 hijos, en la zona rural es de 3,8 frente a 2,3 en las zonas urbanas. Para las mujeres pobres sin educación es de 4 hijos y con educación primaria es de 3,6 hijos, y cerca del 50% de su fecundidad es no deseada (Profamilia, 2000). Esto nos muestra las enormes inequidades demográficas que inciden en la pobreza, el hambre y la desnutrición.

Esta situación de pobreza y de desigualdades económicas y demográficas se agrava por la inequitativa distribución del gasto social o por la deficiente focalización de los programas sociales. Para el año 2003, más de la mitad de los 24 billones de pesos en subsidios para programas sociales (US\$10.332 millones), que representan cerca del 10% del PIB, beneficiaron a familias de estratos medios y altos: en pensiones el 93,5%; en educación secundaria, el 76,2%; en saneamiento básico, el 32,8%; en educación secundaria, el 32,3%; en

educación primaria, el 24,2%; en alimentación escolar, el 21,9%; y en programas de ICBF, el 21,3% (Anexo 3). Si los recursos estuvieran bien distribuidos se estima que la pobreza en el país no afectaría al 51% de la población, sino al 30% (MERDP, 2005).

1.2 Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Para conocer la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia, se presentan varios indicadores, los cuales han sido clasificados según los componentes de la seguridad alimentaria y sus determinantes definidos por la FAO.

1.2.1 Estabilidad

Los factores que afectan la estabilidad alimentaria están relacionados con la variación climática, la variabilidad de precios, la capacidad tecnológica, las alertas tempranas y la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables.

La oferta agropecuaria es inestable, por factores como el comportamiento cíclico de la producción y los daños de orden climatológico o fitopatológico, especialmente, en alimentos como frutas, hortalizas, plátanos, papas y tubérculos.

Los precios de alimentos han contribuido de manera positiva con la SAN. La inflación de los alimentos presentó una disminución significativa al pasar de más del 30% en 1990 al 15% en 1993 y al 5,43% en 2004 (Anexo 4).

En ciencia y tecnología en el sector agropecuario, el presupuesto público ha disminuido durante los últimos 4 años: de \$15.673 millones en 2002 bajó a \$15.302 millones en 2005 (Minagricultura, 2005; citado por ICBF, 2005). La tecnología se concentra en los medianos y grandes productores; para los pequeños, la prestan las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS), pero éstas no han funcionado como se esperaba, por lo cual se han creado los Centros Provinciales de Gestión Empresarial (CPGE).

En cuanto a grupos poblacionales vulnerables, se presenta un desafío emergente con la población adulta mayor de 60 años, la cual crece al 3,6% para la presente década, mientras la población total del país lo hace al 1,6%. Este grupo poblacional, con un alto porcentaje en situación de pobreza e indigencia, se duplicará en los próximos 20 años. Esto requiere de un aumento significativo en la inversión pública para financiar sus crecientes demandas sociales, en especial las alimentarias (CELADE, 1996). En Colombia, para el año 1997, se registraron 82 grupos indígenas cuya población era de 701.860 personas. Esta población presenta problemas de inseguridad alimentaria, por la desestructuración de las economías indígenas tradicionales y la alta presencia del narcotráfico que ha generado deterioro ambiental por los cultivos ilícitos (Ministerio del Interior, 2004).

El conflicto interno ha causado el desplazamiento forzoso de cerca de 1.565.765 personas, desde 1994 hasta el 2004. Sin embargo, desde el 2002, año de mayor desplazamiento (con 422.971 personas), el número de desplazados ha ido disminuyendo, hasta llegar en el año 2004 a 137.315, como producto de la estrategia de Seguridad Democrática del Gobierno Nacional (Red de Solidaridad Social, 2004)⁵². El desplazamiento ha ocasionado procesos de acaparamiento de tierras con fines diferentes a la producción de alimentos y deterioro ambiental por los cultivos ilícitos, lo cual impide la posibilidad de ampliar o mantener las áreas para la producción de alimentos en condiciones mínimas de rentabilidad, y distorsiona el valor de la tierra. En los últimos cuatro años, 1.063.424 hectáreas han sido abandonadas por las víctimas de la violencia (Contraloría, 2005).

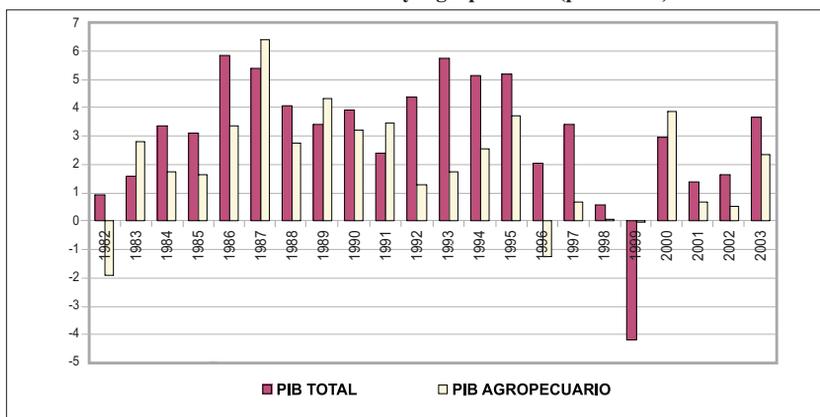
⁵²Sobre la magnitud del desplazamiento forzado no existe consenso en el país y son significativas las diferencias entre los datos del gobierno y los de entidades no gubernamentales.

1.2.2 Disponibilidad

La disponibilidad de alimentos está determinada por la productividad, la diversificación de la producción, la cantidad y variedad de los recursos naturales, el manejo post-cosecha, la capacidad de importar y la ayuda alimentaria.

La tasa de crecimiento del sector agropecuario presenta un comportamiento inestable (Gráfico 2). En los dos últimos años se ha recuperado la confianza de los productores y se ha disminuido el riesgo que ha caracterizado la inversión en el campo, lo cual se refleja en el crecimiento del 4% en la superficie cultivada, al pasar de 3.859.881 hectáreas en el 2002 a 4.019.382 en el 2003 (Minagricultura, 2004a). En el año 2004, el PIB creció en el 3,9% frente al 1,7% del año 2002, y de mantenerse esta tendencia, sería un aporte relevante para la SAN del país (Minagricultura, 2004b).

Gráfico 2.
Tasas de Crecimiento del PIB Total y Agropecuario (por ciento). 1982-2003



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2003.

No obstante este comportamiento inestable de la producción agropecuaria, la disponibilidad promedio de alimentos ha mejorado en forma sostenida en el agregado nacional. El perfil nutricional de Colombia muestra que el suministro de energía alimentaria per cápita fue de 1.975 Kilocalorías/día en el año 1965 y para el 2001 se incrementa a 2.775, mientras el consumo promedio en los países industrializados fue de 3.374 kilocalorías/día entre 1995 y 1997 y el promedio mundial es de 2.761 (FAO, 2004).

Según el Programa de Desarrollo Rural para la Paz (PRODERPAZ), adelantado por la FAO y otras entidades, el aporte de los alimentos importados al total de suministro diario per-cápita casi se duplicó en la década comprendida entre 1991 y 2001, pasando de 10,1% a 19,6%; se destaca el notorio aumento de las importaciones de cereales y de carnes. En cereales, se pasó de 0,78 a 2,04 millones de toneladas, y en carnes, de 0,021 a 0,107 millones de toneladas. En leche, huevos y tubérculos el país es autosuficiente, y en frutas cerca del 50% de la producción es para exportación (FAO, 2004). En el suministro diario, –considerado por grupos de alimentos, es elevada la participación de cereales, con el 50,5%; de los aceites y grasas, 42%; y leguminosas, 60,5% (FAO, 2004).

Con relación a los procesos de negociación de los tratados o acuerdos internacionales de comercio, se presentan desventajas, debido a la producción y distribución de alimentos subsidiados por los países desarrollados. También se tienen restricciones por los altos costos del transporte por tonelada/kilómetro, que se estiman para el país en seis centavos de dólar, mientras el estándar internacional es cercano a un centavo (WEF, 2003; citado por Estévez, 2004).

Respecto al uso de la tierra, sólo un 4% corresponde a explotaciones agrícolas (Minagricultura, 2004a). En relación con la distribución de la tierra, se reconoce que, no obstante se haya actuado sobre 52 millones de hectáreas, la reforma agraria no ha logrado modificar la estructura de la propiedad; la mayor actividad ha consistido en la titulación de baldíos (85% aproximadamente), y las reformas de la estructura de la propiedad han incidido apenas sobre 6.5 millones de hectáreas (12,5%) (FAO, et al., 2003).

El sector rural se ha caracterizado por una histórica distribución desigual de la propiedad de la tierra, y la mayoría de los pequeños productores se ubican en áreas con suelos de inferior calidad. Las Pequeñas Unidades Agrícolas, inferiores a dos Unidades Agrícolas Familiares (UAF), pasaron de representar el 89,9% de la superficie en 1984 al 91,1% en 1997, las fincas medianas, del 30,5% al 24,8% y las grandes propiedades rurales, del 46,3% al 53,8% (MERPD, 2004). Esta situación afecta la producción de los bienes básicos, en la cual la agricultura campesina conserva una participación elevada, estimada entre el 35% y el 45% de la oferta productiva (Incora, 2002; citado por ICBF, 2005).

En relación con el financiamiento del sector agropecuario, las unidades familiares rurales disponen de limitadas garantías para respaldar sus solicitudes de crédito y los bancos comerciales tienen muy poco interés en operaciones pequeñas, argumentando que la atención es costosa y que las actividades financiables son muy riesgosas. Sin embargo, mediante la diversificación de las líneas de crédito, flexibilización de garantías y fortalecimiento del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), entidades como el Fondo Financiero de Desarrollo Agropecuario (FINAGRO) aumentó las colocaciones para el sector agropecuario, de \$1,68 billones en el 2002 a \$2,32 billones en el 2004, que representa un crecimiento del 138% (SIGOB, 2005). También se avanzó en la modernización de otras entidades que apoyan el sector agropecuario, como el Banco Agrario y el Banco de Comercio Exterior (Bancoldex).

La industria de alimentos enfrenta problemas en cuanto a la calidad de los alimentos en algunos sectores, el poco desarrollo en renglones que son estratégicos para la seguridad alimentaria (pesca, frutas y hortalizas, productos cárnicos) y la baja implementación de nuevas tecnologías para la pequeña y mediana industria en productos tropicales industrializados. Otros aspectos por resolver están relacionados con una baja aplicación de la normatividad sobre calidad e inocuidad de los alimentos y una escasa integración de la industria y la agricultura colombianas (ICBF, 2005).

1.2.3 Acceso

En cuanto al acceso, determinado por la inclusión social, el empleo y la diversificación de ingresos, se presenta la siguiente situación:

Millones de pobres en Colombia no comen por falta de dinero. A la pregunta realizada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE): «¿Por falta de dinero alguna persona del hogar dejó de consumir las tres comidas uno o más días a la semana?», 8,3% de los hogares colombianos respondió afirmativamente, esto equivale a una población de unos 3,5 millones de habitantes (DANE, 2004a).

La tasa de desempleo ha disminuido en los últimos cinco años al pasar de un 19,7% en el sector urbano y 10,9% en el rural, en 1999, al 15,7% urbano y al 9,7% rural en el año 2002 (Anexo 5). Los grupos poblacionales más afectados son las mujeres con el 23% y los

jóvenes con el 33,9%. Del año 2002 al 2004, la tasa general ha tenido un leve descenso al pasar del 15,6% al 14,7% (DANE, 2004b).

Con esta situación y con lo observado en el contexto socioeconómico, en términos generales, se podría afirmar que en Colombia la inseguridad alimentaria y nutricional está asociada con los problemas estructurales del país como la desigual distribución de los ingresos, las altas tasas de desempleo, el conflicto interno, la pobreza y los bajos ingresos que no alcanzan a cubrir el valor de la canasta familiar.

1.2.4 Uso y aprovechamiento biológico

El aprovechamiento biológico de los alimentos depende de la educación alimentaria y nutricional, de la inocuidad de los alimentos y del estado de salud de las personas. Se refiere a la conversión de los alimentos en nutrientes que efectivamente sean aprovechados por el organismo humano.

Según la FAO, en 1998 los colombianos subnutridos eran 5,2 millones, es decir, el 13% de la población no logró suplir sus necesidades de calorías y nutrientes, lo cual repercute de manera directa en la salud y en el estado nutricional; dicho indicador es superior al promedio para Latinoamérica que es del 10%. De acuerdo con la clasificación presentada en el Mapa de Hambre en el Mundo, publicado por la FAO, Colombia se encuentra en el rango de países con desnutrición moderadamente baja, entre el 5% y el 19% (Anexo 6).

La situación nutricional de los niños colombianos menores de 5 años ha mejorado. La desnutrición crónica en 1986 era del 16,6% y en el año 2000 bajó al 13,5%; la global pasó del 10,1% al 6,7% en el mismo período. Sin embargo, entre las dos últimas encuestas sobre demografía y salud, la desnutrición crónica para las zonas rurales, en términos relativos se mantuvo (Cuadro 1).

Cuadro 1.
Evolución de la Desnutrición en Menores de Cinco Años

Niveles de desnutrición		1986	1995	2000
Crónica (Talla para la edad)	Total	16,6	15,0	13,5
	Urbana		12,5	10,8
	Rural		19,1	19,4
Global (Peso para la edad)	Total	10,1	8,4	6,7
	Urbana		6,6	5,7
	Rural		11,4	8,9
Aguda (Peso para la talla)	Total	2,9	1,4	0,8
	Urbana		1,0	0,7
	Rural		2,1	1,0

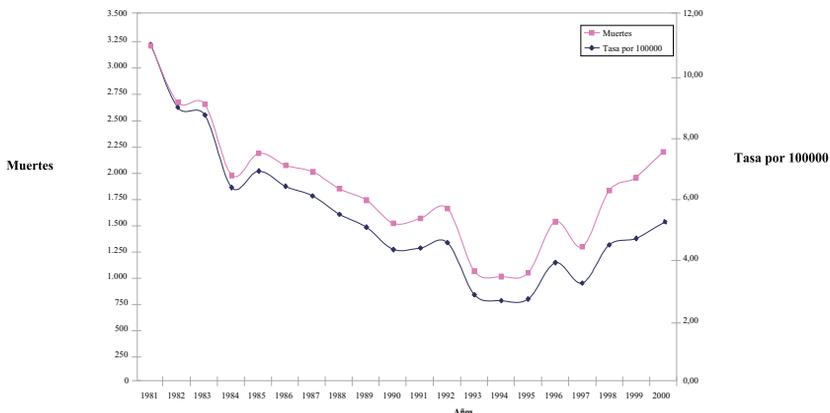
Fuente: Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 1995 y 2000

Si bien la situación nacional ha mejorado, los indicadores de desnutrición crónica presentan significativas disparidades entre regiones geográficas, con departamentos como Cauca y Nariño (24,5%) que están cerca de duplicar el promedio nacional (13,5%) y otros como Tolima, Huila, Caquetá, Bolívar, Sucre y Córdoba que se encuentran cerca del 19% (Anexo 6).

Respecto de las muertes por desnutrición, a partir del año 1997 la tasa y el número de casos han aumentado. En términos generales hubo una importante disminución de la mortalidad por desnutrición entre 1981 y 1994. No obstante, desde 1997 se revirtió la tendencia al descenso, de manera que podrían perderse años de mejoramiento en las condiciones de vida de los colombianos. Entre los grupos de edad con mayores tasas de

mortalidad por desnutrición, están el de cero a cuatro años y el de mayores de 70 años, que concentran el 85% de todas las muertes por causa de desnutrición (Gráfico 3).

Gráfico 3.
Mortalidad por Desnutrición en Población General, Casos y Tasas por 100 000 (1981-2000)



Fuente: DANE, Sistema de Información Estadística.

El bajo peso al nacer es considerado como un índice de la malnutrición materna -el determinante más importante de la mortalidad y morbilidad infantil- y uno de los más relevantes indicadores del crecimiento postnatal. En el año 2000 se estableció que el 7% de los niños tendría bajo peso al nacer (menos de 2.500 gramos), igual que en 1995 (Profamilia, 2000).

En relación con la deficiencia de micronutrientes, la falta de hierro y yodo produce pobre desarrollo cerebral que se manifiesta en déficit intelectual y retardo en el aprendizaje; la carencia de hierro produce debilidad y anemia. Aunque la deficiencia de yodo está controlada, se hace necesario garantizar la sostenibilidad. La anemia en mujeres en edad fértil es de 23% y en embarazadas es de 45% (INS, 1998; INS, 2001). El déficit de vitamina A provoca disminución de la visión y propensión a morir por diarrea y sarampión. El 14% de la población infantil tiene deficiencia de vitamina A, siendo la Región Pacífica la más afectada, con el 20% (INS, 1998).

Respecto a la lactancia materna, su duración hasta los 12 meses se incrementó al pasar del 39% en 1990 al 49% en el 2000, y hasta los 24 meses pasó del 23% al 28% en los mismos años. Sin embargo, la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses ha disminuido: en 1990, 17 de cada 100 menores de seis meses recibían leche materna en forma exclusiva y en el 2000 esta cifra cayó a 11,6% (Profamilia, 2000).

Para la población juvenil, emergen nuevos problemas de salud relacionados con la alimentación. Más de 80.000 jóvenes entre 14 y 19 años sufren de anorexia o de bulimia, mientras la población más vulnerable del país padece o muere de desnutrición, según un estudio de las Universidades de Antioquia y Nacional de Colombia (FAO, 2004).

Existe consenso en que el ejercicio físico sostenido contribuye al mantenimiento del peso corporal y a la prevención y al control de otros factores de riesgo, como hipertensión

arterial, diabetes no insulino dependiente y estrés (De la Figuera, 1994). En el Estudio Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades Crónicas (ENFREC II), la prevalencia de sedentarismo en el país ascendía al 78,8% de la población, 72,2% en los hombres y 85,4% en las mujeres (Ministerio de Salud, 1999).

Otros factores que inciden en el uso y aprovechamiento biológico de los alimentos, son los servicios públicos, el saneamiento básico, el acceso a los servicios de salud y las enfermedades transmitidas por alimentos.

La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) alcanzó el 52,4% de la población en el año 2000 y para el año 2004, el 66%, con 30.112.813 personas (DNP, 2005a). Sin duda, estos aumentos en las coberturas de salud contribuyen al mejoramiento de las condiciones para la SAN.

Para el año 2003, la población con acceso al servicio de agua potable en la zona urbana era del 98% y del 73% en las áreas rurales (PNDH, 2004a). Para el año 2004, la cobertura total de servicio de acueducto fue del 88,3% y del 73,9% para alcantarillado (DNP, 2005a).

Según el Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), en el año 2000 se registraron 2.987 casos de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETAs); en el 2001, 5.423; y en el 2002, 6.567, cifras que no logran dar cuenta de la situación real, pues existe un bajo nivel de reporte de los casos. A esto contribuye la escasez de personal para inspeccionar, equipamientos inadecuados, una frágil capacidad institucional de la mayoría de los municipios y los departamentos, y una débil coordinación entre el nivel central y las entidades de salud de los entes territoriales (Orozco, 2000).

En las decisiones acerca del consumo de determinados alimentos influye de manera notoria el aspecto cultural (hábitos, creencias y costumbres) y la información proveniente de los medios masivos de comunicación y la publicidad que, en algunos casos, conducen al consumo de alimentos de bajo valor nutritivo y que pueden tener efectos nocivos para la salud. Esta situación se presenta por deficiencias en la educación alimentaria y nutricional de las personas y por una insuficiente vigilancia, control y regulación de parte del Estado.

1.2.5 Institucionalidad

Las entidades responsables de la SAN en el país actúan de manera desarticulada y sin coordinación, lo que ocasiona dispersión en los programas, los proyectos y los recursos. Agrava esta situación la inexistencia de una autoridad o instancia neutral de alto nivel que lidere, articule y coordine la seguridad alimentaria en el país. Otros problemas son el deficiente seguimiento y evaluación de los planes y programas, porque no existe unificación de criterios de medición ni estandarización de indicadores; la dispersión y desactualización de la información; y los sistemas de información que no aportan insumos relevantes para la toma de decisiones y para la elaboración de líneas de base.

El mapa institucional de la seguridad alimentaria es de una gran complejidad y dispersión. Esta situación se explica por la amplia gama de actores y sectores que inciden en la SAN, por la organización sectorizada del Estado, por las ineficiencias del sistema para articular acciones y evitar la dispersión de recursos y esfuerzos y por la proliferación de comités e instancias decisorias. También existe una gran cantidad de normas dispersas que generan confusión en los actores del sistema agroalimentario, muchas de ellas desactualizadas y con poca difusión.

2. ACCIONES EXISTENTES PARA LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

2.1. Principales acciones existentes

Actualmente, desde el Gobierno Nacional se desarrollan planes, programas y proyectos que contribuyen al mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional del país, que cuentan con la participación y con el apoyo de las entidades territoriales, los organismos internacionales y el sector privado. A continuación se realiza una breve descripción de las principales acciones, estrategias y programas tendientes a mejorar la SAN de la población Colombiana, y en algunos casos se identifican sus principales logros, fortalezas y problemas.

2.1.1. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN)

El PNAN 1996-2005 responde al compromiso internacional de elaborar planes nacionales de alimentación y nutrición, surgido en la Conferencia Internacional de Nutrición celebrada en Roma en 1992.

Los principales logros alcanzados por el PNAN, son: reducción en la prevalencia de desnutrición global de 7,3% a 6,7% en el año 2000; formulación del Plan Decenal de Lactancia Materna, que sirvió para incrementar el tiempo de duración de la lactancia exclusiva, pasando de 0,6 meses en 1990 a 1,7 meses en el 2000; desarrollo de las guías alimentarias para menores de 2 años, mujeres gestantes y madres en lactancia, y para la población mayor de dos años; declaración de Colombia como un país libre de deficiencias de yodo; diseño del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (HACCP), como sistema o método de aseguramiento de la inocuidad de los alimentos (Minprotección Social, 2004).

Otros logros del PNAN han sido: mejoras en la coordinación y articulación entre las entidades nacionales, departamentales y locales; impulso a la creación de planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional y sensibilización de la sociedad civil, de funcionarios y de la comunidad en general sobre la importancia de la SAN para el desarrollo del país (Minprotección Social, 2004).

De la evaluación del PNAN, surgen algunas recomendaciones para la construcción de la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN): que sea una Política de Estado; que se base en un proceso donde participen los diferentes actores relacionados con la SAN; que haga compatibles las distintas políticas en los diferentes campos de acción del Estado. Asimismo, que promueva el fortalecimiento del proceso de coordinación y concertación interinstitucional e intersectorial (Minprotección Social, 2004).

2.1.2. Asistencia alimentaria

Programa Familias en Acción. Fue creado en 1999 y beneficia en la actualidad a 737.200 niños de 320.434 familias; para el año 2006, el propósito es atender un millón de niños de 400.000 familias (SIGOB, 2005). Consiste en la entrega de subsidios monetarios para nutrición, salud y educación. Los subsidios de nutrición y salud son para familias con menores de 7 años y están condicionados al cumplimiento de los controles de crecimiento y desarrollo de los niños. El subsidio para la educación está condicionado a que las madres garanticen una mínima asistencia de sus hijos a las instituciones educativas.

Según una evaluación externa realizada a este programa se han logrado mejoras en las condiciones de vida de los beneficiarios: los menores de cinco años han aumentado el consumo de diversos alimentos (carne, huevos, leche y hortalizas), en los niños de 0 a 2 años

de las zonas rurales la desnutrición crónica disminuyó en un 10% y las enfermedades diarreicas agudas en niños menores de 4 años del área rural, se redujeron del 21% al 10% (DNP, 2004).

Se mostró también que la asistencia escolar está en aumento. La cobertura pasó en los dos últimos años de 67% a 79% y la tasa de asistencia escolar en secundaria para los niños beneficiarios pasó de 77,1% a 89,2% en zonas rurales, mientras que en zonas urbanas se incrementó de 87,7% a 93,6%. Para los niños de primaria la asistencia subió de 84% a 86,9%. Como consecuencia de estas mejoras se redujo el trabajo infantil entre niños cuyas edades oscilan entre 10 y 13 años (DNP, 2004).

Sin embargo, se presentan problemas como insuficiente compromiso de los departamentos y municipios para garantizar los servicios en salud y educación a los beneficiarios; insuficientes acciones de educación alimentaria y nutricional; dependencia de las familias de los subsidios por falta de estrategias que permitan adelantar iniciativas para superar el asistencialismo; y posibles restricciones para su financiación a partir del año 2006 por la situación fiscal del país. Faltan mayores acciones en salud sexual y reproductiva para evitar que se incentiven aumentos en las tasas de fecundidad.

Restaurantes escolares ICBF. En cada institución y centro educativo se prepara y suministra diariamente un complemento alimentario que aporta entre el 20% y el 30% de las necesidades de calorías de un niño en edad escolar. La meta es mantener la cobertura de atención para 2.429.687 niños y niñas hasta el año 2006 (SIGOB, 2005).

Aunque no se tienen evaluaciones que permitan determinar con certeza los impactos en las condiciones de vida de la población beneficiaria, se puede afirmar que este programa ha contribuido a mejorar la asistencia escolar, a disminuir la deserción escolar así como las tasas de desnutrición, y a mejorar el acceso físico a los alimentos de la niñez, en especial en las zonas rurales donde los niños tienen que realizar largos desplazamientos hasta las instituciones educativas, agotando la energía que les proporciona el desayuno en el hogar para poder iniciar en condiciones alimentarias adecuadas la jornada escolar.

Los problemas que enfrenta este programa son: carencia de mayores acciones en salud (desparasitación, vacunación, control de crecimiento y desarrollo), deficiente acompañamiento y seguimiento, deficiencias en los procesos de selección de los beneficiarios, insuficiente educación alimentaria y nutricional, dispersión de modalidades de atención, baja calidad de las entidades operadoras, altos costos de operación y falta de vinculación a las cadenas productoras de alimentos en el ámbito local y regional.

Hogares ICBF. Son sitios de atención integral a menores de 5 años, durante la jornada laboral de las madres. Allí se incluye atención alimentaria (suministro de 2 refrigerios y un almuerzo) y aprestamiento en diferentes áreas pedagógicas a los niños, como paso básico para el ingreso a la enseñanza básica. El actual gobierno se propone mantener la cobertura de atención para 956.061 niños y niñas en hogares comunitarios, hogares FAMI y jardines infantiles (SIGOB, 2005).

Sus situaciones problemáticas son: falta de organización y de calidad de los servicios de las operadoras, bajos estímulos económicos pues cada operadora recibe una bonificación mensual aproximada de US\$ 60, deficiente equipamiento de los espacios físicos donde se presta el servicio, así como falta de rigurosidad técnica en los procesos de selección de las operadoras, en el acompañamiento y seguimiento y en la integralidad de la atención.

Desayunos infantiles. Consiste en el suministro de un complemento nutricional que cubre el 20% de los requerimientos diarios de calorías de los niños entre 1 y 5 años, y el 30%

de los niños entre seis meses y un año de edad. La selección de los beneficiarios finales es responsabilidad de los entes territoriales apoyados por la comunidad y los centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Se busca estimular la participación activa de las familias beneficiarias y de la comunidad en el desarrollo diario del programa a través del control social. Desde su inicio en el año 2002 se han beneficiado 517.598 niños; el propósito es atender un millón de niños en el año 2006 (SIGOB, 2005).

Sus debilidades son: los niños beneficiarios no tienen garantizados la totalidad de los servicios básicos en salud, existen deficiencias en los procesos de selección de los beneficiarios, falta acompañamiento y seguimiento, y hay poca participación y compromiso de los departamentos y los municipios.

2.1.3. Fomento de la Producción Agropecuaria

Minicadenas productivas. Consiste en la integración de productores para incrementar su productividad y competitividad. Se realiza mediante asistencia técnica, asesoría y capacitación para lograr procesos asociativos, empresariales y solidarios, partiendo de las 120 minicadenas productivas identificadas en el país. A través de la línea de Minicadenas Productivas de Fomipyme, o de cooperación técnica internacional, se financian propuestas que articulen las instituciones públicas y privadas (nacionales y regionales) con el propósito de acceder a los recursos de cofinanciación. Se han beneficiado 24 minicadenas y la meta son 120 para el año 2006 (SIGOB, 2005).

Principales problemas: deficientes procesos de organización de los productores, insuficiente coordinación y articulación de las entidades territoriales con la nación, inadecuada planeación de la producción y restricciones para el acceso al crédito asociativo.

Financiación del sector agropecuario. Las líneas de Crédito del Fondo Financiero Agropecuario (FINAGRO) buscan garantizar la financiación del sector para su reactivación y crecimiento, mediante el incremento de las colocaciones y desembolsos de crédito para las distintas actividades, con prioridad en pequeños productores, esquemas asociativos, alianzas productivas, bancos de maquinaria y cultivos estratégicos. Las colocaciones para el sector agropecuario pasaron de \$1,68 billones en el 2002 a \$2,32 billones en el 2004, lo cual representa un crecimiento del 138% (SIGOB, 2005).

El Banco Agrario lidera e intensifica la intermediación y colocación de los recursos de crédito FINAGRO, especialmente para los pequeños productores. La transformación de la Caja Agraria en el Banco Agrario ha permitido un proceso de modernización, disminución de los costos de operación y reducción de su vulnerabilidad a los manejos de la dirigencia política del país y a los cambios de gobierno. De una colocación de \$440 mil millones en el año 2002 se pasó a \$1 billón 518 mil millones en el 2004. La meta es de \$3 billones 180 mil millones en el año 2006 (SIGOB, 2005).

Aún cuando se han mejorado los procedimientos y requisitos para el otorgamiento de crédito, persisten dificultades, en cuanto a falta de garantías para el acceso de los pequeños productores, insuficientes asesorías para la elaboración de los planes de negocios y para la identificación de mercados, falta de acompañamiento post-crédito, y concentración del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) en los medianos y grandes productores.

Adecuación, acceso y titulación de tierras. Mediante el Incentivo de Capitalización Rural ICR, otorgado por FINAGRO, se financia la adecuación de tierras, legalización de títulos de propiedad de predios en zonas urbanas y rurales. Se han otorgado 17.831 títulos y la meta para el año 2006, son 22.500; la meta en adecuación son 60.000 hectáreas al año 2006 (SIGOB, 2005). Para las familias desplazadas, las comunidades indígenas y los campesinos de escasos recursos, se adjudican o asignan provisionalmente tierras obtenidas directamente o

a través de procesos de extinción de dominio sobre predios adquiridos por enriquecimiento ilícito.

Las acciones tendientes a la redistribución de tierras no han logrado modificar la estructura de la propiedad. Por el contrario, como se observó en el diagnóstico, las grandes propiedades han aumentado su participación en el total de la superficie. Las principales dificultades son: demasiados procesos y lentitud en los trámites de extinción de dominio y de expropiación, escasa aplicación del sistema tributario para movilizar tierras hacia el mercado, y la institucionalidad actúa con poca independencia y es vulnerable frente a los grandes propietarios de tierra.

Equipamiento agrícola. Los Bancos de Maquinaria Agrícola (BMA) son una alternativa para que las regiones puedan ofrecer el servicio a muchos productores. La financiación de combinadas, tractores o implementos agrícolas para la conformación de los BMA o para la demanda individual se realiza a través de la línea de crédito de FINAGRO. Se aspira que para el año 2006 funcionen 200 nuevos Bancos de Maquinaria Agrícola (BMA); a la fecha se han creado 111 (SIGOB, 2005).

Para un mejor funcionamiento de los BMA se deben superar problemas como: deficiencias en la administración que no permiten una operación eficiente, falta de constitución de reservas de recursos para el mantenimiento y la sostenibilidad y mayor organización de los beneficiarios para la administración.

Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGE). Es la estrategia para transformar las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAs), mediante la asociación de municipios, con el fin de brindar una mejor cobertura, calidad y pertinencia en la prestación del servicio, facilitar el acceso de los pequeños productores a los instrumentos de política y lograr su articulación a los mercados. Se pretende vincular a productores locales, municipios y regiones en torno a proyectos que generen economías de escala, valor agregado y comercialización. Ya se han creado 113 CPGE de 120 que es la meta para el año 2006 (SIGOB, 2005).

Para que los CPGE funcionen de manera eficiente deben superar los problemas que llevaron a la crisis de las UMATAs, como: falta de personal calificado, alta rotación de los funcionarios producto de los cambios de gobierno, poca transferencia de tecnologías modernas y de punta a los pequeños y medianos agricultores, y débil coordinación con las entidades encargadas de la investigación, ciencia y tecnología.

Red de Seguridad Alimentaria (RESA). Apoya proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo familiar de pequeños productores agropecuarios vulnerables o vulnerados por la violencia, en particular para población desplazada. A la fecha se han beneficiado 1.031.060 de pequeños productores agropecuarios y se aspira a cumplir la meta de 3 millones para el año 2006 (SIGOB, 2005).

Este tipo de iniciativas presenta fallas en cuanto al proceso de selección de los beneficiarios, además de insuficiencias en el seguimiento, en la asistencia técnica y en el acompañamiento a los pequeños productores, falta de acceso de los usuarios a los servicios básicos en salud, falta de articulación con otros programas que pueden darle mayor integralidad, y baja cobertura de la educación alimentaria y nutricional.

Retorno de Población Desplazada. Apoyo integral a familias campesinas que habían sido desplazadas por la violencia y por actos o amenazas terroristas para que retornen a sus lugares de origen. Se desarrolla, concerta y coordina con las comunidades, las autoridades locales y nacionales, los organismos internacionales y las ONG's nacionales, quienes definen y acuerdan los planes de retorno. Posteriormente, se ejecuta y controla que

cada entidad desarrolle sus compromisos en las áreas agropecuarias, económicas, educativas, de salud, de recreación, de deporte y de convivencia. El propósito es brindar atención integral a 30.000 familias desplazadas, en el proceso de retorno a su lugar de origen. A la fecha se ha brindado apoyo integral para el retorno de 19.593 personas, frente a una meta de 30.000 para el año 2006 (Red, 2005).

Si bien, el desplazamiento por causas asociadas al conflicto interno ha disminuido - como se pudo observar en el diagnóstico - y se han realizado importantes esfuerzos para mejorar la atención y el retorno, es necesario adelantar acciones de fortalecimiento mediante una coordinación multisectorial más eficiente con las entidades territoriales, un mayor fortalecimiento de los sistemas de información y de seguimiento y la aplicación de estrategias tendientes a disminuir el asistencialismo al restablecimiento socioeconómico de la población.

Apoyo Integral a Pequeños Productores de Economía Campesina. Creado para fortalecer una base empresarial asociativa rural, que vincule a los productores a una dinámica de reactivación agropecuaria, y promueva el desarrollo empresarial regional y subsectorial de los productores de economía campesina, en el contexto de las cadenas productivas, así como para mejorar la actividad empresarial para la producción, la transformación primaria y la comercialización.

Se ejecuta mediante la cofinanciación de proyectos de acompañamiento y apoyo integral con recursos no reembolsables. Comprende un paquete básico de servicios de asesoría, organización, financiación, capacitación, asistencia técnica, transferencia de tecnología, apoyo a la comercialización, para que los productores de economía campesina emprendan actividades productivas promisorias, específicamente en: plátano, fique, ñame, yuca, ajonjolí, frijol, tabaco, cebada y trigo, caña panelera, maíz, cacao, papa y algunos frutales y hortalizas promisorias.

Contiene además componentes financiables de acompañamiento y gestión institucional y desarrollo del talento humano.

2.1.4. Construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

El Gobierno Nacional está comprometido con la elaboración de la PSAN. Para este propósito conformó una Mesa Nacional con la participación de entidades públicas, organismos internacionales, universidades y organizaciones sociales; y para coordinar y orientar el proceso de construcción creó la Secretaría Técnica⁵³.

Durante el año 2004 se adelantaron talleres con las entidades territoriales, en los cuales se trabajó sobre los objetivos de la Política, la identificación de problemas, alternativas de solución y actores responsables. También se realizaron 19 conversatorios con representantes de los niveles directivo y técnico de nueve ministerios y otras entidades nacionales. En estos encuentros se trabajó sobre las alternativas de solución para atender los principales problemas y sobre los compromisos, metas y recursos para los años 2005-2015, de acuerdo con las competencias de cada entidad. Como resultado de este proceso, se elaboró la versión preliminar número X de la Política.

El construirse como una Política Pública, mediante la convocatoria, intervención y participación de todos los actores involucrados en el tema, permite superar el centralismo que

⁵³La Secretaría Técnica está conformada por representantes de los Ministerios de la Protección Social, Educación y Agricultura, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

tradicionalmente ha acompañado los procesos de formulación y ejecución de las políticas en Colombia.

2.1.5. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD)

A mediados del año 2004, el Gobierno Nacional creó esta Misión, en la que participan organismos internacionales como el PNUD, el Banco Mundial, la CEPAL y el BID. El propósito es generar una carta de navegación con compromisos y acciones permanentes como complemento de los Planes de Desarrollo —que son de mediano plazo—, y que supere los períodos de gobierno. Se quiere dar respuesta a problemas estructurales como los altos niveles de pobreza y desigualdad, el conflicto armado, el hambre y la desnutrición; también a los compromisos internacionales, en particular a las metas del milenio. Se espera que la estrategia esté diseñada a mediados del año 2005.

2.1.6. Programa de Desarrollo Rural para la Paz (PRODERPAZ)

Convenio de cooperación técnica entre la FAO y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. En el marco de este convenio se está elaborando un programa nacional de seguridad alimentaria, coordinado por la FAO y la Red de Solidaridad Social, con el apoyo técnico y operativo del ICBF y del Ministerio de Agricultura.

3. METAS DEL MILENIO Y CUMBRE MUNDIAL SOBRE ALIMENTACIÓN

En cuanto a las metas relacionadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional, no se tiene la suficiente información y proyecciones que permitan prever con certeza el comportamiento de las variables sociales y económicas. Esta situación dificulta la realización de predicciones sobre el cumplimiento de los compromisos del país con los Objetivos del Milenio (ODM) y con la Cumbre Mundial sobre Alimentación (CMA). Sin embargo, a partir de la evolución de algunos indicadores se realizan los siguientes planteamientos.

3.1. Reducción de la pobreza extrema

De acuerdo con la evolución de los indicadores de pobreza (por Necesidades Básicas Insatisfechas [NBI] y por ingreso) y del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el país necesita realizar grandes esfuerzos adicionales para cumplir la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema. Además, se tienen severas restricciones presupuestales. Es poco probable que el país alcance este objetivo.

3.2. Disminución del hambre

En cuanto a la meta del Milenio de disminuir a la mitad la proporción de personas que sufren de hambre, y a la meta de la CMA de reducir a la mitad el número de personas que padecen esta situación -aun cuando en Colombia se han realizado importantes esfuerzos y se tienen avances desde la nación y las entidades territoriales-, la evolución de los indicadores de desnutrición crónica y global, los de déficit de micronutrientes y el de muertes por causas asociadas a la desnutrición, permiten inferir que va a ser muy difícil para el país alcanzar la meta de la CMA, aunque puede estar cerca de cumplir con la meta del milenio. En este sentido, la Política que está en construcción realizará significativas contribuciones, pese a que el logro de sus objetivos depende de la eficacia de otras políticas y de los resultados en la resolución de los problemas estructurales del país.

3.3. Lograr la educación primaria universal

Para el año 2003, la tasa de asistencia neta en educación primaria fue del 88,1% y era del 83% en 1996, lo cual indica que el país estará cerca de cumplir el objetivo de cobertura universal. En cuanto a alcanzar los cinco años de educación primaria para toda la población no será posible, pues según un trabajo que tomó como base la cohorte de 1995-1999, solo el 59 por ciento de los niños terminan el grado quinto de primaria (PNDH, 2004b).

3.4. Reducir en dos terceras partes la mortalidad en menores de cinco años

La mortalidad en menores de cinco años ha disminuido de manera significativa, al pasar de cerca de 60 por mil nacidos vivos en el quinquenio 1975-1980 al 28 por mil para el quinquenio 1995-2000. Para el año 2001, la mortalidad para menores de un año fue de 19,9 por mil y en menores de cinco años del 24 por mil. Si bien se tienen importantes progresos, el ritmo de disminución no será suficiente para alcanzar el objetivo (PNDH, 2004b).

3.5. Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes

La mortalidad materna ha disminuido, al pasar de 100 a 98,6 por cada 100 mil nacidos vivos, de 1998 a 2001. Con este ritmo de disminución y las altas desigualdades internas, con departamentos como Chocó, con una tasa de 417 por 100 mil, el país no logrará este objetivo (PNDH, 2004b).

3.6. Conpes sobre los objetivos de desarrollo del milenio

Para la definición de las metas nacionales y las estrategias para que el país pueda cumplir con los Objetivos del Milenio, el Gobierno Nacional elaboró y aprobó el documento Conpes 91 de 2005, y determinó que una de las principales estrategias es la implementación y desarrollo de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria. El DNP calcula que para alcanzar las metas se requieren para los años 2005-2015 de cerca de 94 billones de pesos (US\$40 billones), con un crecimiento económico del 4% para el 2005 y el 2006 y del 6% a partir del 2007. Sin duda, es una iniciativa que puede contribuir a que el país avance de manera más acelerada hacia el cumplimiento de la meta de la Cumbre Mundial de Alimentación y de las Metas del Milenio relacionadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) (DNP, 2005b).

4. ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Esta Estrategia tiene como propósito contribuir al mejoramiento de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana, esto es, la población desplazada por la violencia o afectada por desastres naturales, los grupos étnicos, los niños, las mujeres gestantes y las madres en lactancia, las personas con más bajos ingresos y quienes se encuentran en condiciones de desnutrición. Se pretende también contribuir a la mitigación de problemas estructurales como la pobreza, las desigualdades, el conflicto, el desplazamiento y el desempleo que están asociados a la inseguridad alimentaria.

Para alcanzar los objetivos de la Estrategia se requiere la concurrencia y el adecuado funcionamiento de la política económica y de las políticas sectoriales, y la articulación y complementación de las acciones de todos los actores con responsabilidad en la SAN.

Una limitante es la difícil situación fiscal que tienen las entidades territoriales y la Nación, derivada de los altos niveles de endeudamiento y de los elevados gastos en defensa y seguridad nacional.

4.1. Lineamientos básicos

Estos lineamientos tienen como propósito orientar las intervenciones de los diferentes actores de la seguridad alimentaria, y se incorporarán en las acciones de la cadena agroalimentaria.

- ³ **Derecho a la alimentación.** La alimentación es un derecho fundamental de las personas y debe ser considerada como un bien público que se garantiza desde la etapa de gestación del ser humano y durante toda la vida, mediante la producción sostenible de alimentos, conservando los recursos genéticos y creando las condiciones para el acceso físico o económico a los alimentos, en particular, en los casos de extrema necesidad o desastre.
- ³ **Equidad.** Se debe promover el crecimiento económico equitativo entre personas, familias y regiones. La prioridad de la Estrategia son los grupos poblacionales con mayores niveles de vulnerabilidad por sus condiciones de edad, bajos ingresos, ubicación en zonas de riesgo, desplazamiento e inseguridad alimentaria.
- ³ **Multisectorialidad.** Para garantizar la SAN de la población se requiere que en los procesos de planificación, ejecución y evaluación, en los ámbitos nacional, regional y territorial, concurren todos los sectores para que realicen sus aportes y adquieran compromisos, de acuerdo con sus respectivas competencias.
- ³ **Redistribución de ingresos.** Las políticas macroeconómicas y sectoriales deberán tomar en cuenta su impacto en la distribución de ingresos, buscando efectos positivos en la disminución de la pobreza y en lograr mayores niveles de protección para los sectores vulnerables urbanos y rurales.
- ³ **Sostenibilidad.** La Estrategia satisface las necesidades del presente sin comprometer los recursos para que las futuras generaciones satisfagan sus propias necesidades. Las acciones que se desarrollen a partir de esta Estrategia deben tener garantizados los recursos a mediano y largo plazo.
- ³ **Participación.** En el diseño, ejecución y evaluación de los programas y proyectos para la implementación de esta Estrategia, se promoverá la activa participación ciudadana, con especial énfasis en la sociedad civil organizada y en las mujeres.
- ³ **Perspectiva de género.** La Estrategia reconoce el aporte de la mujer a la SAN y promueve relaciones más equitativas entre hombres y mujeres, y fomentará una justa distribución de responsabilidades en los roles en el interior del hogar, así como un acceso equitativo a los recursos productivos y a los beneficios.

4.2. Objetivos de la Estrategia

El objetivo general busca que la población colombiana, especialmente la que se encuentra en inseguridad alimentaria y en extrema pobreza, disponga, acceda y consuma alimentos en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad, mediante el compromiso y la corresponsabilidad de las entidades gubernamentales, los organismos internacionales, los gremios, la sociedad civil, las familias y las personas.

Los objetivos específicos son:

- ³ Promover la producción sostenible de alimentos para el mercado interno y externo, de tal manera que el país, las familias y las personas cuenten con suficientes alimentos sanos, variados e inocuos.

- ³ Contribuir a la generación de ingresos con el fin de que las personas y las familias, en particular las que se hallan en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, estén en capacidad de acceder a los alimentos que conforman la canasta básica de alimentos.
- ³ Garantizar el acceso físico a los alimentos, a quienes están en situación de extrema pobreza, hambre y desnutrición.
- ³ Ampliar la cobertura y el acceso a los servicios de salud, educación, ambientales y públicos, así como mejorar la calidad de estos servicios para que las personas tengan un mejor uso y aprovechamiento biológico de los alimentos.
- ³ Brindar información y conocimientos a las familias y a las personas para que puedan ejercer los derechos relacionados con su seguridad alimentaria y así mejorar su estado de salud y nutricional.
- ³ Garantizar a la población el suministro de alimentos inocuos y de óptima calidad física, química, biológica y sensorial.
- ³ Mejorar la capacidad de gestión, de vigilancia y de control de las instituciones responsables de la seguridad alimentaria y nutricional, y fortalecer y ordenar el mapa institucional.

4.3. Líneas de acción

A partir de los principales problemas identificados y de los análisis realizados en el capítulo dos, a continuación planteo algunas líneas de acción para fortalecer y mejorar algunos de los programas existentes, identifico otros programas que deben continuar y propongo algunas acciones que contribuyen al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia. También presento unos planteamientos tendientes a fortalecer el marco institucional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país.

4.3.1. Fortalecimiento de Programas Existentes

Programa de asistencia alimentaria

Familias en acción. Fortalecimiento de este proyecto, mediante el impulso de mayores inversiones de recursos en la educación secundaria, que es donde se presenta la mayor deserción de niños y jóvenes que deben ir a trabajar para ayudar en el sustento de sus familias; ampliación de los compromisos de las entidades territoriales en asociación con la Nación para garantizar la oferta de servicios de salud y educación para las familias beneficiarias; intensificación de las acciones en salud sexual y reproductiva, con el fin de no generar efectos perversos en las tasas de fecundidad; aumento de las actividades en educación alimentaria y nutricional; fomento de acciones que generen capacidades en los beneficiarios para disminuir la dependencia de los subsidios; y garantía de recursos que permitan la financiación a partir del año 2006.

Restaurantes escolares ICBF. Ampliación de cobertura y calidad del servicio mediante: disminución del número de modalidades de atención y de operadores, promoción de organizaciones sociales o cooperativas especializadas para cualificar la operación, mayor acompañamiento y seguimiento, desarrollo de evaluaciones de impacto, garantía de los servicios básicos de salud (vacunación, desparasitación, control de crecimiento y desarrollo), focalización en determinados grupos de edad o territorios con mayor inseguridad alimentaria, fortalecimiento de las capacidades locales e implementación de mayores acciones de educación alimentaria y nutricional con la participación de la comunidad educativa.

Hogares ICBF. Fortalecimiento y mejoramiento de la calidad de sus servicios mediante: adecuación de la infraestructura y el equipamiento actual y creación de espacios físicos de mayor tamaño para la atención de más niños en la modalidad de hogares múltiples; acceso de todos los niños beneficiarios a los servicios básicos en salud (vacunación, desparasitación, control de crecimiento y desarrollo, entre otros); ampliación de requisitos,

capacitación continuada y aumento de los incentivos económicos para las operadoras; promoción de organizaciones sociales o cooperativas especializadas para atender los hogares, y creación de mecanismos para que las entidades territoriales adquieran un mayor compromiso.

También se continuarán y fortalecerán las modalidades de atención mediante la vinculación de las Cajas de Compensación Familiar, los colegios privados y la empresa privada, con modalidades como las de hogares múltiples.

Desayunos infantiles. Ampliación de su cobertura y calidad, mediante una mayor integración de recursos nacionales y territoriales para garantizar los servicios básicos de salud a los niños, la promoción de una mayor vinculación y compromiso de las entidades territoriales, la creación de estrategias para fortalecer el seguimiento y acompañamiento con participación comunitaria y social, la focalización de niños o de zonas con altos niveles de inseguridad alimentaria, y el desarrollo de procesos de educación alimentaria y nutricional con las familias de los beneficiarios.

Proyecto de Complementación Alimentaria al Adulto Mayor «Juan Luis Londoño de La Cuesta». Programa creado en diciembre de 2004 para mejorar la nutrición de personas mayores de 65 años, del nivel 1 del Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), mediante el suministro de un refrigerio diario. A partir del año 2005 se pretende cubrir 400.000 personas (SIGOB, 2005). Para mejorarlo y fortalecerlo, se propone desarrollar rigurosos criterios y procesos de selección de beneficiarios con validación pública, articulación con otras acciones en salud, recreación y cultura, promover mayor vigilancia y control comunitario y social, impulso de la responsabilidad en las familias de los beneficiarios y fomento de procesos organizativos de los beneficiarios para la creación de acciones productivas.

Programa de Fomento a la Producción Agropecuaria

Minicadenas productivas. Fortalecimiento con mejores y adecuados procesos de formación para la organización y el trabajo en cadena, fomento de una coordinación y articulación eficiente entre las entidades nacionales con los departamentos y municipios, creación de condiciones para priorizar el acceso al crédito asociativo vinculado a acuerdos de comercialización, asesoría para mejorar la planeación de la producción y disposición de mayores recursos humanos y financieros para un apropiado seguimiento y acompañamiento.

Financiación del sector agropecuario. Creación de condiciones para mejorar el acceso al crédito, en particular para los pequeños y medianos agricultores. Con este fin se promoverá una mayor vinculación de las entidades territoriales para que aporten recursos que permitan ampliar la cobertura de las garantías que otorga el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y para apalancar mayores volúmenes de crédito, y se priorizará el crédito para los grupos asociativos que tengan proyectos vinculados a cadenas productivas y a acuerdos comerciales. Los Centros Provinciales de Gestión Empresarial (CPGE) serán los encargados de prestar una mejor asesoría para la formulación de los planes de negocios y para la identificación de mercados, y serán los responsables del seguimiento y el acompañamiento a los créditos. También se replanteará el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) para que se facilite el acceso a los pequeños productores.

Adecuación, acceso y titulación de tierras. Ampliación de la cobertura y la calidad del programa, mediante reformas a la normatividad para agilizar los trámites de extinción de dominio y de expropiación, aplicación de mayores tributos a las tierras ociosas o dedicadas a actividades diferentes a la producción agrícola para movilizarlas hacia la producción agropecuaria, incorporación de la devolución de tierras a sus verdaderos dueños en los acuerdos de paz que se adelanten con los diferentes actores del conflicto, fomento de la

organización y la cualificación de los pequeños propietarios beneficiarios de proyectos de distribución de tierras, para que puedan ser más competitivos.

Equipamiento agrícola. Mejoramiento de la eficiencia y sostenibilidad de los Bancos de Maquinaria Agrícola (BMA), con acciones como la constitución de fondos de reservas financieras para un adecuado mantenimiento y reposición de equipos, replanteamiento de los criterios y de los costos para el acceso a los servicios de préstamo de maquinaria, y fomento de procesos organizativos y administrativos para los productores.

Asistencia Técnica. Fortalecimiento de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGE), mediante la definición de criterios y procedimientos claros para la selección del personal, la conformación de plantas de personal con la participación de varias disciplinas y la ampliación de transferencia de tecnologías modernas y de punta a los pequeños y medianos agricultores, para lo cual se realizarán acuerdos o convenios con las entidades públicas y privadas encargadas de investigación, ciencia y tecnología relacionadas con la SAN.

Red de Seguridad Alimentaria (RESA). Fortalecimiento y mejoramiento de esta Red mediante la definición y aplicación de criterios medibles y verificables de selección de beneficiarios y su validación pública, el compromiso de los CPGE para brindar una asistencia técnica sostenida, acompañamiento y seguimiento a los beneficiarios, integración de recursos nacionales y territoriales para garantizar el acceso de todas las familias a los servicios básicos en salud, articulación con otros programas como los que adelanta el ICBF, y elaboración y aplicación de acciones permanentes de educación alimentaria y nutricional.

4.3.2. Continuidad de Programas

A continuación se describen algunos programas o proyectos relacionados con la SAN, que desarrolla en la actualidad el Gobierno Nacional en conjunto con las entidades territoriales, y que deben ser permanentes.

Educación

Educación básica y media. El objetivo es incrementar la cobertura en educación básica y media, con la creación de nuevos cupos y la alfabetización de adultos en estos niveles. Existen dos estrategias: i) reorganización y ii) recursos adicionales. La primera consiste en el óptimo aprovechamiento de la capacidad de los docentes y una mejor utilización de los recursos técnicos y financieros (transferencias de la nación a las entidades territoriales). Esta estrategia se complementa con apoyo financiero a las entidades territoriales para proyectos de infraestructura y dotación escolar. La segunda está orientada a financiar programas de ampliación de cobertura en beneficio de la población más pobre y vulnerable del país. Se han creado 347.372 nuevos cupos de la meta para el año 2006 que son 1,5 millones (SIGOB, 2005).

Educación superior. El propósito es incrementar la cobertura en educación superior, mediante la creación de nuevos cupos en sistema presencial o a distancia con conectividad. Se cuenta con 5 estrategias: i) el programa de créditos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo (ICETEX) para estudiantes de menores ingresos; ii) la modernización de la gestión de las universidades públicas; iii) la creación de Centros Comunitarios; iv) el uso de nuevas metodologías; v) la retención de estudiantes. Se han creado 103.903 cupos en educación superior con una meta para el año 2006 de 400.000 (SIGOB, 2005).

Salud

Régimen subsidiado. Consiste en garantizar el acceso a un paquete de servicios básicos de salud a la población sin capacidad de pago, por medio de la afiliación al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Para esto se califican las familias potencialmente beneficiarias a través del SISBEN y se vinculan al sistema. Al año 2004 se ha vinculado a 4.677.641 personas, sobrepasando la meta de tres millones prevista para el año 2006. La cobertura actual es de 15.421.930 personas (DNP, 2005a).

Régimen contributivo. Se refiere al acceso a un paquete de servicios básicos de salud, a población con capacidad de pago a través de la afiliación al régimen contributivo del SGSSS. Para incrementar las afiliaciones y recursos por este concepto, se establecen mecanismos para generar nuevos empleos o ingresos para las familias y se disminuye la base de cotización de algunos grupos de población. Al año 2004 se han beneficiado 1,5 millones de personas de una meta de 1,3 millones para el año 2006. La cobertura actual es de 14.690.883 personas (DNP, 2005a).

La cobertura total en afiliación al SGSSS, al año 2004, es de 30.112.813 personas, cantidad que equivale al 66% de la población total del país (DNP, 2005a).

Servicios Públicos

Acueducto. El propósito es ampliar cobertura a nueva población urbana y rural, mediante aportes de la Nación, recursos de ley 715 y otros recursos municipales y regionales; gestión, asistencia técnica e impulso a la inversión en acueductos con los recursos generados por la exención tributaria a Empresas Prestadoras de Servicios Públicos (EPSS). Se ha alcanzado una cobertura del 89,68% de la población, frente a una meta del 91,40% para el año 2006 (SIGOB, 2005).

Alcantarillado. El objetivo es ampliar cobertura, con la asignación de los recursos de ley para inversión en el sector, de acuerdo con los planes de obras e inversión de las EPSS y en el marco de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), y con incentivos para el funcionamiento de los Fondos Municipales de Solidaridad y Redistribución de Ingresos. Se ha logrado una cobertura del 74,51% de la población, frente a una meta para el año 2006 del 76,18% (SIGOB, 2005).

Pademer

Busca generar empleo a través de la conformación de alianzas productivas de pequeños productores agropecuarios organizados con empresas privadas. Se identifican empresas existentes que requieran apoyo o se reciben solicitudes de empresas que se vayan a conformar, a las cuales se les brindan servicios tecnológicos, capacitación y micro crédito. Hasta el 2004, se habían generado 15.000 empleos de una meta aproximada de 40.000 para el año 2006 (SIGOB, 2005).

4.3.3. Otras Acciones

Fortalecimiento o creación de Bancos de Alimentos mediante la integración de recursos públicos, privados y comunitarios con la suscripción de pactos sociales en cada entidad territorial, su articulación con cadenas de productores rurales para abastecerlos directamente, la incorporación de acciones en salud y educación alimentaria y nutricional para los beneficiarios, la creación de estrategias de responsabilidad social empresarial para el manejo de excedentes de producción y de responsabilidad desde el individuo y la familia, con el propósito de disminuir el desperdicio de alimentos y disponer de ellos para la población

pobre. El objetivo es la creación de por lo menos un banco de alimentos en cada una de las ciudades capitales y en los 32 departamentos de Colombia.

Mercadeo social de alimentos. Fortalecimiento del comercio de alimentos y disminución de intermediarios innecesarios, mediante la integración de los programas públicos de asistencia alimentaria con las cadenas agroalimentarias, la conformación de tiendas sociales en las zonas rurales y urbanas con baja oferta de alimentos y la creación de mecanismos para la conexión directa de los pequeños productores con los centros de consumo.

Desarrollo alternativo rural. Fomento de oportunidades de desarrollo alternativo rural en áreas como manufacturas, comercio, servicios ambientales y turismo, entre otros, vinculando el desarrollo rural con los centros urbanos y potenciando sinergias rurales y urbanas a través de los corredores económicos. Se trata de revalorizar lo rural, para pasar más allá de la producción agrícola, pecuaria, forestal y pesquera (ICBF, 2005).

Competitividad. Mejoramiento y ampliación de la infraestructura productiva y comercial de la cadena agroalimentaria. Para esto se ampliarán y mejorarán las redes de frío, los mataderos, las plazas de mercado, los centros de acopio, y se crearán redes de abastecimiento con la concurrencia de recursos del sector público y privado.

Mejoramiento y ampliación de la infraestructura, la logística y los servicios de transporte terrestre, fluvial, aéreo y ferroviario para conectar los centros de producción con los de consumo, y así disminuir los costos de transacción de los alimentos y mejorar la competitividad de las diferentes regiones y del país (ICBF, 2005).

Precios de los alimentos. Protección de la canasta básica mediante la creación de las condiciones para que exista una competencia suficiente, la adopción de medidas que disminuyan el efecto de los impuestos indirectos y otras contribuciones sobre los precios de los alimentos, y la implementación de sistemas de información y orientación al consumidor sobre composición óptima de la dieta al menor costo (ICBF, 2005).

Micronutrientes. Ampliación de las coberturas de suplementación con micronutrientes mediante la fortificación de otros alimentos de consumo masivo, la continuación de la fortificación de la sal y de la harina, y la universalización del suministro de suplementación a los grupos poblacionales con más alta deficiencia, con énfasis en las mujeres gestantes, las madres en lactancia y los niños menores de cinco años.

Ordenamiento de la Producción Agropecuaria. Creación de condiciones para el ordenamiento territorial de la producción agropecuaria, en concordancia con las reglamentaciones atinentes al uso del suelo, tanto nacional, regional y localmente, mediante la reconversión de sistemas productivos que han demostrado ser insostenibles, la restauración y la recuperación de los suelos degradados y el desarrollo de todas aquellas acciones de índole técnica y tecnológica que permitan optimizar y hacer eficientes y sostenibles los sistemas productivos desde un enfoque ambiental, social, económico y productivo (ICBF, 2005).

Salud Sexual y Reproductiva. Disminución de las desigualdades demográficas, de las altas tasas de fecundidad en las familias en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y de la incidencia de embarazos no deseados o no planeados, mediante la implementación de acciones de capacitación sobre salud sexual y reproductiva y sobre la relación de las variables demográficas (fecundidad y mortalidad) con la pobreza. Asimismo, cualificación y ampliación de la oferta de servicios y creación de facilidades para el acceso a la información y a los servicios, con particular énfasis en las zonas rurales y urbano-marginales.

Aseguramiento de la calidad e inocuidad. Mejoramiento de la calidad y la inocuidad de los alimentos mediante el desarrollo de mecanismos y acciones de fortalecimiento normativo; con la revisión, difusión y actualización permanente de la reglamentación sanitaria, el establecimiento de controles más efectivos utilizando métodos que integren el concepto de análisis de riesgo con el objetivo principal de proteger la salud pública, el diseño e implementación del sistema de información en salud pública a través del fortalecimiento de los sistemas de vigilancia sanitaria y de vigilancia epidemiológica y la coordinación de todos los entes de control (ICBF, 2005).

Lactancia materna. Promoción, protección y apoyo a la práctica de la lactancia materna exclusiva durante los 6 primeros meses de vida y con alimentación complementaria adecuada hasta los dos años de edad o más, para lo cual se cumplirán las acciones fundamentales formuladas en el ámbito internacional por la Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y el Niño Pequeño, adoptada por Colombia (ICBF, 2005).

4.3.4. Desarrollo Institucional

Instancias Rectoras de la Estrategia. Fortalecimiento del Comité Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSA) mediante su institucionalización por medio de un acto administrativo Presidencial, la participación de la sociedad civil y la adscripción a la Presidencia de la República. El CONSA será la máxima instancia de dirección y coordinación, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la SAN.

En el nivel territorial se fortalecerán los Consejos de Política Social de los departamentos y los municipios, como espacios de concertación y de articulación de la SAN, mediante asesoría y capacitación al personal directivo, técnico y operativo, la vinculación de la sociedad civil y la garantía de que sus decisiones serán de obligatorio cumplimiento.

También se promoverá que las instituciones públicas adopten una visión integral y multisectorial para la seguridad alimentaria y nutricional y que cuenten con instancias políticas y técnicas con propósitos y tareas claramente diferenciadas.

Participación y Organización Social. Ampliación de la participación social y comunitaria, con acciones como la conformación de nuevas organizaciones para el desarrollo de la SAN, el impulso a las veedurías ciudadanas, y la creación de redes de apoyo para la ejecución de los programas y proyectos, de manera que ejerzan una adecuada vigilancia y control sobre toda la cadena agroalimentaria. Una de las formas de organización que se vinculará y fortalecerá serán las más de 4.000 juntas de acción comunal con presencia en la totalidad de los municipios del país.

Focalización. Fortalecimiento de los actuales sistemas de identificación de personas o territorios beneficiarios de los programas de seguridad alimentaria y de lucha contra la pobreza. Para esto se diseñará un conjunto de criterios medibles y verificables para focalizar territorios, familias y personas; se realizará validación social y pública de los beneficiarios, y se ampliarán las sanciones para aquellos funcionarios y personas particulares que con su intervención permitan acceder a los servicios sociales a personas de estratos no pobres de la población.

Descentralización de la Estrategia. La implementación de la Estrategia se realizará mediante la elaboración y ejecución de planes departamentales, distritales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, así como la incorporación de éstos en los planes de desarrollo, en los planes plurianuales de inversión y en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). También se promoverá en los entes territoriales la incorporación de la SAN como eje

central del desarrollo humano, económico y social. La Región Bogotá–Cundinamarca y el departamento de Antioquia presentan avances en este sentido.

Información. Integración y mejoramiento de los sistemas de información, con la conformación del Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN), el cual puede diseñarse y orientarse con base en los que están desarrollados como el Sistema de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV), el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) y el observatorio de Agrociencias. Se impulsará la descentralización del OSAN en los departamentos, los municipios y los distritos.

También se promoverá la generación, actualización y difusión de instrumentos de orientación alimentaria y nutricional (tabla de recomendación de calorías y nutrientes, guías alimentarias); planificación, análisis y evaluación (censo agropecuario, líneas de base, indicadores, encuestas y tabla de composición de alimentos); y se impulsará la creación de un sistema de comunicación sobre los alimentos con mejor comportamiento de precios y alto valor nutricional, para ser entregados masiva y periódicamente a los hogares (ICBF, 2005).

Ciencia y tecnología. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, mediante acuerdos con universidades y centros de investigación, alianzas estratégicas internacionales para la investigación y el desarrollo tecnológico en agricultura, especialmente, con países tropicales y andinos, con énfasis en la utilización de la biotecnología para semillas fortificadas y la movilización de mayores recursos públicos y privados.

Conclusiones

³ A pesar del comportamiento cíclico de la producción agropecuaria, el país ha contado con suficiente oferta de alimentos, incluidos los provenientes de las importaciones, que para el año 2001 representaron el 19,8% de la dieta de los colombianos. Por esta razón, en Colombia, como en los demás países de la región, el hambre y la desnutrición no se presentan por la falta de disponibilidad de alimentos sino por: los altos niveles de pobreza, que en nuestro caso, afectan al 52% de la población (medida por ingresos); por la indigencia que sufre el 15,45% (6,8 millones de personas que no reciben los ingresos suficientes que les garanticen el acceso a la canasta alimentaria básica); por la desproporcionada concentración del ingreso (en el 2000, el quintil más rico de la población recibía 26,3 veces el ingreso del quintil más pobre); y por la baja capacidad de compra, que se refleja en los 3,5 millones colombianos, que por falta de dinero no consumían las tres comidas, uno o más días a la semana, en el año 2004.

³ El estado nutricional de la población menor de cinco años ha evolucionado positivamente. La desnutrición crónica para niños menores de cinco años pasó del 16,6%, en 1986, al 13,5% en el año 2000, aunque se presentan disparidades entre departamentos, como en Cauca y Nariño con el 24,5%. Sin embargo, persisten dificultades en la superación de la desnutrición y del hambre: existen 5,2 millones de colombianos subnutridos; han crecido las muertes por desnutrición desde el año 1997, con una tasa superior al 5 por cada 100 mil habitantes, especialmente, en menores de cuatro años y mayores de 70; la anemia nutricional en mujeres embarazadas es del 45%; las enfermedades prevalentes de la infancia están ubicadas dentro de las primeras causas de morbilidad y mortalidad infantil.

³ La institucionalidad de la SAN presenta problemas como la organización jerárquica y sectorial del Estado, la deficiente coordinación entre instituciones y la falta de una instancia o autoridad única de alto nivel en la estructura del Estado que coordine, lidere y oriente la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país.

³ Colombia tiene problemas estructurales como el conflicto interno, la pobreza, las desigualdades, el narcotráfico, el desplazamiento forzado de la población y la deficiente infraestructura vial, que condicionan y no han permitido que el país tenga mayores avances en el logro de la SAN de la población.

³ La inadecuada identificación y selección de los beneficiarios de los programas sociales ha ocasionado una inequitativa asignación y distribución del gasto social. Este hecho ha ocasionado que más del 50% de los subsidios y de la inversión social del país beneficie a estratos socio-económicos medios y altos de la población. Se estima, que si se hubiese realizado una adecuada distribución del gasto social, la pobreza no afectaría al 52% de la población sino al 30%.

³ La Nación, los departamentos y los municipios han mejorado su capacidad de gestión para la SAN. Se destacan la elaboración del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) de 1996-2005, y como resultado de este, los Planes Departamentales, Distritales y Municipales; la conformación del CONSA; el compromiso del Gobierno Nacional, 2002-2006, con la elaboración de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN); y la reciente creación de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD), que cuenta con la participación de organismos internacionales como el PNUD, el BID, el Banco Mundial y la FAO.

³ La construcción de la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) es un logro importante, pues define los derroteros del país para los años 2005-2015, está planteada como una política de Estado que supera los períodos de gobierno; su formación consultó a todos los actores con responsabilidades en la SAN, superando así el tradicional centralismo en la elaboración y ejecución de las políticas. Se espera que sea aprobada a mediados del año 2005 por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Recomendaciones y pasos por seguir

³ Implementación y difusión de la Estrategia, mediante acciones de información, educación y comunicación que incorporen una pedagogía de la SAN y que den a conocer su importancia para la superación de la pobreza y las desigualdades, así como su contribución al desarrollo humano y económico del país.

³ Descentralización de la Estrategia, con la elaboración y ejecución de Planes Departamentales, Distritales y Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y su incorporación en los Planes de Desarrollo, en los Planes Plurianuales de Inversión y en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Para este propósito se tendrá como punto de partida la reformulación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNAN), y el Gobierno Nacional adelantará acciones de capacitación, asesoría y asistencia técnica para fortalecer los Consejos Municipales y Departamentales de Política Social.

³ Institucionalización del CONSA, mediante acto administrativo Presidencial, así como su fortalecimiento mediante una mayor participación de la sociedad civil, la ampliación de sus funciones y competencias y su adscripción a la Presidencia de la República, para que se convierta en la autoridad o máxima instancia de la SAN en el país. Una de sus principales tareas es la de hacer compatible esta Estrategia con las demás políticas. Como instrumentos de apoyo se crearán la Red Nacional para la Seguridad Alimentaria y el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN).

³ Elaboración y aprobación por el Congreso de la República de una Ley Marco de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. La construcción de esta Ley consultará los intereses y responsabilidades de todos los actores de la SAN y debe ser el producto de un Pacto Social para el Combate del Hambre y la Desnutrición.

³ Iniciar la implementación de la Estrategia en los territorios que tengan los más altos niveles de pobreza, de hambre y de desnutrición, donde concurran todos los sectores y actores de la SAN para realizar una intervención integral y multisectorial. Un referente para este propósito es la experiencia de Tailandia⁵⁴.

³ Elaboración y desarrollo por parte del Gobierno Nacional de un plan de capacitación, asesoría y asistencia técnica para fortalecer la capacidad técnica y de gestión de las entidades nacionales y territoriales y de los demás actores de la SAN.

³ Identificación de los programas y proyectos que requieren financiación con el fin de adelantar la gestión de recursos ante el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

⁵⁴En Tailandia se aplicó una estrategia de alivio, concentrada en reducir la malnutrición y respaldar el desarrollo rural sostenible. Como consecuencia del esfuerzo realizado en todo el país, la prevalencia de la pobreza descendió del 32,6% de la población de 1988 al 11,4% de 1996. Entre 1982 y 1998, los casos de malnutrición leve en menores de 5 años se redujeron del 35% al 8%, la malnutrición moderada del 13% a menos del 1% y la malnutrición grave del 2% a un nivel insignificante (FAO, 2005).

La estrategia se basó en cinco principios: conceder prioridad a las zonas específicas donde está concentrada la pobreza; garantizar que todos tengan una vida con un nivel de subsistencia mínimo y dispongan de los servicios básicos; alentar a la población a asumir la responsabilidad de su propio cuidado; insistir en el uso de tecnología de bajo costo; y respaldar la participación de la población en la adopción de decisiones y la solución de los problemas (FAO, 2005).

Se combinaban acciones de vigilancia nutricional, alimentación complementaria de los niños pequeños, educación nutricional, una mejor atención primaria de salud y la producción de alimentos nutritivos. Comprendía una campaña de formación del público y la capacitación y movilización de voluntarios, uno por cada 10 hogares (FAO, 2005).

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República.** 2004. Informe mensual. www.banrepublica.gov.co.
- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).** 1996. Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Santiago.
- Contraloría General de la República.** 2002. Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho. Página 737. Bogotá.
- Contraloría General de la República.** 2005. La política pública sobre el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE).** 2004a. Informe sobre pobreza y calidad de vida. www.dane.gov.co.
- DANE, Banco de la República.** 2004b. Informe de coyuntura económica regional. www.banrepublica.gov.co.
- De la Figuera W, Fernández M, Córdoba, R.** 1994. Hipertensión arterial en atención primaria. Conceptos, organización y práctica clínica. Barcelona, Doyma Libros. Pág. 1158.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP).** 2003a. 10 años de desarrollo humano en Colombia. Gente Nueva Editorial. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP).** 2003b. Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006. Bogotá, Colombia.
- Departamento de Planeación Nacional (DNP).** 2004. Programa Familias en Acción: condiciones iniciales de los beneficiarios e impacto preliminar. <http://www.dnp.gov.co>.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP).** 2005a. Avances del Plan Nacional de Desarrollo. Reunión Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional. Cartagena de Indias, febrero 3 y 4 de 2005. Presentación en power point. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP).** 2005b. Documento Conpes 091 de 2005: Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015. www.dnp.gov.co.
- Estévez, M.** 2004. Mucho más que transporte. Revista Poder 44: 66-67. Bogotá.
- FAO, Minagricultura, Minambiente, Plante, DNP.** 2003. Formulación programa de desarrollo rural para la paz (PRODERPAZ). Bogotá.
- FAO,** 2004. Estrategias e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina. Proyecto TCP/RLA/2909. Bogotá.
- FAO.2005.** El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2000. Tailandia: reducción constante de la pobreza y la malnutrición. www.fao.org
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).** 2005. Versión X, documento preliminar política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Bogotá.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), Minagricultura.** 2002. Informe anual 2002. Bogotá.
- Instituto Nacional de Salud (INS).** 1996. Estudio sobre deficiencia de hierro, vitamina A y prevalencia de parasitismo intestinal en población infantil y anemia nutricional en mujeres en edad fértil. Bogotá.
- Instituto Nacional de Salud (INS).** 1998. *Una historia.* Bogotá.

Instituto Nacional de Salud (INS). 2001. *Hambre oculta*. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal. 2003. *Leyes de presupuesto general de la Nación para las respectivas vigencias fiscales*. www.minagricultura.gov.co. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2004a. *Cálculos Minagricultura con base en datos* del proyecto Sistema de Información del Sector Agropecuario (SISAC). Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2004b. *Resultados de gestión 2002-2004. Manejo social del campo*. Bogotá.

Ministerio de Hacienda. 2005. *Presupuestos por año. Presupuesto general de la Nación*. www.minhacienda.gov.co.

Ministerio de la Protección Social, ICBF. 2004. *Informe de evaluación del plan nacional de alimentación y nutrición (PNAN) 1996 – 2002*. Bogotá.

Ministerio del Interior y de Justicia. Dirección de etnias. 2004. *Caracterización de la población indígena*. Bogotá.

Ministerio de Salud (Hoy de la Protección Social). 1999. *II Estudio nacional de factores de riesgo de enfermedades crónicas (ENFREC II)*. Serie Documentos Técnicos. Bogotá.

Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD). 2004. *Día Mundial para la Erradicación de la pobreza, octubre 19 de 2004*. Biblioteca Virgilio Barco. Presentación en power point. Bogotá.

Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD). 2005. *Seminario Reducción de la Pobreza y Estrategias para Reducirla, febrero 9 de 2005*. Cálculos MERPD. Presentación en power point. Bogotá.

Orozco, S. 2000. *Plan de acción para la modernización de los servicios de sanidad agropecuaria y control de los alimentos en los países andinos*. Bogotá.

Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), DNP. 2001. *Estimación con base en registro F-400 Cuentas Nacionales Dane. Preliminar sujeto a revisión*. Bogotá.

Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), PNUD, ACCI. 2004a. *Día Mundial para la Erradicación de la Pobreza. Conferencia Dirección PNDH: Avances del Informe de Colombia sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá.

Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), DNP, PNUD, ACCI. 2004b. *Las regiones colombianas frente a los objetivos del milenio*. Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *Informe Mundial de Desarrollo Humano año 2004*. Bruselas.

Profamilia. 1995. *Encuesta nacional de demografía y salud (ENDS)*. Bogotá.

Profamilia. 2000. *Encuesta nacional de demografía y salud (ENDS)*. Printex impresores Ltda. Bogotá.

Red de Solidaridad Social. 2004. Sistema único de registro (SUR). www.red.gov.co. Bogotá.

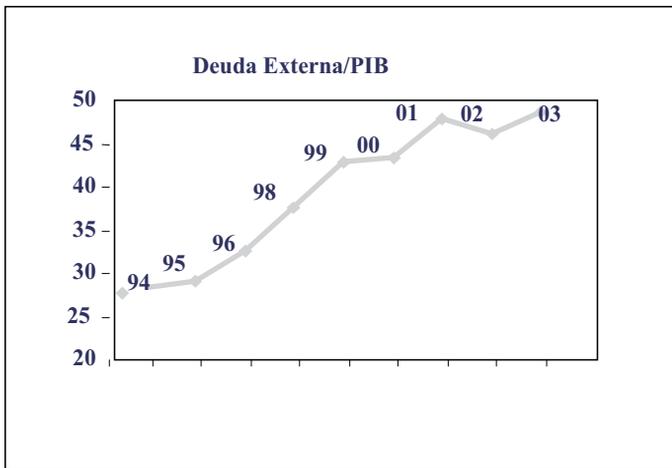
Red de Solidaridad Social. 2005. *Atención a población desplazada*. www.red.gov.co.

Sistema de Seguimiento de Gobernabilidad (SIGOB). 2005. *Presidencia de la República*. www.presidencia.gov.co.

World Economic Forum (WEF). 2003. *Global Competitiveness Report*. Estados Unidos.

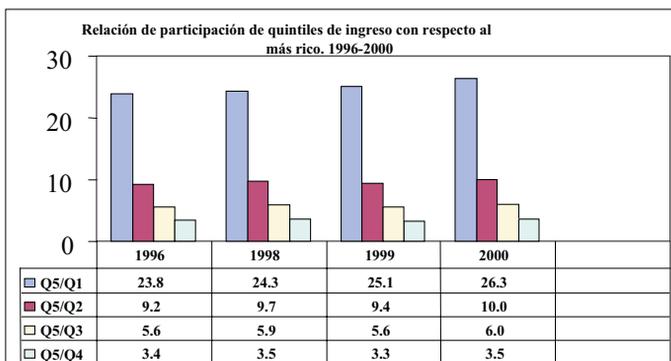
ANEXOS

A1. Deuda Externa en Relación con el PIB (%)



Fuente: Banco de la República.

A2. Relación de Participación de Quintiles de Ingreso con Respecto al más Rico. 1996-2000



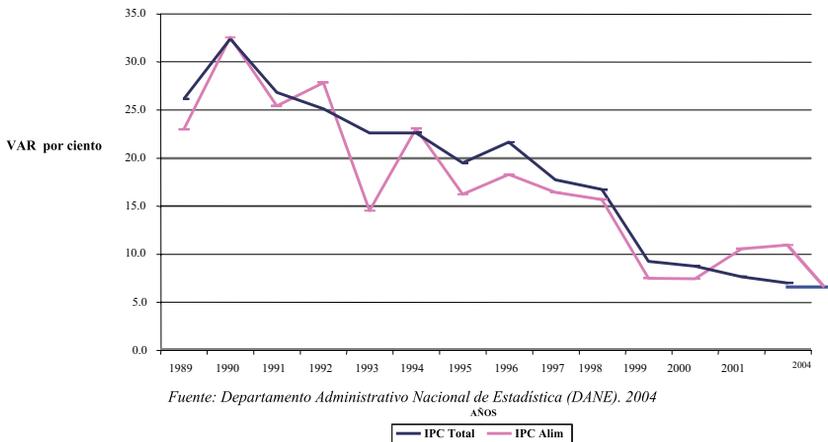
Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP-DDS), 2000.

A3. Porcentaje de Subsidio Asignado a Población no Pobre en Programas Sociales de Colombia año 2003

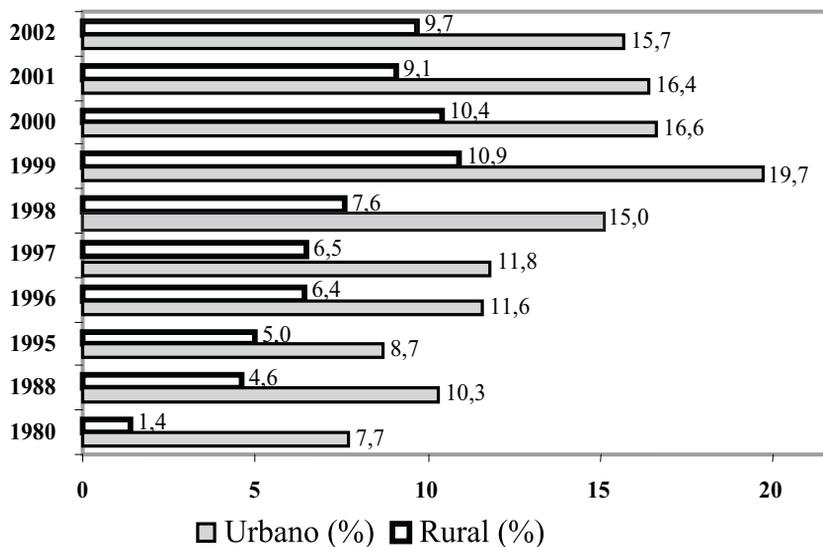
SECTORES	billones de pesos	% no pobres	SECTORES	billones de pesos	% no pobres
PENSIONES	7,8	93,5 %	VINCULADOS AL SISTEMA DE SALUD	2,3	29,5 %
EDUCACIÓN SUPERIOR	1,9	76,2 %	GAS	0	25,8 %
SUBSIDIO FAMILIAR	0,4	69,9 %	EDUCACIÓN PRIMARIA	3,3	24,2 %
CAPACITACIÓN	0,4	67,7 %	NO ICBF	23,5	23,5%
VIVIENDA	0	61,5 %	ALIMENTACIÓN ESCOLAR	0,6	21,9 %
TELEFONÍA	0,3	49,3 %	ICBF	0,4	21,3 %
ENERGÍA	0,5	44,6 %	RÉGIMEN SUBSIDIADO EN SALUD	2,1	15,7 %
SANEAMIENTO BÁSICO	0,4	32,8 %	RÉGIMEN CONTRIBUTIVO EN SALUD	0,5	-42,6 %
EDUCACIÓN SECUNDARIA	2,6	32,3 %	TOTAL	24,2	52,3%

Fuente: Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). 2005.

A4. Variación Anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) Total y de Alimentos 1989-2004



A5. Desempleo Urbano / Rural 1980-2002 (%)



Fuente: DANE

A6. Desnutrición Crónica en Niños Menores de 5 Años, Subregiones que Superan el Promedio Nacional. Año 2000

Departamentos	% Desnutrición Crónica
Cauca, Nariño	24,5
Tolima, Huila, Caquetá	18,9
Bolívar, Sucre, Córdoba	18,5
Antioquia	15,6
Boyacá, Cundinamarca, Meta	15,2
Bogotá	14,4
Promedio Nacional	13,5

Fuente: Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 2000

CAPÍTULO 5 ECUADOR: PROPUESTA DE ESTRATEGIA NACIONAL PARA MEJORAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Fausto Jordán Bucheli, Raúl Sánchez Mena y Susana Chu Yep

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo brindar un panorama de la situación de la Seguridad Alimentaria en el país, con referencias que lo caracterizan e indicadores que dan cuenta de la situación. Pretende, además, plantear acciones específicas para alcanzar la Seguridad Alimentaria a través de Programas, Proyectos y componentes institucionales requeridos para mejorar la Seguridad Alimentaria en el Ecuador.

La seguridad Alimentaria existe cuando “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”. En los últimos años, el país ha sufrido cambios significativos en términos económicos, sociales y ambientales, que han determinado que los niveles de Seguridad Alimentaria se reduzcan.

La caída de los niveles de empleo e ingresos en 1999, como resultado de la crisis económica, incidieron en el crecimiento de la pobreza urbana, provocando la masiva migración a Europa y Estados Unidos, el creciente incremento del subempleo y la informalidad y la adopción del dólar como moneda nacional en enero del 2000.

La tasa nacional de pobreza basada en el consumo aumentó en 5 puntos porcentuales entre 1990 y 2001, pasando del 40 al 45%, con lo que aumentó el número de personas que viven en la pobreza de 3.5 a 5.2 millones durante el mismo período.

Las políticas de ajuste implementadas no han disminuido la pobreza en el país, a pesar de medidas paliativas como el Bono de Desarrollo Humano, puesto que los ingresos generados por la producción del petróleo y la recaudación tributaria han sido destinados al pago de la deuda pública (el servicio de la deuda pública alcanza el 32.7% del Presupuesto General del Estado y el 50% de los ingresos corrientes para el 2004).

Los niveles de seguridad alimentaria se redujeron también por los efectos de los desastres naturales como las erupciones de los volcanes y los fenómenos del Niño, y podría verse afectada con la implementación de los Tratados de Libre Comercio, el desplazamiento de los productos nacionales a merced de las importaciones, y el incremento de los niveles de pobreza a nivel rural y urbano.

Esto configura una situación de inseguridad alimentaria desde el punto de vista del acceso, consumo y estabilidad de los alimentos, debido a la caída del poder adquisitivo de las familias y a los cambios en los patrones de consumo, especialmente en las áreas rurales.

Acorde con lo que establece la Constitución Política de la República del Ecuador, se han implementado programas relacionados con la seguridad alimentaria como el Programa Especial de Seguridad Alimentaria PESAE, el Programa Nuestros Niños, el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PANN, 2000), el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), el Proyecto de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL), entre otros.

Asimismo el Gobierno de la República del Ecuador ha definido el Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano, que pretende alcanzar ciertas metas durante el período 2003-2007 y tiene como objetivo reducir la pobreza al 38%, disminuir la tasa de analfabetismo al 8%, reducir la población sin acceso a la salud a 17%, aumentar el gasto social a 12,5% del presupuesto, incrementar los años de escolaridad a 9,4 y generar un crecimiento del PIB mayor al 5% anual.

En este artículo se propone una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, la cual considera las características económicas, sociales y políticas propias del país, así como la visión integral de las causas y soluciones para enfrentar el problema de la inseguridad alimentaria y la pobreza.

La Estrategia Nacional responde a un análisis global de la inseguridad alimentaria y la pobreza a nivel del país y es el resultado de un proceso de análisis y consulta con los actores sociales públicos y privados involucrados en la problemática, además de haber sido enriquecida con los planteamientos y conclusiones del taller Regional de análisis y discusión de la propuesta de estrategia regional para mejorar la Seguridad Alimentaria en los países andinos realizado en junio y septiembre del 2003, con la participación de representantes de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones. La estrategia también se nutre de los aportes de los talleres nacionales, reuniones y foros, realizados a nivel del país con la participación del Ministerio de Agricultura y Ganadería –MAG-, organizaciones campesinas e indígenas, movimientos sociales y otras organizaciones privadas de desarrollo.

La Estrategia tiene los siguientes lineamientos básicos:

- ³ La participación y corresponsabilidad de los actores,
- ³ la equidad y la sostenibilidad de los procesos,
- ³ la visión integral del ambiente,
- ³ la valorización de los recursos culturales,
- ³ la innovación y creatividad.

Su objetivo es “facilitar los procesos para mejorar el acceso de la población pobre a los alimentos, aumentar su disponibilidad, minimizando la vulnerabilidad y aumentar el consumo de alimentos de calidad”.

Los resultados y metas de la Estrategia Nacional tienen relación con el incremento de los ingresos familiares, el incremento de la producción y productividad de los productos básicos, la implementación del Sistema Integral de Información de Seguridad Alimentaria, la implementación del Programa de Sensibilización sobre la Seguridad Alimentaria, y el fortalecimiento de las instituciones locales públicas y privadas.

En este sentido se plantean programas y proyectos que buscan operativizar los lineamientos de la Estrategia para alcanzar los objetivos y metas propuestos.

En las conclusiones se plantean recomendaciones y los pasos necesarios para estructurar un esquema de intervención del sector público y privado que facilite la reducción de la inseguridad alimentaria y de la pobreza.

2. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL ECUADOR

2.1. Situación socio-económico-ambiental del país

La República del Ecuador, situada en América del Sur, tiene un área de 256.369 Km² incluyendo el Archipiélago de las Galápagos en el Océano Pacífico. El área continental es dividida por la Cordillera de los Andes en tres regiones geográficas con características muy

particulares. La Costa, que representa el 27% del área del país, es la región más poblada con alrededor del 50% de la población total; la Sierra representa el 25% del área del país y se estima que el 45% de la población habita en esta región; y el Oriente o Amazonía comprende un 45% del área total y es habitada por el 4.5% de la población del país. Esto lo convierte en una sociedad multi étnica y pluri cultural, integrada por numerosos grupos de poblaciones indígenas estimados en alrededor del 15% de la población, mayormente en las regiones de la Sierra y la Amazonía, además de una importante población afroecuatoriana, estimada en alrededor del 5% de la población, y que habita en las provincias del norte del país y en las ciudades de Quito y Guayaquil.

En lo social, Ecuador es considerado como uno de los países más inequitativos de América y del mundo, donde los ingresos del 5% más rico de la población superan en 60 veces a los ingresos del 5% más pobre, siendo esta brecha mayor entre las áreas urbanas y las rurales (Larrea, 1997).

La caída de los niveles de empleo e ingresos en 1999, como resultado de la crisis económica, incidieron en el crecimiento de la pobreza urbana, provocando la masiva migración a Europa y Estados Unidos y el creciente incremento del subempleo y la informalidad. Además, se adoptó el dólar como moneda nacional en enero del 2000. Según el Banco Mundial⁵⁵, la tasa nacional de pobreza basada en el consumo aumentó en cinco puntos porcentuales entre 1990 y 2001, pasando del 40 al 45% de la población, con lo cual aumentó el número de personas que viven en la pobreza de 3.5 a 5.2 millones durante el mismo período.

En el año 2001 el número de personas que viven en la pobreza en las áreas urbanas subió de 1.1 millones a 3.5 millones, superando en número a los pobres que viven en las áreas rurales (86,1% de la población rural y 46% de la población urbana).

Según cifras establecidas por el SIISE⁵⁶ a partir de los resultados del Censo de Población y Vivienda elaborado por el INEC⁵⁷ (2001), el porcentaje de pobreza por necesidades básicas insatisfechas⁵⁸ (NBI) para el Ecuador era de 61,3%; mientras que para las diferentes regiones, se tenían porcentajes de: Sierra 53,8%, Costa 66,3%, Amazonía 77,6%, Región Insular 40,6% y Zonas no Delimitadas 86,6%(ver anexo Cuadro A1).

La situación dentro de la pobreza no es homogénea, ni a nivel de las comunidades ni a nivel de los mismos hogares. Así, por ejemplo, las mujeres pobres son particularmente vulnerables al tener menores niveles de educación, altos niveles de analfabetismo, menores oportunidades de trabajo, y recibir salarios inferiores en un tercio a los de los varones. Por otro lado, en el año 2000 el 79% de los niños/as que vivía en las áreas rurales eran pobres, en comparación con el 52% de los residentes en las ciudades. Respecto a la distribución por regiones, la incidencia de la pobreza entre niños/as era mayor en la Amazonía (70%) que en las provincias de la Costa (64%) y de la Sierra (60%).

Asimismo las condiciones de vivienda y de saneamiento ambiental (agua segura y medios sanitarios para la disposición de excretas) definen, en gran medida, la forma de vida de la población; la vivienda inadecuada y la falta de saneamiento básico son manifestaciones visibles de la pobreza. La Sierra ecuatoriana cuenta con el mayor porcentaje de población con acceso al servicio de agua⁵⁹ en el hogar (90,3%) en comparación a la Costa (80,2%), mientras

⁵⁵Banco Mundial, "La Pobreza en el Ecuador", 2003.

⁵⁶Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador.

⁵⁷Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.

⁵⁸La pobreza medida a través del método directo o de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), define a un hogar como pobre cuando adolece de una o más carencias graves en el acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo.

⁵⁹La medida excluye los casos de hogares que se abastecen de agua por pozo, río o vertientes y agua lluvia. Debido a las limitaciones de las fuentes de información, no es posible conocer si el agua es potable o no; tampoco refleja la cantidad y

que existen deficiencias de sistemas de saneamiento básico en la Sierra, Costa y Zonas no Delimitadas, las cuales tienen una cobertura del 80,2%, 76,6% y 64,9%, respectivamente. Por otro lado, el 89,7% de la población total de la nación cuenta con servicio eléctrico.

La economía del país ha sufrido grandes cambios durante los últimos años, destacándose la crisis económica de los años 1998-99 que desató una inflación acelerada, déficit severo en su deuda externa y la crisis monetaria y bancaria, así como la decisión de la adopción del dólar norteamericano como moneda nacional en enero del 2000.

La dolarización favoreció el incremento de las exportaciones no petroleras (banano, camarón, flores), durante el 2001-2002. Sin embargo, debido a la restricción del tipo de cambio fijo, las empresas exportadoras han empezado a perder competitividad en el mercado internacional, provocando el cierre de numerosas empresas.

Por otro lado, debido a la “fortaleza” del dólar, se produce el incremento de importaciones de productos de consumo final, provocando un impacto negativo en la industria nacional y en los niveles de empleo e ingresos de las familias.

Lo anterior, aunado con el aumento de los costos de producción en dólares (especialmente servicios básicos), los bajos niveles de productividad y la ausencia de políticas nacionales de incentivos a la producción (financiamiento, asistencia técnica, investigación, etc.), han provocado déficit en la balanza comercial y la caída de la producción nacional a partir del 2002. El Producto Interno Bruto presenta en el primer semestre del 2003 una tasa de crecimiento negativo (-0.1 en el primer trimestre y -0.8 en el segundo) (ver anexo Cuadro A4).

Los sectores de la economía más afectados son el agrícola, construcción, otros servicios (hotelería, restaurantes, etc.) y servicio doméstico; precisamente aquellos sectores que concentran al 64% de la PEA del país (agricultura 27%, comercio 19%, servicios 18%), provocando altas tasas de subempleo (47%) y desempleo (9,6%) en la PEA. Cabe resaltar que el empleo en el sector rural se orienta en un 60% hacia la agricultura y la ganadería, siendo precisamente en este sector donde se concentra el 60% de la población más pobre del país.

Mientras tanto las mejores condiciones de trabajo con sueldos en dólares, y seguridad interna sobre todo, han propiciado la llegada de colombianos y peruanos a Ecuador, desplazando de sus puestos de trabajo a los campesinos ecuatorianos, lo que ha conllevado una fuerte migración hacia las ciudades y hacia el exterior. Asimismo la necesidad de incrementar los ingresos familiares ha llevado a que aproximadamente 430.000 niños entre 5 y 17 años se dediquen a trabajar⁶⁰, realizando diversas actividades para generar ingresos.

Por otro lado, la economía familiar se sustenta con las remesas enviadas por los migrantes que contribuyen con cerca de USD 1.300 millones por año a la economía nacional (alrededor del 5.4% del PIB del 2002). Estudios recientes muestran que cerca del 58% de las remesas provienen de la Unión Europea; el 38% de los Estados Unidos y el resto de otros países; un alto porcentaje es invertido en el comercio y la construcción, contribuyendo a recuperar los ingresos y niveles de consumo familiar impactados durante la reciente crisis económica.

Las políticas de ajuste implementadas (elevación de impuestos, aumento de los precios de los servicios básicos, reducción del sector público, entre otros) han incrementado la pobreza en el país, a pesar de medidas paliativas como el Bono de Desarrollo Humano. Los

continuidad en su abastecimiento. Sin embargo, la información disponible respecto al abastecimiento por tubería y a los servicios comerciales de entrega de agua, proporciona, de manera aproximada, una indicación sobre las condiciones del agua que llega a la vivienda (SIISE, 2003).

⁶⁰UNICEF, Estado de la Niñez, 2003.

ingresos generados por la producción del petróleo⁶¹ y la recaudación tributaria se han destinado al pago de la deuda pública, cuyo servicio representa el 32.7% del presupuesto del 2004, repercutiendo negativamente en la asignación de recursos para salud, educación, bienestar social, servicios básicos, y la reactivación del sector productivo, especialmente del sector agrícola.

En este contexto, se reduce el papel del Estado y de la cobertura de los servicios públicos en áreas vitales, configurando un panorama social convulsionado como consecuencia de los despidos del sector público, de la falta de empleo, de la inseguridad y del abandono de las áreas no urbanas del territorio nacional.

Por otra parte, la firma de Tratados de Libre Comercio, especialmente con Estados Unidos, seguramente generará un incremento de las exportaciones pero también de las importaciones, siendo aún muy temprano cuantificar los beneficios en la balanza comercial, debido a la restringida información del avance y contenido de las negociaciones. Esta mayor apertura de los mercados nacionales a los productos extranjeros, según los movimientos sociales y ecologistas, amenaza la soberanía alimentaria, la propiedad intelectual y genética, y los recursos naturales (especialmente bosques y agua) del país.

Entre los principales impactos esperados del Tratado tendríamos el incremento de los monocultivos (banano, camarón, flores, atún), el mayor uso de agroquímicos y pesticidas para elevar la productividad de exportación, la mayor utilización de mano de obra infantil y de mujeres en los cultivos de flores, banano y caña; la compra de tierras por parte de productores agrícolas para exportación, con el consiguiente incremento de concentración de la tierra, y la eliminación de las bandas de precios que el Ecuador aplica para un conjunto de productos agrícolas (especialmente, soya, leche líquida y en polvo, aceite de palma y arroz). Esto seguramente perjudicará a pequeños agricultores y ganaderos, y generará un fuerte impacto en el empleo, los ingresos familiares rurales y en los estamentos de la cadena agroalimentaria.

Asimismo, Ecuador es considerado uno de los 12 países mega diversos del mundo, y para proteger su biodiversidad ha establecido como áreas protegidas al 44% de su territorio. Sin embargo, los recursos naturales están sufriendo un fuerte deterioro debido a la microparcelación de las tierras y al inadecuado manejo de laderas, que provocan erosión en las zonas de montaña, reducen rápidamente las tierras productivas y amenazan las fuentes de agua. En las zonas costeras se presentan problemas de manejo de suelos, debido a la poca infraestructura que existe para el control de inundaciones y su drenaje. En la región amazónica el problema de la erosión se asocia con la deforestación indiscriminada y la fragilidad de los suelos. Se estima que anualmente se deforestan y destruyen alrededor de 140 mil hectáreas de bosques, principalmente en la amazonía y el noroccidente del país.

Por otra parte, el Ecuador se encuentra expuesto a desastres naturales como las erupciones de los volcanes y los fenómenos del Niño que impactan de manera negativa en la Seguridad Alimentaria, debido a la disminución de la producción en las zonas afectadas, producto de inundaciones y la afectación de la ceniza en los suelos y en los cultivos; la destrucción de la infraestructura agrícola, pecuaria, pesquera y minera (canales de riego, sembríos, invernaderos, atracaderos e infraestructura vial); las alteraciones en las condiciones y calidad de los suelos; la destrucción de la infraestructura básica (escuelas, vías, centros de salud); el aumento de epidemias y enfermedades gastrointestinales en la población afectada por los desastres naturales; la pérdida de fuentes de agua dulce por efecto de la ceniza y alteraciones en las fuentes de agua, y la pérdida de biodiversidad en las zonas afectadas.

⁶¹Se establece que el 70% de los recursos del FEIREP se destinarán a la recompra de deuda pública.

2.2. Indicadores de disponibilidad, estabilidad, acceso y consumo

Para evaluar la situación de la seguridad alimentaria es preciso referirnos a distintas dimensiones: disponibilidad, estabilidad, acceso, consumo y la sostenibilidad de los recursos naturales.

La **disponibilidad y estabilidad de alimentos** está dada por la oferta de productos básicos, ya sea por producción nacional o por importaciones. Puede ser medida a partir de los siguientes indicadores:

Producción nacional de productos básicos: Del total de la superficie cultivada, un 84% se dedica a 17 productos, entre los de ciclo corto y perennes. La producción agrícola del país es muy variada, dependiendo de las condiciones geográficas y climáticas de cada una de las regiones, áreas y localidades. Durante el período 2001-2003 disminuye la producción agropecuaria, de 19.614.668 TM a 18.080.314 TM, que equivale a una reducción del 8%.

La población ganadera se estima en 5 millones de cabezas de ganado vacuno, 2,6 millones de porcinos y 1,7 millones de unidades ovinas. La producción bovina de leche está preferentemente asentada en la Sierra, mientras que las ganaderías con vocación de carne se encuentran localizadas en las zonas subtropicales de la Costa. En los últimos años se ha introducido la línea de ganado de doble propósito que genera un potencial lechero importante en la Costa.

Superficie agrícola cosechada: Los cambios que se han registrado en los niveles de producción se deben en un 81% al aumento de la superficie cultivada, en un 11% al incremento en rendimientos, y en un 8% por la interacción de superficie y productividad. La elevación de la producción, a través de la incorporación de mayor superficie conllevaría a la incorporación de tierras marginales no aptas para agricultura con grave riesgo para la destrucción de ecosistemas muy frágiles.

Entre los años 2001 y 2003, la superficie cosechada se ha incrementado en 46%, de 2.704.242 ha. a 3.948.043 ha. Por otro lado, a pesar del incremento en la superficie total cosechada, se observa una disminución en los rubros granos y cereales (-3%), tubérculos y raíces (-2%), frutas (-18%) y oleaginosas (-7%).

Cuadro 1.
Producción y Superficie cosechada por grupo de productos

Grupo de Productos	Promedio 2001-2003	
	Producción (Miles TM)	Superficie (Miles Ha)
Granos y cereales	2 110	1 000
Tubérculos y raíces	577	80
Hortalizas	274	31
Frutas	6 948	486
Oleaginosas	1 904	195
Fibras	29	20
Bebidas	151	523
Otros cultivos	6 914	647

Fuente: Servicio de Información y censo Agropecuario –SICA. www.sica.gov.ec

Disponibilidad neta de alimentos: se calcula teniendo en cuenta el suministro total de alimentos (producción nacional menos exportaciones más importaciones) menos los desperdicios, el alimento animal y semillas. Según la hoja de balance de alimentos, elaborada

por el MAG, la disponibilidad neta de alimentos (Kg./año) se ha incrementado en el año 2003 en 18.64% respecto al año 2002. A pesar del incremento en la disponibilidad neta per cápita (kg./año) en el 2003, se observa una caída del 8% en la disponibilidad per cápita medida en términos de Kilo-calorías por persona al día. La energía alimentaria en el 2003 proviene de: cereales, azúcares y tubérculos (46%); oleaginosas (11%), frutas (17%), carne, leche y huevos (25%).

Cuadro 2.
Disponibilidad neta de alimentos per cápita

Grupo de Alimentos	Disponibilidad Neta PER CAPITA					
	Kilogramos Año			Kilo calorías/Per cap/día		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
TOTAL	628	566	670	2 787	2 754	2 544
I Cereales y Derivados	83	75	76	782	717	722
II Raíces y Tuberculos	32	28	32	85	76	91
III Azucares	41	47	34	437	497	354
IV Leguminosas	2	5	5	7	50	41
V Oleaginosas	22	31	151	306	412	284
VI Hortalizas	26	27	26	62	62	59
VII Frutas	220	156	151	635	422	426
VIII Estimulantes	1	1	0	11	11	31
IX Especies	-	0,0	0,0	-	0,4	0,3
X Carnes y otros	200	195	195	462	506	534

Fuente: Hojas de Balance de Alimentos, MAG.

El **acceso a los alimentos** puede ser medido a partir de los siguientes indicadores:

Ingresos familiares: Se han deteriorado desde 1998, debido a que los precios se han incrementado provocando la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo vital (SMV). La canasta básica familiar (CBF) equivale a \$386,8 (julio 2004), mientras que el SMV equivale a \$143,6, es decir que la persona que gana el SMV sólo puede comprar el 39% de la canasta básica familiar. Aquí radica una de las bases de la inequidad para la provisión de los alimentos.

Equidad en el consumo: el acceso a los alimentos se encuentra condicionado por los ingresos familiares, toda vez que la posibilidad de comprar alimentos depende de la cantidad de dinero disponible. En la tabla siguiente se observa la inequidad existente en el consumo, puesto que el 20% de la población más rica consume más de 10 veces lo que el 20% de la población más pobre.

Cuadro 3.
Distribución del consumo por quintiles

Quintiles de población	Porcentaje del total de consumo
1 ^{er} quintil (20% más pobre)	5
2 ^{do} quintil	9
3 ^{er} quintil	13
4 ^{to} quintil	20
5 ^{to} quintil (20% más rico)	53

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), Versión 3.5, 2003

El **consumo de alimentos** puede ser medido a partir de los siguientes indicadores:

Ingesta calórica: según el estudio de requerimientos nutricionales⁶², cada ecuatoriano requiere de 2.224 kilo-calorías por día. Considerando los datos de disponibilidad neta de alimentos, de 2544.4 kilo-calorías por persona por día, observamos que no existe déficit de alimentos en el país, sino más bien un excedente, lo cual debería reflejarse en las condiciones nutricionales de la población. Sin embargo, estos datos son promedios nacionales, que no reflejan claramente la realidad, ya que no consideran la distribución del ingreso, en todo caso es un indicador de inequidad a consecuencia del alto grado de concentración de la riqueza material.

Diversificación de la dieta: La seguridad alimentaria en el hogar depende de que las familias cuenten con los recursos para adquirir alimentos. Para los pobres, por lo tanto, la seguridad alimentaria es siempre precaria. Los riesgos de los hogares pobres aumentan en situaciones de crisis económica o desastres naturales. Esto fue precisamente lo que ocurrió en el país a partir de 1998 según las cifras sobre los alimentos que compran los hogares (ver anexo Cuadro A2).

De acuerdo a la Encuesta de condiciones de vida (1999), el 45% de los hogares en condiciones de pobreza compró carne durante las dos semanas previas a la encuesta, en comparación con el 71% de los hogares que no eran pobres. Pero la diferencia era aún mayor en las cantidades que compraron: los hogares de mayores recursos compraron 2,4 veces más carne por miembro que los hogares pobres.

Otros productos en los cuales las diferencias de consumo son significativas según el nivel socioeconómico de los hogares son el pollo, la leche, el queso y el pan. Por ejemplo, los hogares que no eran pobres disponían, en promedio, de tres cuartos de litro (741 ml.) de leche por miembro por día, casi el doble que los hogares pobres (396 ml.). Los hogares pobres, en cambio, consumían más arroz, fideos, papas, guineo y plátano verde que los hogares de mayores recursos (INEC, 1999).

Estado nutricional de la población: La inseguridad alimentaria en los hogares es una de las causas de desnutrición, mientras que la desnutrición es causa de retardo en el crecimiento de los niños, medidos en términos de talla y peso. Según INEC y EMEDINHO, en 1985 el 34% de los menores de 5 años sufrían de retardo en su talla (desnutrición crónica moderada o grave).

En 1988, la incidencia del problema nutricional descendió ligeramente a 27% y 15%, respectivamente. La tendencia se confirmó en el 2000, año en el cual las tasas de desnutrición crónica y global fueron del 26% y 12%. En el 2000, el 29% de los niños/as mostró alguna deficiencia moderada o grave en su desarrollo, ya sea de peso o de talla. Otra tercera parte de los niños/as mostraba retrasos leves en su peso y talla que requieren ser contrarrestados para no avanzar a niveles mayores.

La presencia simultánea de las dos deficiencias en nivel moderado y grave era, sin embargo, mucho menor: apenas afectaba al 2% de los niños. A pesar de la tendencia hacia la reducción de la desnutrición, el 15% de los niños menores de 5 años sufre desnutrición (UNICEF, 2003).⁶³

⁶²Citado por Dr. Rodrigo Yépez en "La seguridad Alimentaria y nutricional desde la perspectiva del consumo de alimentos", en Foro Nacional "Hacia la Institucionalización de la Seguridad Alimentaria en Ecuador". 11 y 12 de noviembre de 2003. Quito-Ecuador.

⁶³Se debe tener en cuenta que la desnutrición y sus consecuencias no inciden de igual manera en la población. En el 2000, casi el doble de niños/as del campo que de las ciudades tenía deficiencias de talla (desnutrición crónica): 36% y 19%, respectivamente. Asimismo, el porcentaje de niños del campo que exhibía deficiencias de peso (desnutrición global) era similar al promedio nacional de 15 años antes (15%). El problema de la desnutrición es particularmente grave en la Sierra donde, por ejemplo, en el 2000, el 32% de los niños/as mostraba atrasos en su talla, en comparación con el 20% de los niños/as de la Costa. En cuanto a las

Recuadro 1

Estudios realizados en el país referentes a seguridad alimentaria

En el país se han realizado varios estudios para identificar y analizar la problemática de la seguridad alimentaria y la pobreza, que han llegado a establecer el diagnóstico situacional del problema y una serie de planteamientos de políticas y estrategias tendientes a mejorar la seguridad alimentaria y nutrición a nivel nacional o de un espacio territorial en particular. En este contexto la FAO ha liderado este proceso y ha apoyado la realización de varios estudios, entre los que podemos destacar los siguientes:

Con el apoyo de la Oficina de Planificación de la Presidencia ODEPLAN, en el año 2001 se elaboró el estudio denominado “Perfil Nutricional del Ecuador: Lineamientos de políticas de seguridad alimentaria y nutrición”, que ofrece un análisis detallado de la situación nutricional del país, a partir del cual se establecieron lineamientos de políticas para mejorar la seguridad alimentaria y los niveles de nutrición.

Igualmente en coordinación con el Ministerio de Salud Pública en el año 2002, se preparó el documento denominado “Hacia la Seguridad Alimentaria y Nutricional de los habitantes del Ecuador”, en el cual se establecen una serie de lineamientos de qué hacer en el país para mejorar la seguridad alimentaria y el nivel nutricional de los grupos poblacionales más vulnerables, además de una serie de recomendaciones para implementar la propuesta.

A nivel regional se han realizado varios estudios específicos como es el caso del estudio de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Sostenible de las Islas Galápagos, que plantea diversos mecanismos alternativos para contribuir a la seguridad alimentaria y al manejo sostenible de los recursos naturales de la región, considerando la dependencia del continente insular en cuanto al suministro de productos agropecuarios y la degradación ambiental. Asimismo busca mejorar los sistemas de producción y la rentabilidad de los pequeños y medianos agricultores, fortaleciendo el capital humano y social de las organizaciones de la isla Santa Cruz. Además promueve el manejo adecuado de los recursos naturales, preservando el hábitat natural del Archipiélago de las Galápagos.

Igualmente a nivel de las áreas de cobertura del PESAE se han desarrollado diversos estudios de sistematización de varias experiencias como resultado de la implementación de los proyectos para mejorar la seguridad alimentaria a nivel local. En este sentido, se cuenta con la sistematización de experiencias productivas agrícolas tradicionales y la sistematización de experiencias comunitarias y lecciones en cuanto a la implementación de un sistema de comercialización sostenible en Manabí, así como la Sistematización de experiencias en el marco del proyecto “producción y seguridad alimentaria en la zona de Ambuquí” y la investigación sobre aspectos de nutrición en diferentes comunidades.

Existen también varias propuestas y estrategias desarrolladas a partir de la realización de foros y eventos orientados a la sensibilización en el sector gubernamental y la sociedad civil para lograr el impulso de la formulación y la aplicación de políticas de seguridad alimentaria, y de la institucionalización para el manejo del problema.

ciudades principales, si bien la presencia de niños/as con retraso en su talla era similar, en Guayaquil las deficiencias de peso eran mucho más frecuentes que en Quito (14% y 7%, respectivamente). En 1999, más de la tercera parte (34%) de los niños que pertenecían a hogares con consumo inferior a la línea de pobreza sufría de deficiencias de talla (desnutrición crónica), casi 2,5 veces más que los hogares no pobres. En ese mismo año, la incidencia de ambos tipos de desnutrición era siete veces mayores entre los niños/as del quintil más pobre de hogares que entre aquellos del quintil más rico (INEC, EMEDINHO; 2000).

3. ACCIONES PARA MITIGAR LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA POBREZA

3.1 Iniciativas y Acciones implementadas

La Constitución Política del Ecuador establece el derecho de todos los ciudadanos a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda y otros servicios sociales necesarios.

El Gobierno Ecuatoriano emitió el Decreto Ejecutivo No. 234 del 13 de enero de 1998, que declara a la Seguridad Alimentaria como política de Estado y se definen estrategias y acciones a desarrollarse por medio de Comités Ejecutivos y grupos de trabajo en Seguridad Alimentaria, en el ámbito nacional y provincial, con la participación de representantes del sector público y de las nacionalidades indígenas del país. Este decreto en la práctica no ha sido implementado.

También se estableció la Comisión Nacional de Alimentación y el Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN), con el objeto de que los programas sociales de alimentación y nutrición de las instituciones públicas y aquéllos que reciban financiamiento del presupuesto del Estado, coordinen sus acciones sobre la base de una política de seguridad alimentaria debidamente articulada, lo cual hasta el momento no ha sido posible debido a las dificultades de coordinación desde la institucionalidad del sector público.

Actualmente, se encuentra en trámite en el H. Congreso Nacional la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional e Inocuidad que tiene como objetivo la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, definido como un conjunto de políticas, normas, elementos técnicos, administrativos y financieros que tiene como propósito coordinar esfuerzos, impulsar acciones y canalizar recursos para que las actividades relacionadas con la producción, disponibilidad, estabilidad del suministro, acceso y consumo de alimentos por parte de los sectores más vulnerables de la población se realicen de manera oportuna y adecuada en los niveles nacional, provincial y local.

La normatividad en curso y la que se encuentra en proceso no alcanza la efectividad deseada, como consecuencia de que las políticas sociales están dispersas y, en cierta forma, fragmentadas por el protagonismo desarticulado de programas y proyectos que se implementan desde distintos estamentos del Gobierno, donde es frecuente la pérdida de visión para estructurar misiones concertadas de beneficio público para alcanzar avances en los indicadores de equidad y en consecuencia para ir superando la pobreza y la inequidad alimentaria.

Esto exige decisión política de los Gobiernos para no seguir “viviendo de la pobreza”, y cambios substanciales en los roles del sector público y privado, para modificar la visión y el contenido de la seguridad alimentaria y de la pobreza, y en consecuencia reestructurar los conceptos y la forma tradicional para acometer Programas y Proyectos eficaces que cuenten con recursos técnicos y humanos comprometidos y sólidamente capacitados.

Las iniciativas y programas existentes no han logrado empoderar a los actores locales, debido a que no han sido producto de sus demandas y requerimientos ni han considerado las características propias de los espacios locales. Para esto es necesario que las instituciones privadas y públicas respondan a las demandas y nuevos desafíos (descentralización, participación, privatización, equidad, control social, entre otros), es decir deben constituirse en facilitadoras de los procesos del cambio.

Asimismo, la falta de voluntad política para dar continuidad a procesos ya iniciados como son el SICA y el PROMSA, y la descoordinación entre los distintos estamentos gubernamentales encargados de la Seguridad Alimentaria han propiciado la falta de estrategias nacionales y locales para enfrentar las crisis alimentarias provocadas por desastres naturales y crisis económicas. Por otro lado, no existe una estrategia nacional coordinada y consensuada entre los distintos sectores para generar propuestas, analizar efectos e impactos, y definir políticas que respondan a los retos y desafíos que el Ecuador debe asumir en el marco de los Tratados de Libre Comercio y la Globalización, especialmente en los temas de competitividad, productividad, y manejo de recursos naturales.

Recuadro 2

INICIATIVAS IMPLEMENTADAS

- Servicio de Información y censo Agropecuario –SICA-: ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Su objetivo es facilitar la disponibilidad, consistencia, oportunidad y utilidad de la información agropecuaria censal y coyuntural. Ha promovido la participación y articulación de los sectores público y privado en la definición de políticas de desarrollo para el sector agropecuario, apoyando la estructuración de Consejos Consultivos con el fin de concretar el diálogo y la concertación entre los sectores público y privado, facilitando la solución de problemas estratégicos y coyunturales del agro ecuatoriano. Este proyecto, junto con el PROMSA, dejarán de funcionar en el 2005.
- Censo Nacional Agropecuario 2000, desarrollado por el SICA, facilita la configuración y actualización de diagnósticos del sector agrícola, así como la orientación para el diseño de políticas y la asignación de recursos para el sector agropecuario.
- Proyecto FAO-POSCOSECHA tiene como objetivo principal contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias más vulnerables, por medio de la capacitación en áreas como post-cosecha, mercadeo y agronegocios.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) que brinda información socioeconómica que sirve de apoyo para la toma de decisiones en materia de Política Social, el servicio forma parte del Frente Social del Gobierno.
- Página web ECUARURAL, que tiene como objetivo “generar información para el sector rural tendiente a solucionar los problemas de conectividad de los pequeños productores y mejorar la distribución de alimentos a nivel interno”; sin embargo, actualmente no cumple este objetivo.
- Proyecto de Modernización del Sector Agropecuario –PROMSA-: sus objetivos son: i) mejorar la productividad y producción agropecuaria; ii) diversificar el desarrollo de la investigación, integrado a Universidades, INIAP y ONG’s; iii) comprometer la participación del sector privado en la ejecución y financiamiento de la investigación; iv) desarrollar acciones de modernización de las instituciones y de los procesos productivos del sector agropecuario; v) reemplazar el sistema público de extensión por el mercadeo de estos servicios, vi) fortalecer la capacidad del MAG en materia de sanidad para elevar los niveles de calidad; y, vii) mejorar los laboratorios y el control fitosanitario del Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria –SESA-
- Programa Especial de Seguridad Alimentaria PESAE: Con financiamiento de la FAO, tuvo como objetivos “propiciar el establecimiento de políticas nacionales de seguridad alimentaria; y coadyuvar a la implementación de proyectos demostrativos de seguridad alimentaria orientados al mejoramiento del ingreso de las familias campesinas en base al incremento de la producción y productividad agropecuarias”.

...Continuación Recuadro 2

- **Programa Bono de Desarrollo Humano:** Creado mediante Decreto Ejecutivo, No.- 347 de abril 2003. En este Bono, se unifican los subsidios Bono Solidario (creado para compensar los efectos de la crisis financiera y económica de las familias más pobres del país) y Beca Escolar (que condiciona su entrega a la asistencia de los niños/as de las familias beneficiarias a la escuela y a los controles de salud para los niños/as menores de cinco años). Está dirigido a madres jefas de hogar y a población de la tercera edad, beneficiando a 1.250.000 personas.
- **Programa Nuestros Niños (MBS):** Con financiamiento del BID, su objetivo es mejorar el crecimiento y desarrollo de los niños/as menores de 6 años en situación de pobreza. El programa se orienta, en gran medida, a fortalecer las acciones de cuidado infantil y nutrición, en particular aquéllas del ORI del MBS, del PDI del INNFA y del PRONEPE del MEC.
- **Programa Nacional de Alimentación y Nutrición - PANN 2000 (MBS):** Con financiamiento de PNUD y la Comunidad Europea, el proyecto quiere prevenir el retraso en el crecimiento y los daños de malnutrición por carencia de micronutrientes de los infantes (vitamina A, hierro y zinc) y mejorar el estado nutricional de las mujeres embarazadas y en lactancia.
- **Programa de Alimentación Escolar (MEC):** Con apoyo del PNUD, el Fondo de Solidaridad y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), está encargada de atender con alimentación a escolares de jardines y escuelas fiscales, fiscomisionales, municipales y especiales más pobres del país en edades entre los 5 a los 14 años, con dos modalidades: Desayuno Escolar, que viene funcionando desde diciembre de 1995, y Almuerzo Escolar desde mayo de 1999.
- **Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador –PRODEPINE-:** El objetivo es mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, contribuir a su integración democrática y fortalecer sus capacidades de autogestión a partir de sus potencialidades, visión de desarrollo y recursos, de una manera participativa y democrática. Tiene cuatro componentes: i) Fortalecimiento de las Organizaciones; ii) Regularización de la tenencia de tierra y derechos de agua; iii) Inversión Rural; y, iv) Fortalecimiento institucional. La población meta es la población indígena y negra del sector rural ecuatoriano. Las entidades ejecutoras son las Organizaciones de Segundo Grado (OSG's), organizaciones de Tercer Grado (OTG's), organizaciones nacionales y gobiernos locales.
- **Proyecto de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Rural Local –PROLOCAL-:** su objetivo es combatir la pobreza rural, mejorar la equidad y la inclusión, facilitando el acceso de los hombres y mujeres pobres a oportunidades de empleo, producción, generación de ingresos, manejo de recursos naturales y otras soluciones sostenibles. El proyecto implementa sus acciones a través de cuatro componentes: i) Gestión del Desarrollo Local; ii) Fortalecimiento de Proveedores de Servicios; iii) Fondo de Inversión Local; y, iv) Fortalecimiento de Sistemas Financieros Rurales.
- **Programa de Desarrollo Alternativo Preventivo (UDENOR):** Tiene como objetivo “contribuir a la Estrategia Nacional de Desarrollo, Seguridad y Defensa de la región norte de Ecuador frente a la amenaza del desplazamiento de cultivos ilícitos, actividades de narcotráfico y delitos conexos”. Contempla seis componentes: infraestructura social, infraestructura productiva, desarrollo social, desarrollo productivo, gestión ambiental, democracia y gobernabilidad.
- **Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuatoriana – Peruana:** Forma parte integral del Acuerdo de Paz firmado el 26 de octubre de 1998 entre los dos países, y que estableció una agenda para mejorar la calidad de vida en ambos países mediante la integración económica e inversiones en áreas tales como infraestructura, pequeña y microempresa, proyectos ambientales, turismo, salud, agua y saneamiento, electricidad y servicios postales. Tiene como objetivo “elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente del Ecuador y del norte y nor-orientes del Perú”.

...Continuación Recuadro 2

³ Proyectos financiados por la Comunidad Europea relacionados con Seguridad Alimentaria y Reducción de la Pobreza: Dentro de las iniciativas de reducción de la pobreza en el corto y el mediano plazo desarrolladas por el Gobierno Ecuatoriano, el apoyo de la Comunidad Europea se brinda a través de los Programas PANN 2000 administrado a nivel central por el Ministerio de Salud y PROLOCAL por el Ministerio de Bienestar Social, y adicionalmente se añade la cooperación con ONG's a través de contratos firmados con la CE.

3.2 Propuesta de Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria

Al iniciar el presente siglo, la República del Ecuador se enfrenta a las consecuencias de la aguda crisis fiscal, social y económica ocurrida en la década pasada, y que se caracterizó por una pobre gestión económica, por la caída de la productividad, por las consecuencias de la deuda externa, y los efectos de la globalización, que se manifiestan a través de los índices de pobreza y de las pérdidas en la competitividad.

El Ecuador adoptó el modelo de dolarización y sus efectos, según el Banco Mundial, sobre el crecimiento, el consumo y la pobreza en el mediano y largo plazo son aún inciertos. Es ineludible indicar que el crecimiento sostenible dependerá preponderantemente del aumento de la productividad invirtiendo en capital físico y humano y disponer de un entorno económico e institucional más estable y transparente.

La productividad depende de factores diferentes, según cada sector productivo. De todas formas, se ha constatado que las empresas más productivas son aquellas que deben competir en los mercados internacionales, que tienen acceso a tecnologías avanzadas, y a su vez crean más y mejores empleos.

También es indiscutible que la contratación de trabajadores con mayores niveles de educación tiene efectos positivos sobre la productividad de las empresas, lo que indica que en el futuro inmediato será cada vez más difícil para los trabajadores con poca educación conseguir buenos trabajos, aumentando el riesgo de incrementar la pobreza o dificultar cada vez más la salida de la misma, puesto que los pobres tienen menos educación que los que no son pobres.

Los indígenas y los afro-ecuatorianos dependen ancestralmente de la agricultura, la mayor parte de ellos son pequeños agricultores o trabajadores que cultivan la tierra ajena por no disponer de tierra propia. Por otro lado, se registra la caída precipitada del acceso a los centros de capacitación, especialmente para los trabajadores temporales, que son los que caracterizan a un amplio sector de la población pobre. En consecuencia el acceso a los conocimientos, a la tecnología y a los servicios financieros son oportunidades negadas, por hoy, a la población pobre y rural en especial.

Es entonces una situación difícil de revertir en el corto y mediano plazo y en consecuencia sus efectos recrudecen los índices de inseguridad alimentaria y de pobreza.

El desafío es necesario enfrentarlo, para lo cual se cuenta con instrumentos públicos como la Constitución Política del Estado que en sus artículos 23, 42 y 43 garantiza a la población el acceso permanente de alimentos inocuos, suficientes y nutritivos que les permita una vida sana y activa.

La pobreza y la seguridad alimentaria constituyen un problema que merece asidero prioritario en la política gubernamental. Por esto el Plan de Gobierno Nacional para el período 2003-2007 ha incorporado la atención al problema entre uno de sus cinco ejes estratégicos.

En línea con éstos, el Gobierno de la República del Ecuador ha definido el Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano; las metas a ser alcanzadas durante el período 2003-07 son:

- ³ Reducir la pobreza de 51% a 38%;
- ³ Disminuir la tasa de analfabetismo de 10% al 8%;
- ³ Reducir la población sin acceso a la salud del 23,2% a 17%;
- ³ Aumento del gasto social de 7,7% a 12, 5%
- ³ Incremento de los años de escolaridad de 8 a 9,4
- ³ Generar un crecimiento del PIB mayor al 5% anual

A punto de concluir la mitad del período del Gobierno en funciones, vale advertir que se requiere de concreción, decisión política y determinación de prioridades para la inversión social; de otra manera estaremos nuevamente frente a enunciados.

3.2.1 Lineamientos básicos

La estrategia para alcanzar la seguridad y la soberanía alimentaria como elementos de la lucha contra la pobreza serán factibles si involucran propuestas manejables desde el territorio local; en este sentido se propone que la estrategia tenga los siguientes lineamientos:

- Participación y corresponsabilidad de los actores para desarrollar propuestas multisectoriales, procurando la estructuración de alianzas entre la institucionalidad pública y privada para el diseño de las políticas, programas y proyectos, la implementación de las propuestas, la evaluación y vigilancia de las políticas, programas y proyectos de seguridad alimentaria y de reducción de la pobreza.
- Equidad en la definición y ejecución de políticas y en la distribución de los beneficios de estas, tanto generacional, de género, étnica y regional.
- Sostenibilidad de los procesos que conducen a mejorar la seguridad alimentaria de las familias.
- Visión integral del entorno para que las políticas involucren a la sociedad civil y puedan incidir en un manejo ambiental adecuado, y permitan orientar a los gobiernos locales, regionales y nacionales para que asuman sus respectivas competencias.
- Valorización de los recursos culturales, su interculturalidad y el rescate de los conocimientos que contribuyen también a la seguridad alimentaria y a la disminución de la pobreza.
- Innovación y creatividad como respuestas a los desafíos institucionales para garantizar servicios de formación, capacitación, investigación, de generación de conocimientos, de comercialización, de agro negocios, de negociación y en general toda la gama de servicios no financieros y financieros públicos y privados para alcanzar la seguridad alimentaria y la disminución de la pobreza.

3.2.2 Objetivos

El objetivo estratégico es facilitar los procesos para mejorar el acceso de la población pobre a los alimentos, aumentar su disponibilidad, minimizando la vulnerabilidad y aumentar el consumo de alimentos de calidad.

Los objetivos específicos son:

- ³ Generación de empleo adecuado y promoción de la ocupación remunerada a nivel rural y urbano.

- ³ Mejorar la oferta de productos básicos mediante el incremento de los índices de productividad, considerando el manejo adecuado de los recursos naturales, incentivando la producción y los encadenamientos agro-alimentarios con visión de competitividad.
- ³ Promover la coordinación e implementación de acciones que conlleven a la prevención de los impactos causados por desastres o crisis que afecten a los grupos vulnerables de la población.
- ³ Fomentar los cambios en los patrones de consumo en la población para mejorar la dieta alimenticia y disminuir los niveles de desnutrición en los grupos más vulnerables.
- ³ Fortalecer la institucionalidad pública y privada para lograr acciones concertadas y coordinadas que permitan mejorar la gestión para alcanzar la Seguridad Alimentaria y la sostenibilidad de los procesos desarrollados a nivel local, regional y nacional, considerando las particularidades y preferencias de la sociedad civil local y las experiencias de los actores privados y públicos.

3.2.3 Resultados y Metas

La implementación de la estrategia permitirá alcanzar resultados y metas generales en el orden siguiente:

- Incremento de los ingresos familiares, a través de la generación de nuevos empleos y el incremento de la ocupación remunerada, que asegure el acceso y consumo de alimentos.
- Incremento de la producción y productividad de los productos básicos, que involucre el manejo y uso adecuado de la tierra, la diversificación de la producción, las buenas prácticas de manejo de los recursos naturales y de la poscosecha.
- Sistema Integral de Información de Seguridad Alimentaria operando de manera coordinada y concertada entre los distintos actores, que permita disponer de información para la toma de decisiones en el corto, mediano y largo plazo.
- Programa de Sensibilización sobre la Seguridad Alimentaria, coordinado entre los Ministerios y la sociedad civil, que posibilite impartir y acceder a la educación nutricional, a conocimientos relativos a la inocuidad de los alimentos, a los patrones de consumo local y para alcanzar los estándares mínimos de calidad y condiciones de vida.
- Instituciones locales públicas y privadas fortalecidas para mejorar la gestión, optimizar los recursos y establecer alianzas para implementar, evaluar y monitorear políticas, programas y proyectos de seguridad alimentaria y de erradicación de la pobreza.

3.2.4 Acciones para mejorar la Seguridad Alimentaria

Las acciones deberán plantearse desde la visión interinstitucional y multisectorial considerando la nueva institucionalidad rural que se vislumbra desde el nivel local y regional, para lo cual se plantean las siguientes acciones generales:

- ³ Impulso a los procesos de descentralización y el desarrollo de las actividades desde la perspectiva de los actores locales y territoriales; procurando el financiamiento del Gobierno Central, del Gobierno Regional, y del propio Gobierno Local, de la Sociedad Civil organizada y de la Cooperación Internacional bilateral y multilateral, y para asegurar identidad, sustentabilidad y sostenibilidad.
- ³ Promover, informar y debatir sobre los nuevos conceptos de ruralidad a nivel de la administración pública y la sociedad civil, así como sobre las estrategias para combatir la pobreza y la inseguridad alimentaria en los niveles nacional, regional y local, para desarrollar la nueva concepción del rol de la participación y transformar en potencialidades las falencias de la seguridad y soberanía alimentaria nacional.
- ³ Promover espacios de coordinación y participación interinstitucional e intersectorial que permitan aunar esfuerzos y evitar la duplicidad de funciones y responsabilidades.

- Procurar el empoderamiento de la sociedad civil local de los programas y proyectos que se gestan e implementan en el territorio local y regional.
- Procurar la complementariedad de la Seguridad y la Soberanía Alimentaria para garantizar la alimentación de la población, basándose en la producción local, regional y nacional de los alimentos, respetando la identidad cultural, el saber ancestral y las preferencias alimentarias de las diferentes regiones.
- Se incluirá la Ayuda Alimentaria como parte de la Seguridad Alimentaria y será considerada parte de los programas de ayuda social que implementa el gobierno para apoyar a los sectores más vulnerables de la población.

Programas y Proyectos

Los programas y proyectos pueden tener alcance nacional, regional y local, procurando evitar la dispersión temática de lo puntual y local, y propender a una visión integral, intersectorial y transversal de la problemática de inseguridad alimentaria y pobreza. Además, es necesario generar conocimientos, alianzas, sinergias y emprendimientos que faciliten cambios en la sociedad civil y en las instituciones y transformen la realidad local, regional y nacional.

Para ello se plantean los siguientes programas y sus respectivos proyectos:

³ Programa de Desarrollo Productivo y Competitividad

Objetivo: Impulsar la productividad de la oferta alimentaria, a través de la diversificación de los productos exportables y la generación de los alimentos de consumo interno y popular con inclusión de las economías campesinas, como parte de las políticas de fomento agropecuario.

Proyecto	Objetivo
“Empresas comunitarias autosostenibles”	Aumentar los ingresos familiares a través de la producción de bienes y servicios con valor agregado, encadenamientos y alianzas bajo criterios de competitividad y respeto al medio ambiente.
“Comercialización Alternativa”	Fomentar la formación de canales de comercialización comunitarios, aprovechando las fortalezas y potencialidades de las organizaciones de productores y consumidores.
“Sistema financiero local”	Fortalecer las entidades financieras locales para brindar apoyo a las iniciativas productivas de los pequeños productores, a través de productos financieros acordes a las características de la realidad local.
“Manejo Ambiental Sostenible”	Facilitar la conservación del medio ambiente mediante un manejo ambiental adecuado con una visión integral de cuencas hidrográficas, incorporando sistemas de riego comunitario adaptados a las condiciones propias de las zonas. Fortalecer el capital humano a través del acceso a los conocimientos técnicos,
“Formación de talentos locales”	con énfasis en agricultura orgánica, procurando la incorporación de estos elementos en las curriculas educativas, facilitando oportunidades de complementariedad entre lo urbano – rural, y potenciando la innovación y la creación de nuevas tecnologías apropiadas.

3 Programa de Fortalecimiento Institucional

Objetivo: Crear y potenciar las capacidades de la institucionalidad pública y privada relacionada con la Seguridad Alimentaria.

Proyecto	Objetivo
“Sistema Integral de Información de SA”	Proporcionar información segmentada y confiable sobre los grupos vulnerables en el territorio local, información oportuna relativa a la variación climática, alertas tempranas, sobre la variabilidad de los precios, y los distintos aspectos de la Seguridad Alimentaria; involucrando la construcción de estándares mínimos sobre las condiciones y calidad de vida para medir la mitigación de la pobreza y reducción de la inseguridad alimentaria.
“Capacitación de actores institucionales”	Potenciar las capacidades técnicas, operativas y administrativas de las instituciones públicas y privadas para mejorar la gestión de la SA.
“Gestión de la Seguridad Alimentaria”	Articular a los actores locales en la definición de líneas estratégicas de intervención, aprobación y financiamiento de iniciativas innovativas que conduzcan a la reducción de la inseguridad alimentaria y de la pobreza.

3 Programa de Sensibilización sobre Seguridad Alimentaria

Objetivo: Promover la seguridad alimentaria para mejorar la calidad de vida de las familias pobres e indigentes mediante acciones que permitan optimizar recursos locales, fortaleciendo y mejorando sus conocimientos tradicionales, elevando los índices de producción y fomentando emprendimiento comunitarios que permitan acceso a los conocimientos y mayor ingreso en las familias.

Proyecto	Objetivo
“Campañas nacionales de información sobre pobreza y seguridad alimentaria”	Proporcionar información en relación a la política y la estrategia de abatimiento de pobreza y seguridad alimentaria, que busque incorporar en la cultura nacional, regional y local los nuevos elementos del conocimiento para superar la pobreza y la corrupción.
“Educación para la seguridad alimentaria”	Incorporar en el programa escolar y de la educación media, los conocimientos mínimos sobre SA y las prácticas empleadas para ir superando la inseguridad alimentaria, pobreza y corrupción.

Componentes Institucionales

La implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria debe considerar los riesgos institucionales especialmente en el sector público como consecuencia de la rotación de técnicos y especialistas, y la visión sectorizada de la problemática.

Se sugiere una institucionalidad coordinada, fortalecida y que trabaje con un enfoque multisectorial y de pluriactividad y con una perspectiva de ordenar el universo de las intervenciones, de tal manera que se mejore la gestión institucional para alcanzar la SA, con eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los roles y responsabilidades de las instituciones involucradas.

Lo anterior debe permitir alcanzar las metas y resultados previstos en la Agenda Gubernamental de Lucha contra la Pobreza, y cumplir los compromisos de las Cumbres Mundiales sobre Alimentación y Desarrollo.

La plataforma institucional para acometer programas y proyectos debe asentarse en el conjunto de las instituciones públicas y privadas con sus competencias en los temas que conformarían la oferta de actividades que deberán estar en línea con la demanda que plantean los usuarios de los servicios para abatir pobreza y superar la inseguridad alimentaria.

La Estrategia requiere contar con equipos técnicos locales y competentes, que afiancen el proceso de descentralización con visión de desarrollo local, para lo cual es fundamental la identificación, selección y fortalecimiento de estos equipos técnicos.

La gestión eficaz de las actividades es necesaria para facilitar los emprendimientos y además porque en la realidad local la cohesión entre lo técnico y lo administrativo facilitará la credibilidad de los apoyos.

Las organizaciones campesinas disponen de líderes, facilitadores y técnicos, cuyo número y calidad dependen del grado y calidad de su desarrollo. Este recurso humano es clave en el proceso y la gestión de los programas y de los proyectos, y debe ser parte en el proceso de fortalecimiento de conocimientos y habilidades, que permita superar las limitaciones institucionales locales.

Los compromisos institucionales públicos y privados deben responder a la realidad local, y los componentes y actividades de la oferta institucional deben incorporar, de manera articulada, entre otros temas, la productividad, conservación y manejo ecológico de las tierras de altura (páramos), manejo integral de las áreas protegidas, desarrollo de las microempresas agro ecológicas, salud y sanidad animal, información de mercados a través de los centros de servicios de la administración pública, y de los proyectos públicos y los privados.

Es necesaria la implementación de Comités y Mesas locales, con la participación de actores privados y públicos, para la concertación y vigilancia de las actividades de seguridad alimentaria, que mitiguen los efectos de los tratados de libre comercio, y de los cambios climáticos globales.

4. RECOMENDACIONES FINALES

4.1 Principales Conclusiones y Recomendaciones

Los niveles de inseguridad alimentaria y pobreza en el país no se han reducido a causa de la crisis económica, política y social desatada en la última década, ni por los efectos de la Globalización, de los tratados de libre comercio y de alteración climática. Esto determina la necesidad de modificar las líneas del comportamiento nacional para acometer una estrategia concertada y coordinada de seguridad alimentaria y de reducción de la pobreza.

La intervención pública en Seguridad Alimentaria ha sido sectorizada, aislada, descoordinada y sin liderazgo desde el Estado. Esto exige decisión política de los Gobiernos para no seguir “viviendo de la pobreza”, y cambios substanciales en los roles del sector público y privado, para modificar la visión y el contenido de la seguridad alimentaria y de la pobreza y, en consecuencia, reestructurar los conceptos y la forma tradicional para acometer Programas y Proyectos eficaces que cuenten con recursos técnicos y humanos comprometidos y solidamente capacitados.

Las iniciativas y programas existentes no han logrado empoderar a los actores locales, debido a que no han sido producto de sus demandas y requerimientos ni han considerado las características propias de los espacios locales. Para esto es necesario que las instituciones privadas y públicas respondan a las demandas y nuevos desafíos (descentralización, participación, privatización, equidad, control social, entre otros), es decir, deben constituirse en facilitadoras de los procesos del cambio.

Los bajos niveles de productividad, especialmente en el sector agropecuario y en el sector rural, requieren de la adopción de nuevas tecnologías ambientalmente amigables y respetuosas de los valores culturales y ancestrales, y la implementación de servicios financieros y no financieros acordes con los requerimiento de la realidad local, a través de la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria incluyente, multisectorial, equitativa y participativa.

El bajo nivel de escolaridad y los bajos niveles de nutrición de la población se han convertido en obstáculos para mejorar las condiciones y calidad de vida. Es por esto que se hace necesario realizar cambios profundos en los distintos niveles de la educación, de la salud, de la nutrición, en la oferta y distribución de oportunidades equitativas de trabajo y alimentos, para que seamos capaces de reducir la pobreza, generar ciudadanía y vitalizar la democracia.

4.2. Pasos a seguir

Para la implementación de la estrategia nacional se requiere concretar algunas actividades tales como:

- Socialización y análisis de la estrategia en el país con la participación de los actores institucionales públicos y privados relacionados con la problemática de la inseguridad alimentaria y la pobreza, con el propósito de lograr la concientización y empoderamiento de la propuesta y su institucionalización.
- Difusión y presentación de la estrategia nacional a nivel de la Comunidad Andina, a fin de mejorar y enriquecer sus contenidos, considerando el marco referencial de la estrategia regional y las experiencias de los países miembros de la CAN.
- Presentación y difusión de la estrategia nacional a los representantes de los organismos financieros multilaterales y bilaterales, con el propósito de establecer acuerdos concertados que permitan la implementación coordinada de la estrategia, concomitantemente con la búsqueda de los apoyos financieros que viabilicen la ejecución de las propuestas de inversión o proyectos orientados a reducir la inseguridad alimentaria y la pobreza en el país.
- El MAG, la FAO, el PMA deberán liderar el proceso de difusión de la estrategia nacional, aprovechando la Mesa de Seguridad Alimentaria, como parte de una estrategia gubernamental de lucha contra la pobreza.
- Impulsar la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria, Nutrición e Inocuidad en trámite en el H. Congreso Nacional, a fin de disponer de un instrumento legal que facilite la acción coordinada institucional para implementar la estrategia de Seguridad Alimentaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Acción Ecológica.** 2004. El TLC Bilateral Ecuador-Estados Unidos oculta demasiado. *Boletín Alerta Verde* (132). Febrero 2004, Quito.
- Acción Ecológica.** 2004. Consumo Cuidado con el libre comercio. *Boletín No. 5*. Primera quincena de Junio. Quito-Ecuador.
- Banco Central del Ecuador (BCE).** 2004. Información Estadística Mensual. Quito. <http://www.bce.fin.ec>
- Banco Mundial.** 2004. La Pobreza en el Ecuador: Evaluación y Agenda de Políticas. Primera edición. Quito.
- Cámara de Comercio de Quito.** 2004. Boletines de la Cámara, *Boletín Económico* (78). Agosto 2004, Quito.
- Durango, J. y Andrade, L.** 2004. Hacia la Institucionalización de la seguridad alimentaria en Ecuador. *FAO, PESAE. Foro Nacional de Seguridad Alimentaria en Ecuador*. Marzo 2004, Quito.
- FAO.** 2003. Luchando por erradicar la pobreza y el hambre en Ecuador. Quito.
- FAO-Comunidad Andina (CAN).** 2004. Perfil de Proyecto de Gestión de la seguridad Alimentaria y reducción de la pobreza. Quito
- FAO-Comunidad Andina (CAN).** 2004. Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria para los países de la Comunidad Andina. Documento para discusión.
- FAO - PROLOCAL.** 2004. Conclusiones del Taller de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural. Julio 2004, Santa Isabel, Azuay, Ecuador.
- FAO – ODEPLAN.** 2001. Perfil Nutricional del Ecuador, lineamientos de políticas de seguridad alimentaria y nutrición. Quito.
- Farrow, A., Imán, G., Larrea, C., y Pérez, S.** 2002. Informe del taller sobre el Proyecto de Mejoramiento de Métodos de Análisis Espacial de la Pobreza y la Seguridad Alimentaria en el Ecuador. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). 19-20 de junio 2002. Quito.
- FENOCIN, CONFEUNASSC y CONAIE.** 2004. *TLC – ALCA: O nos unimos... o nos hundén*. Quito.
- Fretes, V., Giugale, M., y López-Cáliz, J.** 2003. Ecuador: Una agenda económica y social del Nuevo Milenio. Banco Mundial. Primera edición. Abril 2003.
- Fuentes, S.** 2003. Estrategia nacional para mejorar la seguridad alimentaria del Ecuador. Quito.
- Jordán, F.** 2003. Situación del Desarrollo Agrícola y Rural y Perspectivas de corto y mediano plazo. En *Seminario "Situación y Perspectivas del Desarrollo Agrícola y Rural en Ecuador"*. 29-31 enero 2003, Santiago de Chile.
- Jordán, F., Román, J., Camino, S. y Sánchez, R.** 2003. Los agentes del desarrollo rural local ecuatoriano: Análisis de Aspectos Institucionales del Desarrollo Rural en Ecuador. Banco Mundial. Julio 2003. Quito.
- Larrea, C. y Sánchez, J.** 2003. Pobreza, Empleo y seguridad en el Ecuador: Perspectivas para el desarrollo Humano Sostenible. Quito.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).** 2001. Hoja de Balance de Alimentos. Quito.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).** 2002. Hoja de Balance de Alimentos. Quito.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). 2003. Hoja de Balance de Alimentos. Quito.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) – SICA - INEC. 2003. III Censo Nacional Agropecuario. Ecuador.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)-SICA. 2003. El Productor Agropecuario y su entorno. Quito.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. <http://www.mrrec.gov.ec>

Ministerio de Salud Pública (MSP). 2002. Hacia la Seguridad Alimentaria y Nutricional de los habitantes del Ecuador: Los consensos acerca del qué hacer. Setiembre-diciembre 2002. Quito.

Oleas, J. 2004. La Sociedad no se cuida a sí misma. Gestión (120): 78-81. julio 2004. Quito.

Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuatoriana Peruana. Capítulo Ecuador. <http://www.planbinacional.gov.ec>

Ramadán, A. 2002. Estimaciones sobre las Estrategias Agropecuarias con Visiones de Seguridad Alimentaria Horizonte 2015. FAO. Quito.

Secretaría Técnica del Frente Social – SIISE. 2004. Informe de Desarrollo Social 2004. Tendencias del Desarrollo Social en el Ecuador 1990-2003. Julio 2004, Quito.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). Versión 3,5. 2003. <http://www.siise.gov.ec>

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). 2003. La desnutrición infantil en el Ecuador. Revista Índice (2). Quito.

Sistema de Información y Censo Agropecuario (SICA). <http://www.sica.gov.ec>

Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR). <http://www.udenor.gov.ec>

UNICEF. 2004. El Presupuesto del Gobierno Central para el 2004 y el Gasto Social. Ajuste con Rostro Humano (12). Primera edición. Quito.

UNICEF. 2003. Estado de la Niñez.

ANEXO

Cuadro A1:
Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Región	Área	Porcentaje	Número	Pobl. Total
		(n/N)x100	n	N
Sierra		53,8	2.938,672	5.460,738
	Urbana	32,4	976,817	3.013,139
	Rural	80,2	1.961,855	2.447,599
Costa		66,3	4.012,534	6.056,223
	Urbana	55	2.316,215	4.207,540
	Rural	91,8	1.696,319	1.848,683
Amazona		77,6	425,578	548,419
	Urbana	53,4	104,046	194,766
Región Insular		40,6	7,563	18.640
	Urbana	34,5	5,488	15.910
	Rural	76	2,075	2.730
Zonas no Delimitadas		86,6	62,864	27,588
	Rural	86,6	62,864	72,588
País		61,3	7.447,211	12.156,608

Fuente: SIISE, 2003

Cuadro A2.
Consumo de alimentos en los hogares según condición económica (1999).

Alimento	Hogares que consumen* (%)		Existencias por miembro por día (gr. o ml.)**	
	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres
Carne de res	71	45	68	29
Pescado fresco	54	47	57	44
Pollo entero	82	56	119	48
Huevo	86	75	86	57
Leche de vaca	81	56	751	396
Queso	76	50	60	31
Arroz	79	83	640	724
Fideo	79	80	68	78
Pan	90	76	335	175
Aceite vegetal	81	67	106	84
Café	61	52	8	7
Agua mineral	16	3	79	8
Naranja	55	40	189	109
Choclo	63	40	69	53
Tomate riñón	90	76	139	96
Zanahoria	83	67	82	59
Arveja tierna	59	31	33	16
Fréjol tierno	55	33	37	23
Lenteja	66	52	42	33
Guineo	77	70	256	277
Papa	88	86	467	536
Plátano verde	73	60	359	400

* Incluye alimentos comprados, producidos o regalados durante las dos últimas semanas.

** Disponibilidad de alimentos en el periodo por miembro por día.

Fuente: INEC, Encuesta de condiciones de vida, 1999.

Elaboración: SIISE.

Cuadro A3.
Tamaños de Unidad de Producción Agropecuaria (UPA)

Tamaño UPA	Productores				Superficie bajo UPA	
	Hombres	%	Mujeres	%	Hectáreas	%
Total UPA's	629.151		213.731		12.355.831	100
Menos de 5 has	363.437	58	171.872	80	774.225	6,3
De 5 has a 10 has	83.681	13	17.385	8	688.987	5,6
De 10 has a 50 has	132.701	21	19.751	10	3.389.834	27,4
De 50 has y más	49.331	8	4.723	2	7.502.785	60,7

Fuente: El productor agropecuario y su entorno. Ecuador 2003. Proyecto SICA/ MAG.

Cuadro A4.
Evolución de los sectores económicos (en porcentajes)

Periodo	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (prev)
PIB	-6.3	2.8	5.1	3.4	2.7	6.0
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	13.0	4.3	0.4	7.5	0.9	-0.1
Pesca	-6.7	-21.6	2.8	5.7	5.4	2.4
Explotación de minas y canteras	1.4	8.0	1.7	-3.5	6.5	23.2
Industrias Manufactureras (excluye refinación de petróleo)	-5.2	-6.8	2.9	0.7	3.1	2.0
Fabricación de productos de la refinación de petróleo	-26.8	-20.1	7.8	-1.4	1.5	-2.3
Suministros de electricidad y agua	23.0	2.6	4.6	2.4	-3.0	3.3
Construcción	-24.9	18.3	4.0	14.7	0.5	1.2
Comercio al por mayor y al por menor	-11.2	3.8	4.7	4.0	1.7	1.4
Hoteles y restaurantes	-13.3	3.1	-0.4	-0.2	4.1	2.8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	-0.3	7.7	1.7	1.3	1.3	4.4
Intermediación financiera	-47.3	2.2	37.6	9.7	10.5	0.6
Actividades Inmobiliarias empresariales y de alquiler	-6.3	2.3	8.2	0.0	0.7	0.0
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	-5.6	9.3	1.7	3.3	-0.1	-2.2
Enseñanza	5.0	2.3	0.7	0.5	0.0	2.1
Servicios sociales y de salud	0.8	4.4	3.7	-2.6	0.6	3.2
Otras Actividades desde servicios comunitarios, sociales y personales	-4.4	2.9	-0.7	-0.2	-0.1	3.4
Hogares privados con servicio doméstico	3.4	2.4	2.8	1.7	-0.1	1.0
Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	33.0	-1.3	-33.2	0.4	2.1	2.4
Otros elementos del PIB	-4.5	3.2	17.5	11.1	0.1	3.4

Fuente: Información Estadística Mensual. Octubre 2004. Banco Central del Ecuador.

Cuadro A5.
Instituciones del sector público relacionadas con la seguridad alimentaria

Institución	Objetivos
Instituto Nacional de Desarrollo Agrario –INDA-	Busca normar y ejecutar las políticas agrarias garantizando la integridad de la tenencia de las tierras rústicas; levantar la información de los predios rústicos agrarios para apoyar y orientar el desarrollo agrario; adjudicar las tierras de patrimonio del Estado Ecuatoriano; atender y agilizar los procesos de administración de Justicia de los conflictos agrarios; y lograr la participación eficaz de la sociedad civil a fin de potenciar su protagonismo en el desarrollo agrario.
Instituto Nacional de Capacitación Campesina –INCCA	Busca incrementar la competitividad de los diferentes actores sociales que intervienen en la agricultura, en particular de los pequeños y medianos productores, campesinos e indígenas en el marco de un desarrollo sostenible y con equidad; contribuir a las transformaciones productivas, mediante procesos de capacitación y transferencia de tecnología; contribuir a las transformaciones institucionales, y apoyar a los proyectos de desarrollo rural con énfasis en el fortalecimiento de los procesos de innovación tecnológica.
Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias –INIAP-	Busca investigar, desarrollar, adaptar y aplicar el conocimiento científico y tecnológico para incrementar la competitividad de los sectores agropecuario y agroindustrial, en un marco de sostenibilidad de los recursos naturales y del ambiente.
Consejo Nacional de Recursos Hídricos –CNRH-	Busca establecer políticas, normas, estrategias y lineamientos para la gestión integral de los recursos hídricos; y, administrar en forma técnica y equitativa el recurso hídrico; y elaborar y mantener actualizados los inventarios de los recursos hídricos, su uso y la infraestructura para su aprovechamiento y control.
Instituto Nacional del Niño y la Familia –INFA-	Busca proponer, apoyar y ejecutar soluciones innovadoras a los problemas de niños, niñas, adolescentes y familias ecuatorianas, en especial los grupos vulnerables y excluidos de derechos, con la participación de ellos y la corresponsabilidad del estado, gobiernos seccionales, sociedad civil y comunidad.
Fondo de Solidaridad	Busca combatir la pobreza y a eliminar la indigencia, mediante el uso de las utilidades del Fondo para financiar, en forma exclusiva, programas de educación, salud y saneamiento ambiental, y para atender los efectos sociales causados por desastres naturales.
Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica –ECORAE-	Busca lograr el desarrollo sustentable de la Región Amazónica con la participación de sus actores sociales y la intervención sistemática y programada de las instituciones públicas y privadas del país y del exterior; y mejorar el nivel de vida de la población amazónica, mediante la satisfacción de las necesidades básicas de salud, alimentación, vivienda y recreación, en armonía con la naturaleza y acciones de conservación del ecosistema.
Unidad de Desarrollo del Norte –UDENOR-	Busca desarrollar programas de desarrollo económico y social en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Orellana, Napo, Imbabura y zonas de amortiguamiento, que están amenazadas por los conflictos sociales y económicos de Colombia.
Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador –CODENPE	Busca definir Políticas para el fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos del Ecuador; ejecutar y proponer, en un marco de cogestión entre el Estado y las Nacionalidades y Pueblos, programas de desarrollo integral y sustentable; y coordinar los niveles de cooperación y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo integral y sustentable, con los organismos nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales.

Cuadro A6.
Organizaciones Indígenas Nacionales

Organización	Objetivos
Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)	Fundada el 16 de noviembre de 1986, agrupa a la totalidad de los movimientos indígenas del Ecuador. Su organización está estructurada regionalmente, integrando las confederaciones CONFENIAE amazónica, ECUARUNARI de la sierra y COICE de la costa. Dentro de cada una de estas confederaciones están representadas las diversas etnias y tendencias indigenistas existentes en cada una de las grandes regiones del país. Su objetivo principal es “la defensa de las nacionalidades indígenas ecuatorianas en los frentes económico, socio-cultural y político; defendiendo el derecho a la autogestión de los territorios étnicos, la conservación de los rasgos culturales de la identidad indígena y la plena equiparación del indigenado respecto al resto de los ciudadanos ecuatorianos”.
Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE)	Es una Organización Social Nacional no gubernamental, creada en 1980, y, encargada de armonizar el desarrollo integral de las organizaciones, comunidades y pueblos indígenas evangélicos del Ecuador, de manera equitativa y solidaria. Esta organización ha definido como su misión “Impulsar y promover el desarrollo espiritual e integral de las organizaciones, iglesias, comunidades y pueblos indígenas evangélicos del Ecuador, mediante la formulación de políticas, la participación, la coordinación, la equidad y la consecución de recursos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población”.
Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN)	Es una organización indígena campesina multiétnica, de carácter nacional constituida por Organizaciones de segundo y tercer grado regionales en todo el país, hace mas de 35 años. Se consideran como una Organización de campesinos mestizos, indígenas y afroecuatorianos, trabajadores de los sectores rurales del Ecuador, que luchan por superar la pobreza, lograr una mejor calidad de vida, democratizar al país, y aportar a su desarrollo sustentable y equilibrio. En su estructura incluye 52 OSG's, OTG's y Asociaciones, que agrupan a más de 1.300 organizaciones y comunidades de base, 200 mil familias, y con presencia en 18 provincias

Cuadro A7.
Algunas Organizaciones No Gubernamentales que trabajan sobre Seguridad Alimentaria

Organización	Objetivos
Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)	Tiene como objetivos: promoción integral liberadora de los grupos humanos marginados, rurales y urbanos mediante: a) la concientización y la organización de los mismos; y, b) el financiamiento de las actividades que permitan transformar sus condiciones de vida. Sus estrategias son: potenciar el mercado financiero rural propiciando el ahorro, la inversión y la reinversión de recursos en la economía campesina; promover procesos de formación profesional y educación para campesinos; impulsar los encadenamientos de los procesos productivos con el mercado financiero; fomentar la constitución de empresas en los sectores populares; establecer alianzas estratégicas con instituciones privadas y públicas para promover el desarrollo local e integral.
Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas -CESA-	Tiene como objetivo generar procesos sostenibles de desarrollo humano para la población y de fortalecimiento de los gobiernos y actores locales. Sus estrategias son: realizar alianzas estratégicas; concertación con gobiernos y otros actores locales, desarrollo del recurso humano; capitalización y difusión de experiencias; generación de recursos propios (fondos de contrapartida), y concentración de esfuerzos y recursos en contextos geosociales definidos.
Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas - IEDECA-	Tiene como objetivo promover y ejecutar proyectos orientados a elevar la producción campesina y el mejoramiento de los recursos naturales (agua, suelo, bosques, páramos, etc.). Sus estrategias son: asistencia técnica y capacitación a proyectos de desarrollo surgidos de las necesidades e iniciativas de las comunidades rurales; actividades investigativas acerca de la situación socioeconómica y la problemática ambiental del campo ecuatoriano; y servicios de información e intercambio de experiencias.

Cuadro A8.
Proyectos desarrollados en el marco del Programa Especial de Seguridad Alimentaria del Ecuador (PESAE)

Título del Proyecto	Ubicación Geográf.	Período	Núm. Familias	Productos
Programa Especial de Seguridad Alimentaria del Ecuador (PESAE) SPFP/ECU/6701	A nivel nacional (Quito)	1998-2002		Políticas y estrategias de seguridad alimentaria establecidas; y Comité Nacional de Seguridad Alimentaria conformado.
Apoyo al Programa de Seguridad Alimentaria del Ecuador (PESAE) TCP/ECU/8922 (A)	Manabí; Portoviejo	1999-2001	530	Red de proyectos de seguridad alimentaria, alianzas estratégicas, incorporación productiva de 1.000 ha. de riego, incremento de productividad de cultivos, 17 obras de infraestructura de riego rehabilitadas
Producción y seguridad Alimentaria MTF/ECU/002/ECF	Imbabura; Ambuquí	1999-2002	610	Las familias campesinas producen y comercializan mejor sus productos; los rendimientos han aumentado en 30%; los ingresos familiares se han incrementado en un 200%; se han mejorado los índices de seguridad alimentaria de la zona. Las experiencias son replicables.
Procesamiento de frutas y Hortalizas ECU/98/030	Imbabura; Ambuquí	1998-1999	26	Agroindustria de procesamiento de frutas instalada y produciendo. Grupo de mujeres consolidado. Ingresos familiares complementarios logrado.
Crianza de cerdos TFD/97/ECU/001	Imbabura; Ambuquí	1999-2000	45	Establecimiento de módulos demostrativos para crianza y engorde de cerdos mejorados
Establecimiento de viveros Agroforestales TFD/97/ECU/002	Imbabura; Ambuquí	1999-2000	40	2 viveros agroforestales establecidos y producción de 30.000 plantas forestales y frutales. Prácticas de conservación de suelos
	Manabí; Portoviejo y Rocafuerte	1999-2000	70	Establecimiento de 4 módulos demostrativos; 8 grupos de jóvenes capacitados en el manejo de cerdos para engorde; Grupo Movimiento Juvenil Manabita Fortalecido
Fondo comunitario de fertilizantes para familias campesinas de Quevedo IFS/INT/001/MSC				160 familias mejoran la productividad de sus cultivos con el adecuado manejo de fertilizantes Fondo Revolvente recuperado en un 80%
Mejoramiento del cultivo de papa en la comunidad Ashpa Corral TFD/99/ECU/001	Bolívar, Guaranda, Guanujo	2001	50	Los productores indígenas han incrementado sus ingresos, con base al aumento de la productividad de la papa en más del 80%
Cría y cultivo de peces en Cautiverio TFD/99/ECU/002	Los Ríos; Mocache	2001-2002	100	Las familias de pescadores artesanales de Babahoyo incrementan sus ingresos y mejoran su situación alimentaria.
Implementación de Huertos Familiares y Crianza de Especies Menores en Comunidades Indígenas GCP/ECU/071/USA	Bolívar, Guaranda, Guanujo	2001-2002	150	Las familias campesinas indígenas han mejorado el nivel de vida y el grado de seguridad alimentaria, mediante huertos y animales menores
Mejoramiento de	Imbabura;	2001-	20	Grupo de Mujeres de la Zona de

...Continuación Cuadro A8.

prácticas postcosecha con grupos de mujeres campesinas de Imantag TFD/00/ECU/001	Imbabura; Cotacachi	2001- 2002	20	Imantag organizados y consolidados en el manejo tecnológico en poscosecha y generación de iniciativas económicas a nivel local
Producción Agropecuaria y Comercialización Asociativa Comunitaria en el Valle del río Portoviejo y río Chico IFS/INT/001/MSC	Manabí; Portoviejo	2001- 2002	74	Las familias campesinas del Valle del río Portoviejo y río Chico mejoran el nivel de ingreso a través del incremento agroproductivo con el adecuado uso de fertilizantes, bajo un enfoque de Seguridad Alimentaria.
Producción y seguridad alimentaria en el valle de Ambuquí. MTF/ECU/002/ECF	Imbabura, Ambuquí			
Seguridad alimentaria en el valle del río Portoviejo TCP/ECU/8922	Manabí, Portoviejo			

Fuente: Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESAE), FAO

Cuadro A9.

Proyectos relacionados con la Seguridad Alimentaria financiados por la Cooperación Europea

Sector de Cooperación	Área Geográfica	Nombre Proyecto	ONG Europea
Agricultura	Esmeraldas Cotopaxi	PVD/1997/305/UK: Apoyo a 4 instituciones agrícolas para promoción de sistemas de conservación de suelos y de crédito	CIIR Reino unido
Agricultura	Bolívar	PVD/1998/80/IT: Mejora de la producción agrícola y de la protección medio ambiental en 40 comunidades campesinas	MANITese Italia
Agricultura	Pichincha, Imbabura y Carchi	PVD/1998/895/IT: Apoyo a experiencias de agricultura sustentable con comunidades indígenas en la sierra central ecuatoriana	CISP Italia
Desarrollo rural	Napo y Sucumbios	PVD/1996/753: Desarrollo de grupos indígenas del bosque amazónico	KESSAP/ EROPEAN Perspective Reino unido
Desarrollo rural	Imantag	PVD/1998/802/FRG: Puesta en marcha de un sistema de irrigación y de protección del medio-ambiente	DWHH Alemania
Desarrollo rural	Cotacachi, Imbabura	PVD/1999/502/IT: Apoyo a un programa de mejoramiento y diversificación de la producción agrícola de 9 comunidades indígenas y desarrollo agro-industrial	UCODEP-MOVI Mondo Italia
Desarrollo rural	Chimborazo	PVD/1997/801: Desarrollo rural en las zonas indígenas de Tixán y guamote desde producción a comercialización agrícola	DWHH Alemania
Desarrollo rural	Sierra ecuatoriana	PVD/1999/984/BE: Apoyo a una comunidad indígena para mejorar la ganadería y la apicultura	SOS/PG Bélgica
Desarrollo rural Pesca artesanal	Manabí	PVD/1999/619/IT: Apoyo a la pesca artesanal y desarrollo de pesca costera en Manabí	CISP Italia
Seguridad alimentaria	Los Ríos	Seguridad alimentaria y equidad en la provincia de los ríos	
Seguridad alimentaria	Bolívar	Desarrollo de iniciativas de seguridad alimentaria locales y sostenibles en los cantones de Chunchi y Penipe	
Seguridad alimentaria	Bolívar	Proyecto piloto micuni de consolidación de las estrategias de seguridad alimentaria de las comunidades de Tixán	
Seguridad alimentaria	Manabí	Seguridad alimentaria en la provincia de Manabí – Ecuador	CISP Italia

Fuente: Comunidad Europea

CAPÍTULO 6 GESTIÓN PÚBLICA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERÚ

Rosario Gómez Gamarra y Karlos La Serna Studzinski

INTRODUCCIÓN

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA), celebrada en Roma, del 13 al 17 de noviembre de 1996, comprometió a 182 gobiernos a “...erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”⁶⁴. Lamentablemente, cinco años después fue necesario reconocer que los progresos observados eran insuficientes para cumplir las metas acordadas en la CMA, por lo cual se solicitó a los países realizar cuanto sea necesario para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo de la Declaración del Milenio⁶⁵, “...en particular los relativos a la reducción a la mitad de la pobreza y el hambre para el año 2015, mejorar y reforzar los indicadores necesarios para medir los progresos y vigilar los progresos con arreglo a su mandato”⁶⁶.

Para el Perú, como suscriptor de los compromisos de la CMA y de la Declaración del Milenio, es fundamental evaluar la gestión pública desarrollada durante los últimos años en materia de lucha contra el hambre y la pobreza. Ello permitirá, en un contexto de recursos muy escasos, corregir errores y fortalecer los esfuerzos más eficientes y de mayor impacto. En ese sentido, el presente documento analiza el marco institucional y las principales acciones (programas y proyectos) que actualmente ejecutan el Gobierno Central o los Gobiernos Locales para mejorar la situación alimentaria y nutricional, o para reducir la pobreza. Sobre dicha base, se extraen lecciones y se plantean propuestas que contribuyan con la mejora de los esfuerzos que realizan el sector público, la cooperación internacional y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en materia de lucha contra el hambre, la desnutrición y la pobreza.

El documento se inicia con una sección de alcances y precisiones que presenta el marco teórico y las definiciones usadas a lo largo de la investigación. La segunda sección presenta el estado de la Seguridad Alimentaria (SA) en el país, a través de un diagnóstico de los componentes de la SA, que parte del análisis de la evolución de los principales indicadores nutricionales. En la tercera sección, se realiza una descripción detallada del marco institucional de la SA en el Perú y de las principales organizaciones que ejecutan acciones en materia alimentaria y nutricional. La cuarta, incluye una descripción de los principales programas asistenciales, de infraestructura y de apoyo al sector productivo, que actualmente ejecutan el Gobierno Central o los Gobiernos Locales. Esta sección ubicará al lector al momento de revisar la quinta sección, donde se analizan las experiencias y las políticas implementadas. Sobre la base de dicho análisis, en la última sección, se introducen algunas recomendaciones para mejorar cada componente de la SA.

1. ALCANCES Y PRECISIONES

El estado de la SA en el Perú es el primer tema por analizar en el presente documento. Para ello, se presenta la condición nutricional del país, luego de ello se evalúa la situación de

⁶⁴ Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Disponible en: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm

⁶⁵ La Cumbre del Milenio, celebrada en Nueva York en septiembre de 2000, aprobó la Declaración del Milenio, la cual es un compromiso, dotado de objetivos y metas, para la reducción de la pobreza en el Mundo (Disponible en la red: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>). En dicha Declaración, el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen de hambre al año 2015 se refleja en la sección sobre “El desarrollo y la erradicación de la pobreza”.

⁶⁶ Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Disponible en la red: http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S07.htm#P1382_147249

las cuatro dimensiones o componentes de la SA: (1) disponibilidad de alimentos, (2) acceso a los alimentos, (3) estabilidad en el suministro y acceso a los alimentos y (4) uso o aprovechamiento de los alimentos. El diagnóstico se elabora sobre la base del comportamiento histórico de los principales indicadores recomendados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para monitorear el estado de la nutrición y de la SA (FAO, 2000).

Es necesario aclarar que el estado de la nutrición suele analizarse al momento de estudiar el componente “uso o aprovechamiento” de los alimentos⁶⁷. Sin embargo, la complejidad del tema nutricional ha determinado que algunos autores diferencien entre “Seguridad Alimentaria” y “Seguridad Nutricional”. Esta última noción dependería de la ingesta de alimentos y del estado de la salud de la población⁶⁸. De allí que se haya generado el concepto de “Seguridad Alimentaria y Nutricional” (SAN) para integrar la “Seguridad Alimentaria” y la “Seguridad Nutricional”.

La FAO, por su parte, rescata la preocupación por el estado de la nutrición en su definición de SA: “*Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos⁶⁹ y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana*”⁷⁰. Los alcances de esta definición son asumidos en el presente estudio al momento de plantear las propuestas para contribuir a la mejora de la situación alimentaria y nutricional de la población peruana.

En un intento por abarcar las múltiples definiciones de institución, en el marco institucional analizado, se describen los más importantes acuerdos internacionales en los que participa el Perú en materia de SA. Igualmente, se presentan las principales organizaciones vinculadas a la temática alimentaria y nutricional en el ámbito nacional, así como las leyes, planes y estrategias que regulan su accionar⁷². Asimismo, se evalúa la relación entre la normatividad vigente, las acciones que ejecutan las instituciones que operan en el ámbito nacional y los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno del Perú.

El análisis de las acciones ejecutadas en materia de SA y nutrición se centra en las políticas⁷³ y programas⁷⁴ desarrollados durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo⁷⁵. Sin embargo, en el caso de los programas vigentes que han sido heredados de décadas anteriores, se estudia su gestión desde que fueron implementados.

⁶⁷ Así, el análisis de la situación de la Seguridad Alimentaria en el Perú que realizaron Rebosio y Melgar (1999) incorpora la temática nutricional dentro del componente uso de los alimentos; mientras que, en el estudio sobre la pobreza peruana de Rordian, et al. (2002), se considera que el estado nutricional de las personas es la forma más directa de medir el uso de los alimentos.

⁶⁸ Para una discusión sobre la diferencia entre “Seguridad Alimentaria” y la “Seguridad Nutricional” véase Gross y Schoeneberger (2003).

⁶⁹ Cabe aclarar que los alimentos inocuos son aquellos aptos para el consumo humano, sanos, nutritivos, agradables y que no causan daños al consumidor. El uso de la palabra seguridad como sinónimo de inocuidad no es adecuado por no ser equivalentes. Al traducir del idioma inglés “food safety” se lo hizo como “seguridad de los alimentos” y la realidad es que en inglés “seguridad de los alimentos” es “food security” mientras que inocuidad de los alimentos es “food safety”. (Información disponible en la red: <http://www.panalimentos.org/panalimentos/educacion/educacion1.asp?cd=168&id=75>).

⁷⁰ Disponible en la red: <http://www.fao.org/spis/>

⁷¹ Soto y Morandé rescatan las siguientes definiciones de institución: “conjunto de normas consensuales”; “reglas del juego que gobiernan el comportamiento de los agentes económicos”; “organizaciones con funciones objetivo y reglas de decisión propias” y “condiciones de equilibrio para estrategias consistentes”.

⁷² Estas organizaciones son parte del sector público, de la cooperación internacional, de las ONGs; o son entidades donde participan representantes de diversos sectores.

⁷³ Las políticas sociales son las acciones (programas y proyectos) que desde el Estado o con su apoyo son ejecutadas para el logro del desarrollo humano personal y se orientan fundamentalmente hacia la superación de la pobreza. Estas acciones pueden ser clasificadas en (i) políticas asistenciales, fundamentalmente transferencias directas a los pobres, (ii) políticas de previsión social, las que procuran proteger a la población frente a riesgos asociados a las enfermedades, la vejez y la muerte, (iii) servicios sociales, los cuales están destinados a formar capital humano: salud, educación, nutrición, etc. y (iv) políticas de apoyo al sector productivo, como las políticas de ayuda al campesinado o las de fomento de pequeñas y micro empresas (PYMES).

⁷⁴ Cabe mencionar que los especialistas diferencian entre “programas sociales” y “proyectos sociales” al momento de estudiar una “política social”. En ese contexto, un “programa” es definido como un grupo de actividades, que puede descomponerse en varios “proyectos” (Agencia Andaluza del Voluntariado, 2002). A su vez, un “proyecto” está conformado por una serie de

Para el análisis de los programas, se acude a los principios del denominado “paradigma emergente”⁷⁶ planteado para la reforma del Estado y la implementación de políticas sociales. Según Soto y Morandé, el hilo conductor de este enfoque considera, por un lado, la utilización del mercado como asignador de recursos bajo un esquema de regulación eficiente y, por otro, la redefinición del papel del Estado como agente subsidiario y regulador. Esta visión surge con posterioridad a la crisis de la deuda de la década de 1980, en pugna con el “paradigma tradicional” vinculado estrechamente al modelo de desarrollo hacia adentro denominado “industrialización con sustitución de importaciones”. Franco (2003) considera que la visión tradicional otorgaba al Estado el monopolio de la política social y de sus diferentes aspectos (financiamiento, diseño, implementación y control). En cambio, el “paradigma emergente” postuló que la capacidad de innovación y de resolución de problemas se encuentra dispersa en toda la sociedad y, por lo mismo, es recomendable establecer mecanismos que contribuyeran a que esa capacidad aflorara. Desde esta perspectiva, el nuevo enfoque promueve una serie de principios⁷⁷, que son resumidos por Parodi (1999):

- El “Estado liberal-regulador”, en oposición al “Estado interventor”.- El Estado debe mantener un rol importante en la dirección de la política social, pero dejar de ejercer poder monopólico sobre la misma, para lo cual debe transferir ciertas etapas de la implementación de las políticas al sector privado⁷⁸. Ello reduce la posibilidad de fracaso de los programas debido a la falta de recursos fiscales o de una burocracia eficiente.
- La “provisión privada con financiamiento público”, en lugar de la “provisión central”.- Se asume aquí que el sector privado es más eficiente que el sector público, por lo que puede participar en la provisión de alguna etapa o de todo el programa. Para que ello funcione, se debe estructurar un esquema de incentivos que compatibilicen la motivación generada por el deseo de lucro con la provisión eficiente del programa social.
- La “descentralización”, en vez de la “centralización”.- Propone transferir responsabilidades desde el gobierno central a instancias locales más cercanas a los beneficiarios y asignar los recursos a proyectos formulados por los interesados. Así, se evita plantear una oferta homogénea de proyectos y servicios sociales a poblaciones con necesidades heterogéneas.
- El “subsidio a la demanda”, en lugar del “subsidio a la oferta”.- Plantea entregar un aporte al beneficiario, a través de cupones o vouchers, para que éste decida libre y soberanamente de quién demandar los beneficios que ofrece el programa o proyecto⁷⁹.
- La “focalización”, en oposición a los programas “universales”.- Focalizar exige identificar, con la mayor precisión posible, a la población-objetivo (beneficiarios potenciales) del programa y diseñar el programa social considerando sus características. Ello evita filtraciones⁸⁰, eleva el impacto per capita y aumenta la eficiencia en el uso de los recursos.

componentes que deben contribuir al impacto directo (objetivo central o de impacto) que se pretende alcanzar a través del proyecto (Figuerola, 2000). El presente estudio considera estas distinciones al momento de analizar los programas de SA y nutrición. Así, al encontrar acciones denominadas “programas” que en realidad son “proyectos”, y viceversa, se indicará claramente la verdadera naturaleza a la que corresponde la acción, al margen de la denominación oficial que reciba o el título con el que haya sido bautizada.

⁷⁵ Alejandro Toledo Manrique asumió la Presidencia Constitucional de la República del Perú el 28 de julio del año 2001.

⁷⁶ El “paradigma emergente” también es conocido como “visión emergente” o “nuevo enfoque”. Una mayor discusión sobre este tema se encuentra en Parodi (1999).

⁷⁷ Chile fue el primer país de Latinoamérica en introducir estos principios en las políticas sociales durante el Gobierno del General Augusto Pinochet (1973-1990), período en el cual los indicadores tradicionales de desarrollo humano mejoraron pese a la presencia de dos profundas recesiones.

⁷⁸ ONGs o instituciones privadas que puedan encargarse del programa o proyecto social.

⁷⁹ En el “paradigma tradicional”, el Estado, a través de subsidios a la oferta, transfiere recursos directamente al productor del bien -usualmente una entidad pública- que ofrece los beneficios del programa social gratuitamente o a un precio inferior a su costo, independientemente de quién lo demande.

⁸⁰ Beneficiar a quienes no se pretende beneficiar con el programa.

- El “financiamiento compartido”, en lugar del “financiamiento estatal”.- Este principio supone que cada beneficiario debe pagar lo que puede pagar, pues “quien paga exige”. Adicionalmente, para evitar la marginación de quienes realmente no pueden pagar, el Estado debe intervenir a través de subsidios focalizados hacia los beneficiarios más pobres.
- La importancia de la “evaluación del impacto⁸¹” en vez de la “evaluación del gasto”.- El “paradigma emergente” reconoce la importancia de evaluar los logros obtenidos por los programas y proyectos sociales, en relación a las metas propuestas y a los efectos esperados sobre los beneficiarios. En ese sentido, quiebra la visión tradicional, la cual consideraba erróneamente que un mayor gasto implicaba mayores resultados.

Adicionalmente, para garantizar el éxito de las políticas guiadas por el “paradigma emergente” se debe integrar la estrategia social y la estrategia económica. Raczynski (1994) señala que el crecimiento económico sostenido, la creación de nuevos empleos productivos y el control de la inflación son componentes esenciales para el logro de las metas de mayor equidad y reducción de la pobreza. No obstante, el buen desempeño económico no es suficiente para combatir la pobreza. Son indispensables políticas específicas focalizadas en sectores pobres y grupos vulnerables. Por su parte, las políticas sociales y de combate a la pobreza, en la medida en que se traducen en inversión social y de capital humano, aportan al crecimiento económico.

En el presente documento, se evalúa el grado en que las acciones implementadas en el Perú satisfacen los principios y exigencias descritas anteriormente. Posteriormente, y luego de estudiar los programas y proyectos, se analiza si es que estas acciones son consistentes con el marco institucional vigente y se intenta determinar si existe una “política social” para la SA y la nutrición.

2. ESTADO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERÚ

Condición nutricional

El tema alimentario es parte de un problema complejo, por lo cual, antes de analizar el estado los componentes de la SA, conviene explicar la evolución de los principales indicadores nutricionales: niveles de desnutrición infantil y de consumo de micronutrientes (fundamentalmente el yodo, el hierro y la vitamina A). La importancia de estos indicadores radica en que contribuyen a medir los resultados de las políticas alimentarias.

En el Perú, la desnutrición crónica⁸² todavía es un grave problema infantil. Los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), obtenidos de las Encuestas Demográficas y de Salud Familiar (ENDES), indican que el grado de desnutrición crónica en niños menores de cinco años se redujo significativamente durante los primeros años de la década de 1990. Ello se debía a la recuperación económica y a los programas sociales, nutricionales y de salud ejecutada en esos años (Departamento de Estudios del Sector Social del BCRP, 1998) sin embargo, desde el año 1996, la desnutrición crónica se ha mantenido y

⁸¹ La evaluación de un programa social exige especificar sus indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad. El indicador de eficiencia se refiere a los efectos o resultados finales logrados en relación a los esfuerzos empleados en términos de dinero, recursos y tiempo, es la relación entre los resultados que pudieran lograrse mediante el empleo de una cantidad específica de recursos y los resultados que pudieran lograrse mediante un gasto mínimo. El indicador de eficacia es la capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos. Finalmente, el indicador de efectividad manifiesta el efecto de la actividad y los resultados finales, consecuencias o beneficios para la población obtenidas en relación con los objetivos establecidos, refleja el grado en que un programa ha logrado su propósito dentro de los límites fijados para alcanzar el objetivo de impacto (PROFAIS, 2004).

⁸² Retardo en el crecimiento en la talla del individuo para su edad.

afecta a uno de cada cuatro niños⁸³. Tampoco ha variado la tasa de desnutrición aguda⁸⁴, que afectó al 1% de los niños menores de cinco años del país durante la década pasada (Cuadro 1). Cabe destacar que la condición nutricional urbana, en promedio, es mejor que la rural, ámbito donde se concentran los grupos poblacionales más pobres y vulnerables.

Cuadro 1
Porcentaje de desnutrición en niños menores de 5 años en el Perú

	1991/1992	1996	2000
Desnutrición crónica (DC)	36,5	25,8	25,4
DC urbana	25,9	16,2	13,4
DC rural	53,4	40,4	40,2
Desnutrición aguda	1,4	1,1	0,9

Fuente: ENDES 1991/1992, 1996 y 2000. (Elaboración propia).

Diversos factores determinan el nivel de desnutrición, aunque en términos generales, se puede afirmar que la desnutrición es un problema muy asociado a la pobreza. Así, según estimados de Ruggeri⁸⁵, 24 de cada 63,5 pobres sufren de desnutrición crónica (Cuadro 2). Igualmente, el 35% de los niños pertenecientes a hogares en situación de pobreza extrema padecen de desnutrición crónica, en comparación con el 13% de los niños que pertenecen a hogares que no son pobres (Save the Children, 2004). Otra evidencia de la estrecha relación entre desnutrición y pobreza es que los 10 departamentos más pobres del país (al año 2001) presentaron tasas de desnutrición crónica en niños menores de cinco años que estaban por encima del promedio nacional (25,4% en el año 2000). En este conjunto, destacan los tres departamentos más pobres (Huancavelica, Huánuco y Apurímac), cuyas tasas de desnutrición superaban el 40% (Tabla I, Anexos).

Cuadro 2
Desnutrición y pobreza (%)

	Sin desnutrición crónica	Con desnutrición crónica	Total
No pobre	30,1	6,4	36,5
Pobre	39,6	24,0	63,5
Total	69,7	30,4	100,0

Fuente: INEI, Consorcio de Investigación Económica y Social –CIES- e Institut de Recherche pour le Development –IRD- (2001).

Varios estudios señalan que la desnutrición está asociada al bajo nivel de instrucción de la madre⁸⁶. De este modo, la tasa de desnutrición crónica en niños menores de 5 años alcanzó un valor de 51,6% cuando las madres no tenían educación, mientras que fue 15% en el caso de las madres con al menos un año de educación secundaria (INEI, 2001). Adicionalmente, Cortez (2001) ha encontrado que los niños mayores de tres años son los que comienzan a enfrentar mayores problemas de desnutrición y que el impacto directo de la educación de

⁸³ La UNICEF (2004) reconoce que cerca de la mitad de los niños que padecen de desnutrición sobreviven y alcanzan la edad adulta, pero se les considera como "sobrevivientes vulnerables", con deficiencias específicas en el desarrollo físico y en el comportamiento.

⁸⁴ El peso para la talla es un indicador de desnutrición aguda, que mide el efecto del deterioro en la alimentación del individuo y la presencia de enfermedades en su pasado inmediato.

⁸⁵ Presentados por Javier Herrera (INEI, CIES e IRD, 2001).

⁸⁶ Cortez y Calvo (1997), USAID (2001) e Instituto Apoyo (2001), entre otros.

ambos padres es significativo sobre la reducción de la desnutrición infantil⁸⁷. De la misma manera, ha determinado que la calidad de la dotación de desagüe de la comunidad tiene una fuerte relación directa con el estado de la nutrición infantil, mientras que el número de metros sobre el nivel del mar, en que se ubica el lugar de residencia, tiene una fuerte relación inversa. Según un estudio de USAID (2001), otros causantes de la desnutrición crónica en niños son las enfermedades originadas por el escaso acceso a servicios y por prácticas deficientes de higiene y salud, el consumo deficiente de calorías y de alimentos de origen animal, la inadecuada alimentación y el bajo peso al nacer, que suele deberse a la mala nutrición materna.

Respecto al estado nutricional de la población adulta, la información es escasa. Los datos disponibles se refieren al peso y talla de mujeres que tuvieron un hijo vivo entre cada ENDES⁸⁸, la última de las cuales⁸⁹ muestra que sólo el 1% de las mujeres tienen una masa corporal deficiente y que el IMC promedio es aceptable: 25,4 (INEI, 2001). Asimismo, se encontró que el 13% de madres que está por debajo de 1,45 m de estatura, lo que las caracteriza como un grupo con mayor riesgo de experimentar complicaciones durante el embarazo, así como mortalidad intrauterina, perinatal o infantil.

En el ámbito del consumo de micronutrientes, según el INEI (2001), uno de cada dos niños menores de cinco años y la tercera parte de las madres peruanas de 15 a 49 años padecen algún grado de anemia, enfermedad causada por la deficiencia de hierro y que se ha convertido en uno de los principales problemas nutricionales del Perú⁹⁰. No se han observado diferencias significativas en los niveles de anemia entre el campo y la ciudad, tanto para los niños como para las mujeres (Cuadro 3).

Cuadro 3
Prevalencia de la anemia (%), 2000

	Anemia severa	Anemia moderada	Anemia leve	Sin anemia
Niños menores de 5 años	1,3	24,9	23,4	50,4
<i>Urbana</i>	1,4	22,8	22,5	53,4
<i>Rural</i>	1,2	27,7	24,6	46,6
Mujeres	0,3	5,9	25,4	68,4
<i>Urbana</i>	0,3	5,3	23,6	70,8
<i>Rural</i>	0,4	7,3	29,4	63,0

Fuente: ENDES 2000. (Elaboración propia)

Por otro lado, el MINAG (2002) señala que la deficiencia de vitamina A⁹¹ ha presentado una tendencia decreciente entre los años 1996 y 1999, tanto en niños menores de cinco años (cayó de 55,3% a 11,1%), como en mujeres en edad fértil (bajó de 19,9% a 1,5%).

⁸⁷ La mayor educación facilita la adopción de nuevas prácticas de alimentación y hábitos de vida que en su conjunto tienen efectos positivos en la nutrición infantil.

⁸⁸ Estos datos son usados para la construcción de indicadores antropométricos, como el Índice de Masa Corporal (IMC) que relaciona el peso con la talla. El IMC calculado por la ENDES utiliza la fórmula de Quetelet, la cual es el cociente que resulta de dividir el peso (expresado en Kg.) entre el cuadrado de la talla (expresado en metros). Este índice permite medir la delgadez o la obesidad, controlando la talla, y provee información acerca de las reservas de energía.

⁸⁹ ENDES 2000.

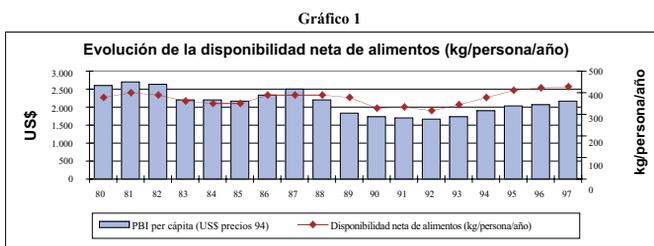
⁹⁰ El Instituto Nacional de Salud (INS) señala que la anemia por deficiencia de hierro tiene profundos efectos negativos sobre la salud y el desarrollo. En los niños, algunas de las consecuencias funcionales incluyen retraso en la capacidad cognitiva, retraso en el aprendizaje, problemas en la capacidad intelectual y de concentración; retraso en el desarrollo psicomotor (problemas de coordinación, equilibrio, conductas retraídas y vacilantes que reducen su capacidad de relacionarse con el medio ambiente y conocer su entorno), bajo rendimiento escolar y reducida actividad física (INS, 2003).

⁹¹ Los efectos de la deficiencia de vitamina A están relacionados a problemas oculares como la xerofalmia y ceguera nocturna; y a mayor incidencia de infecciones, particularmente diarreicas y respiratorias (INS, 2003).

Otro avance ha sido controlar los desórdenes por deficiencia de yodo⁹² gracias a un programa de monitoreo de la yodación de sal de consumo humano. La producción de sal yodada pasó de alrededor de 77.000 TM, en 1990, a 106.000 TM, en 1994, con lo cual se comenzó a eliminar la brecha entre oferta y demanda. Cabe mencionar que la desnutrición coexiste con problemas de sobrepeso y obesidad (INEI, 2001). Así, el 34% de las mujeres en edad fértil tendrían sobrepeso y un 13% obesidad para la talla, que equivale a pesos mayores a 65 kilos para las tallas bajas.

Disponibilidad de alimentos

Múltiples factores afectan la disponibilidad de alimentos. Así, Rordian, et al. (2002) afirman que durante las décadas de 1970 y de 1980, los principales factores que causaron el deficiente desempeño de la disponibilidad alimentaria nacional fueron las sequías, la escasez de divisas, los bajos niveles de productividad agrícola, la violencia rural acompañada del abandono de tierras, y quizás, lo que es más importante, los bajos niveles de demanda efectiva de la población en situación de pobreza. A pesar de ello, en términos generales, puede afirmarse que, durante la década de 1990, la disponibilidad neta de alimentos⁹³ mejoró, conforme el Producto Bruto Interno (PBI) per capita aumentaba (Gráfico 1), lo cual ha generado un aumento de la oferta de calorías y proteínas.



Fuente: INS (1999) y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico -CIUP- (2004). (Elaboración propia)

La oferta de calorías fue particularmente baja en 1979, al igual que en 1991 y 1992, cuando cayó por debajo de 1.950 calorías por día y por persona. Después de prácticamente cuatro décadas, en 1996, se alcanzó el nivel mínimo de 2.400 calorías que son requeridas por persona y por día (MINAG, 2002). Tal como sucedió con las calorías, durante la mayor parte de los años de las décadas de 1970 y 1980, la oferta nacional de proteínas se ubicó por debajo del mínimo recomendado: 56,8 gramos diarios por persona. Sin embargo, la oferta nacional de proteínas también ha crecido en forma relativamente sostenida a partir de 1990; de modo tal que, en 1998, los niveles de proteína en el país alcanzaron casi unos 65 gramos por persona y por día (Rordian, et al., 2002).

Actualmente, los principales alimentos disponibles son los cereales, así como los tubérculos, los que juntos representan más del 50% del total de la disponibilidad neta (Tabla II, Anexos). Por ello, los suministros calórico y proteico provienen mayoritariamente de los cereales (trigo y arroz fundamentalmente) y sus derivados (harina y fideos principalmente).

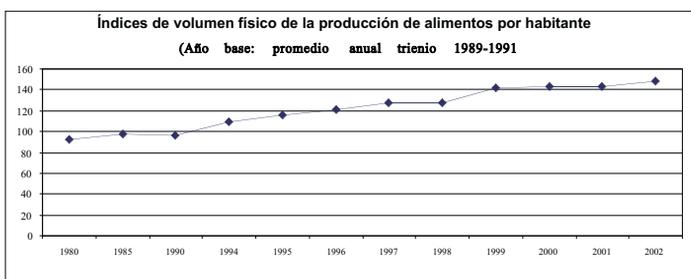
⁹² La carencia de yodo produce el bocio, cretinismo, deficiencia mental y defectos neuromotores, además de incrementar la tasa de abortos y mortalidad perinatal, retardo en el crecimiento y maduración infantil comprometiendo la función intelectual. Algunos de estos daños pueden ser irreversibles si la deficiencia se da en la gestación y/o en la lactancia (INS, 2003).

⁹³ La disponibilidad neta de alimentos permite conocer la magnitud de la oferta total de alimentos de un país, como resultado de la producción, las importaciones, las exportaciones, la variación de las existencias y las donaciones. Considera la porción comestible del producto alimentario que está disponible para el consumo luego de deducir de la oferta total los desperdicios, mermas y lo que no se destina al consumo humano en general.

Otra evidencia de avance en materia de disponibilidad alimentaria es el cambio en la composición de la oferta de calorías, cuya variedad ha mejorado. Así, las frutas y los vegetales proveen un porcentaje mayor de calorías en el país y ha aumentado el porcentaje de proteína de origen animal: del 35%, durante el período 1980/1981, al 39%, durante el período 1997/1998 (Rordian, et al., 2002).

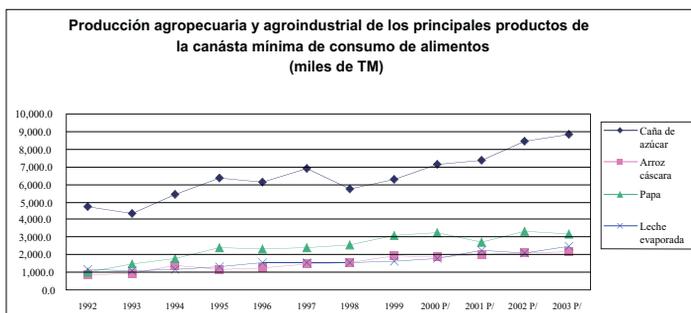
Las mejoras del componente disponibilidad se deben al aumento de la producción interna, que se ha reflejado en un incremento en los índices de producción de alimentos por habitante, tal como se observa en el Gráfico 2. Igualmente, la oferta de los productos que conforman la canasta mínima de consumo de alimentos⁹⁴ ha crecido de manera significativa (Gráfico 3). Ello rompe las tendencias de estancamiento y/o contracción de las décadas de 1960, 1970 y 1980.

Gráfico 2



Fuente: CEPAL (2004). (Elaboración propia)

Gráfico 3



Fuente: INEI. (Elaboración propia)

Según datos del MINAG (2002), la producción interna de alimentos proviene de tres sectores: el agropecuario⁹⁵ (55,6%), las industrias alimentarias (38,7%) y el pesquero (5,8%)⁹⁶. Al respecto, Brack y Mendiola recuerdan que el mar peruano es una de las siete

⁹⁴ Los productos seleccionados conforman la canasta mínima de consumo de alimentos de la costa urbana con una participación mayor a los 200 gramos por familia al día: azúcar blanca, leche evaporada, frijol canario, arroz corriente, pan francés, papa blanca y camote amarillo. (Información disponible en la red: <http://www.inei.gov.pe/biblioinei/pub/bancopub/Est/Lib0071/ANO3.htm>).

⁹⁵ Agrícola y pecuario.

⁹⁶ El MINAG aclara que las cifras para estos tres sectores están basadas en la información agregada del PBI. Por ello, la producción agropecuaria incluye productos que se dirigen a la demanda intermedia, pues requieren de un proceso de transformación para ser consumidos.

cuencas pesqueras marinas del mundo, posee la mayor biomasa y la más grande diversidad de recursos hidrobiológicos disponibles. Por ello, preocupa la limitada contribución de la pesca a la oferta alimentaria. Así, del total de recursos pesqueros desembarcados en el año 2004 (Cuadro 4), sólo el 8,5% fue destinado al consumo humano directo.

Cuadro 4
Desembarque de recursos hidrobiológicos marítimos y continentales según utilización, 2004

	(miles TM)	%
Consumo Humano directo	792,8	8,44
<i>Enlatado</i>	84,9	0,90
<i>Congelado</i>	284,1	3,02
<i>Curado</i>	52,6	0,56
<i>Fresco</i>	371,2	3,95
Consumo Humano Indirecto	8.606,0	91,56
<i>Anchoveta</i>	8.591,1	91,41
<i>Otras especies</i>	14,9	0,16
Total	9.398,8	100,00

Fuente: PRODUCE. 2005

Por otro lado, a pesar del incremento de la producción agraria interna⁹⁷, diversos factores, identificados por el MINAG (2002), restringen el despegue de la agricultura:

- Los reducidos niveles de rentabilidad de la agricultura, que son causados por la baja productividad de la mano de obra rural⁹⁸ y a la caída de los precios al por mayor de los productos agrícolas⁹⁹ (Gráfico 4). Otras razones son el inadecuado sistema de información de precios, el deficiente estado de la infraestructura vial, la precaria capacidad instalada para el acopio y el almacenamiento a nivel rural, y la ausencia de mercados mayoristas modernos en las principales ciudades.
- La extrema fragmentación de la propiedad de la tierra, generada por el reducido tamaño de la unidad de producción típica y la dispersión de las parcelas de un mismo propietario. Estos problemas disminuyen la productividad de la agricultura y generan rendimientos inferiores al promedio mundial¹⁰⁰.
- El uso de tecnologías tradicionales que reducen la productividad de la tierra.
- La escasa articulación de la investigación con las necesidades y demandas de los productores agropecuarios.

De igual modo, se incluye productos no destinados al consumo humano directo, como el maíz amarillo duro. Lo mismo ocurre en el caso de la pesca, que incluye la elaboración de harina y aceite de pescado, productos que no se destinan directamente al consumo humano, pero que son insumos de la industria alimentaria.

⁹⁷ Según estimados del INEI, el PBI de agricultura, caza y silvicultura paso de 6.671.588 a 11.713.701 miles de S/, a precios constantes de 1994, entre los años 1991 y 2003.

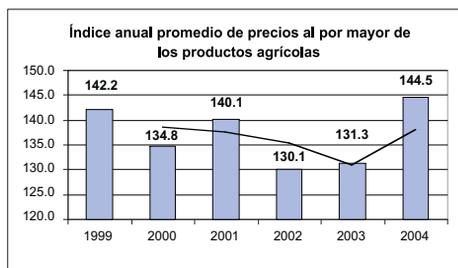
⁹⁸ La baja productividad se debe a las condiciones de pobreza en el campo y a los bajos niveles educativos de los agricultores. A esto se suma, la ausencia de cultura empresarial en la mayoría de productores agropecuarios, pues las decisiones de siembra e inversión se toman principalmente sobre la base de la costumbre (sembrar los mismos cultivos cada campaña) y no en función de la demanda del mercado.

⁹⁹ Entre los factores que explican la caída de los precios al por mayor de los productos agrícolas, se encuentran las ineficiencias de la comercialización agropecuaria, la competencia de alimentos importados y la depresión en la capacidad de gasto de las familias causada por la recesión económica. La caída de los precios se revirtió en el año 2004 debido a problemas climáticos que redujeron la oferta agrícola.

¹⁰⁰ Así cuatro cultivos peruanos (arroz, yuca, café, algodón), que estaban entre los 30 primeros productos con mayor producción promedio (en peso) durante el periodo 1991-1999, presentaron rendimientos que fluctuaban entre el 80% y el 60% del rendimiento promedio de los 10 primeros países productores en el mundo; mientras que otros cultivos importantes (plátano, papa, cebada y maíz) presentaron rendimientos inferiores al 40%.

- La ineficaz gestión del agua¹⁰¹, que se complica por el deficiente sistema de administración de riego y el bajo nivel de organización de las juntas de usuarios y comités de regantes, así como por la alta morosidad de los pagos.
- La falta de acceso al crédito, pues sólo el 20% de las necesidades de financiamiento del agro son atendidas por la banca comercial y las cajas rurales. Por ello, los agricultores deben acudir a casas comerciales, transportistas, acopiadores, ONG's, agroindustriales y desmotadoras¹⁰².

Gráfico 4



Fuente: INEI. (Elaboración propia)

Otra fuente importante de disponibilidad alimentaria son las importaciones, que han aumentado gracias a la apertura de la economía y las reformas estructurales ocurridas durante la década de 1990. Así, el monto importado de alimentos creció de US\$ 698 millones a US\$ 1.171 millones entre 1993 y 1996, período que coincidió con el crecimiento de la producción y los ingresos. Como resultado de ello, se generó un significativo déficit en la balanza comercial agropecuaria durante prácticamente toda la década pasada. La brecha comercial empezó a cerrarse a finales de la década, conforme se fue reduciendo la tasa de crecimiento del PBI y fueron disminuyendo las importaciones (Cuadro 5).

Cuadro 5

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PBI Real (var %)	2,5	6,7	-0,5	0,9	3,1	0,6	5,2
Exportaciones	842	719	658	681	572	646	705
Importaciones	1050	1272	810	683	780	781	830
Balanza comercial	-209	-553	-152	-2	-208	-135	-125

Fuente: Cuanto (2005) y Banco Central de Reserva -BCRP-.

Durante la última década, los principales alimentos importados han sido el trigo, el maíz sorgo, la soya, el arroz, el azúcar, los lácteos y las carnes. De éstos, el trigo, la soya y el maíz¹⁰³ mostraron una tendencia creciente en sus valores importados (Gráfico 5). El azúcar, el arroz y los lácteos¹⁰⁴ presentaron tendencias ligeramente decrecientes; mientras que las carnes mostraron un comportamiento relativamente estable.

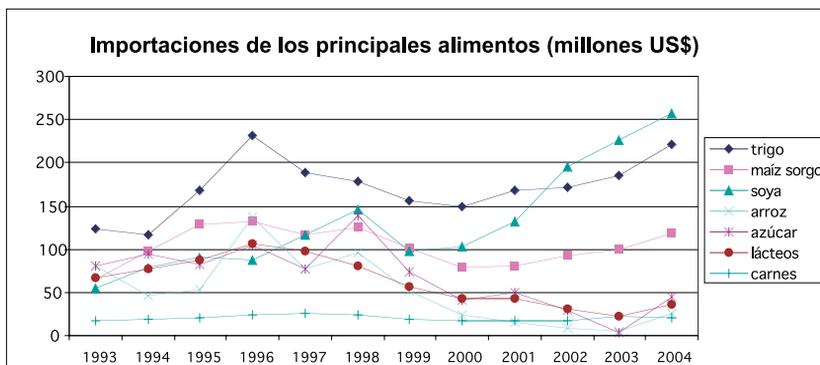
¹⁰¹ Una de las razones de esta situación son las reducidas tarifas por derechos de agua que pagan los usuarios, las cuales no cubren los costos de operación y de mantenimiento de la infraestructura de riego, y no permiten realizar inversiones en nuevas irrigaciones.

¹⁰² Información de la red: http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/sectoragroindustrial_2001.doc

¹⁰³ Sin embargo, el maíz mostró con una caída entre los años 1999 y 2001.

¹⁰⁴ Aunque estos tres productos presentaron tendencias crecientes hasta mediados de la década de 1990.

Gráfico 5



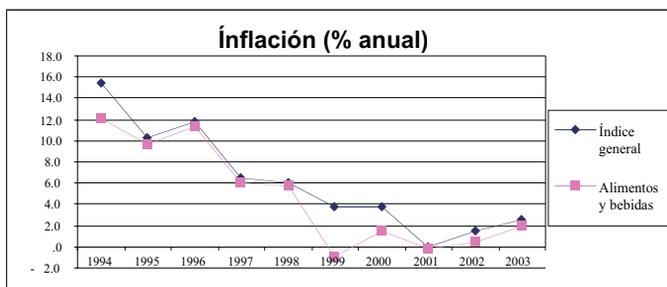
Fuente: BCRP. (Elaboración propia)

Las donaciones constituyen una fuente adicional de disponibilidad de alimentos. Este componente ha promediado un valor de US\$ 80 millones durante la década de 1990, lo cual equivale a menos del 1% del valor de la oferta total de alimentos en el Perú (MINAG, 2002). El nivel de donaciones ha decrecido durante la última década, lo que se debería a la aparente mejora de los indicadores macroeconómicos. Se proyecta que, en el mediano plazo, la política nacional de SA prescindirá de esta contribución.

Acceso a los alimentos

El acceso a alimentos es limitado fundamentalmente por los precios de estos productos y por los niveles de ingreso de la sociedad. Tal como se mencionó anteriormente, durante los últimos años han caído los precios al por mayor de los principales productos agrícolas, lo cual ha contribuido a que la inflación de alimentos y bebidas haya sido menor que la inflación general de la economía (Gráfico 6).

Gráfico 6

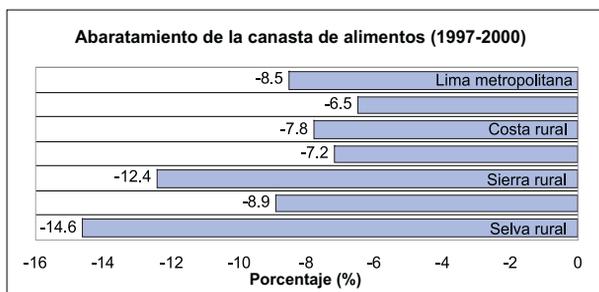


Fuente: INEI. (Elaboración propia)

La reducida inflación de los alimentos y las bebidas ha permitido abaratar la canasta de alimentos (Gráfico 7) y debería haber facilitado el acceso, pero la recesión de fines de la década de 1990 provocó la caída del gasto real de las familias, de modo tal que, entre los años 1997 y 2000, el gasto real de las familias en alimentos se contrajo en 16,4% (MINAG, 2002). Estos fenómenos confirman que el limitado acceso a los alimentos se debe al bajo poder

adquisitivo de la población pobre¹⁰⁵. En efecto, la pobreza obstaculiza el acceso a servicios de salud, de agua y saneamiento, y de educación. Asimismo, restringe la capacidad de adquirir los volúmenes y la calidad de alimentos necesarios para llevar una vida activa y saludable. El vínculo entre la pobreza y la inseguridad alimentaria es tan estrecho que el consumo de alimentos es usado para definir la pobreza. En ese sentido, se considera que son pobres quienes pueden cubrir sus necesidades alimentarias mínimas, pero no tienen ingresos suficientes para salud, educación, vivienda adecuada, agua y desagüe, etc. Adicionalmente, existe una subcategoría de pobreza que agrupa a las pobres que no pueden cubrir ni siquiera una canasta básica alimentaria: “los pobres extremos”, quienes constituyen uno de los grupos más vulnerables de la sociedad y requieren de acciones urgentes de alivio a su condición.

Gráfico 7



Fuente: MINAG. 2002.

Durante la década pasada, la pobreza prácticamente no ha variado, lo cual ha determinado que, actualmente, el 52% y el 20,7% de la población se encuentre en condición de pobreza y de pobreza extrema, respectivamente (Cuadro 6). Las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHOS) revelan que la pobreza y la pobreza extrema se han concentrado fundamentalmente en las áreas rurales, así como en las regiones Sierra y Selva (Cuadro 7).

Cuadro 6
Porcentaje de la población en situación de pobreza y de pobreza extrema^a

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003/2004
No pobres	57,3	57,6	52,5	51,6	45,2	45,7	48,0
Pobreza no extrema	24,5	25,0	29,1	33,4	30,4	30,4	31,3
Pobreza extrema	18,2	17,4	18,4	15,0	24,4	23,9	20,7
Pobreza total	42,7	42,4	47,5	48,4	54,8	54,3	52,0

Información de las ENAHO's del IV trimestre de 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y de abril 2003-mayo 2004.

Fuente: INEI (Elaboración propia)

¹⁰⁵ Entre los documentos que destacan esta causalidad en la economía peruana, se encuentran Rordian, et al. (2002), Reboisio y Melgar (1999) y Comité Organizador del II Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza (2000). a Las cifras de los años 2001 y 2002 no son estrictamente comparables con la serie 1997-2000, debido a: (i) La ampliación de la muestra alrededor de 20.000 hogares (en años anteriores la muestra fue alrededor de 4.000 hogares) y (ii) La incorporación de un nuevo marco muestral sobre la base del pre-censo de 1999 (anteriormente la referencia era el censo de Población y Vivienda de 1993). Asimismo, ninguna de las cifras mostradas es comparable con las del período 2003/2004.

Cuadro 7
Población en situación de pobreza y de pobreza extrema según área de residencia y región natural, 2003/2004

	Pobreza extrema	Pobreza total
Área urbana	8,9	40,3
Área rural	42,5	73,6
Región Costa	6,0	38,1
Región Sierra	38,4	67,6
Región Selva	30,1	63,8

Fuente: INEI. (Elaboración propia)

Los indicadores internacionales clasifican al Perú como un país de ingreso medio, pues su PBI per capita anual supera los US\$ 2.000¹⁰⁶. Ello revela que el elevado porcentaje de pobreza está vinculado a una economía con una enorme inequidad en la distribución de la renta interna. Tal como se muestra en el Cuadro 8, el 40% de la población más pobre sólo puede acceder al 13% de los ingresos del país, en tanto que el 10% más rico se queda con la tercera parte de la renta nacional.

Cuadro 8

Participación en el ingreso total del:				
Año	40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
1997	13,4	24,6	28,7	33,3
1999	13,4	23,1	27,1	36,5
2001	13,4	24,6	28,5	33,5

Fuente: CEPAL (2003). (Elaboración propia)

Sobre la base del análisis de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), se han identificado diversos determinantes de la pobreza en el Perú (INEI, 2002):

- A mayor nivel educativo alcanzado por los padres, la probabilidad de que un hogar sea pobre se reduce.
- Los pobres tienden a vivir en hogares relativamente más numerosos.
- Los hogares pobres están conformados por padres más jóvenes¹⁰⁷.
- Existe una vinculación entre los factores determinantes de la pobreza y la localización espacial del hogar (urbano o rural)¹⁰⁸.
- Los hogares que cuentan con activos (capital) físicos, tanto públicos como privados, tienen menores probabilidades de pertenecer a un hogar pobre¹⁰⁹.
- Los factores externos al hogar también tienen una influencia positiva en reducir la pobreza. Concretamente, la infraestructura vial (caminos y puentes).
- Habitar en una vivienda propia, o una mejora en los servicios básicos de la misma, disminuye la probabilidad de ser pobre.

¹⁰⁶ Para el Banco Mundial, un país de ingreso medio tiene un producto per cápita anual mayor a US\$ 765, pero menor a US\$ 9.386. El nivel de vida en estos países es más alto que en los de ingreso bajo y la población tiene acceso a más bienes y servicios, pero aun así muchas personas no pueden satisfacer sus necesidades básicas. Actualmente, alrededor de 67 países, con más de 1 millón de habitantes, son considerados de ingreso medio. La población que abarcan estos países supera los 1.500 millones de personas. (Información disponible en la red: <http://www.worldbank.org/depred/spanish/modules/glossary.html#high-income>)

¹⁰⁷ La menor edad de los padres en los hogares pobres determina, por un lado, que tengan una menor capacidad de generación de ingresos y por otro lado, que en el hogar existan menos personas en edad de trabajar, mayor dependencia económica y, por lo tanto, menos perceptores potenciales de ingresos.

¹⁰⁸ Así por ejemplo, si se incrementa en el tamaño de familia, la probabilidad de ser pobre aumenta en un porcentaje mucho más elevado en las zonas rurales que en el medio urbano.

¹⁰⁹ Aquí es destacable el aporte positivo del capital físico privado (activos micro empresariales) de los hogares en la reducción de la pobreza.

Estos determinantes dan luces de la dirección que deben seguir los programas sociales, tanto de alivio como de superación de la pobreza en el Perú.

Estabilidad en el suministro y acceso a los alimentos

Las sequías y las inundaciones, causadas por factores climáticos como el Fenómeno de El Niño, son responsables de muchas de las caídas de muy corto plazo en la producción interna de alimentos (Rordian, *et al.*, 2002). También es significativa la relación entre la economía y la estabilidad alimentaria. En ese sentido, el índice de volumen físico de producción de alimentos por habitante presentó tasas de crecimiento estables y positivas hasta mediados de la década de 1990, pero se tornó más volátil a causa de la recesión económica de fines de la década¹¹⁰ (Cuadro 9).

Cuadro 9

PBI Real vs índice de volumen físico de la producción de alimentos por habitante							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PBI Real (var %)	2,5	6,7	-0,5	0,9	3,1	0,6	5,2
Índice de volumen físico de la producción de alimentos por habitante (var %)	4,5	5,6	-0,5	11,1	0,9	-0,1	3,7

Fuente: BCRP y CEPAL (2004). (Elaboración propia)

Por otro lado, la importación de alimentos se ha incrementado de modo sustancial. Ello determina cierta dependencia externa¹¹¹ y que se mantenga el déficit en la balanza comercial agropecuaria. No obstante, el MINAG sugiere que el nivel de dependencia se ha reducido. Ello se debería al aumento de la producción interna, especialmente la agropecuaria¹¹². Sin embargo, existen sectores en los que la dependencia externa es importante (Tabla III, Anexos), tales como los cereales, las oleaginosas y los aceites vegetales (principalmente en el caso de la soya y el girasol).

Uso o aprovechamiento de los alimentos

El grupo de alimentos a los que se destina un mayor porcentaje del gasto son los vegetales (40,1%), seguido por los alimentos de origen animal (25,1%) y los cereales, los granos y sus derivados (19,7%) (Tabla IV, Anexos). El MINAG señala que el patrón de gasto en alimentos varía en cada región del país. Así, en la Costa, se presenta cierta homogeneidad en el gasto alimenticio y se destina un mayor porcentaje del gasto a los vegetales y a los alimentos de origen animal. En la Sierra se presenta una mayor heterogeneidad en el gasto en alimentos, aunque con una mayor tendencia al gasto en cereales y sus derivados, y un menor gasto en proteínas de origen animal. Finalmente, en la Selva se presenta una alta proporción de gasto en harinas y fideos, menestras, carnes, huevos, arroz y yuca (MINAG, 2002).

Actualmente, preocupan los casos de abandono de los alimentos más nutritivos (generalmente de origen nativo) o la renuncia a formas de preparación más válidas en términos nutricionales, debido a la imitación de dietas foráneas o como efecto de cambios en los precios relativos a favor de los alimentos importados, que incentivan a la sustitución del producto local por el extranjero. Lajo (1986) sostiene que en el Perú la tendencia principal de

¹¹⁰ Sin embargo, los fenómenos naturales y la inestabilidad económica no han roto la caída de los precios de los alimentos.

¹¹¹ La dependencia alimentaria externa se mide a través del porcentaje de alimentos consumidos dentro del país que son importados.

¹¹² "En los últimos años, los principales productos agropecuarios presentaron, en general, un aumento en sus volúmenes de producción, manteniendo y en algunos casos superando, la tendencia creciente anterior. De estos, los que presentaron una mayor tasa promedio anual de crecimiento durante el periodo 1996-2001 fueron: maíz amarillo duro (13,7%), maíz choclo (12,8%), arroz cáscara (11,5%), café (8,7%), espárrago (8,2%), ovino (9,9%) y ave (8,7%)" (MINAG, 2002).

los patrones de consumo consiste en la sustitución gradual de los alimentos no procesados por los procesados, fenómeno que identifica la expansión continua de la dieta urbana o “moderna”, a costa de la canasta o dieta “tradicional”. Asimismo, llama la atención la escasa aceptación, especialmente entre los consumidores de Lima Metropolitana, de los alimentos andinos tradicionales (la oca, el olluco, la mashua, el tarwi, la kiwicha, la quinua y la cañihua, entre otros). Este desinterés se explica en parte por la idea de que estos alimentos sólo se consumen en hogares con menores ingresos y en comunidades rurales (MINAG, 2002).

En conclusión, durante la década de 1990, la disponibilidad neta de alimentos mejoró, conforme el PBI per capita aumentaba, lo cual ha aumentado la oferta de calorías y proteínas. Sin embargo, el limitado acceso a los alimentos, a pesar de la caída de los precios al por mayor de los productos agrícolas, se debe al bajo poder adquisitivo de la población pobre, situación que obedece a la falta de condiciones para salir de la pobreza (salud, educación, infraestructura, oportunidades laborales, etc.).

3. MARCO INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Compromisos internacionales

En el ámbito internacional, el Perú ha asumido compromisos en la Conferencia Internacional de Nutrición (1991), en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO, 1996 y 2002) y en la Declaración del Milenio (ONU, 2000). Asimismo, ha suscrito la Declaración de Quirama (2003) del Consejo Presidencial Andino, que instruye al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que “establezca los lineamientos de una Política de Seguridad Alimentaria Sub Regional”. Por su parte, la FAO ha brindando cooperación técnica al Gobierno del Perú a través del Ministerio de Agricultura en atención de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial sobre Alimentación en el marco del Proyecto “Estrategia e Instrumentos para mejorar la Seguridad Alimentaria en los países de la Comunidad Andina” (TCP/RLA/2909).

Institucionalidad en el ámbito nacional

La Carta de Política Social 2001-2006¹¹³: Este documento estableció los lineamientos básicos de política social para el período 2001-2006¹¹⁴ e identificó como grupos prioritarios a los niños menores de cinco años, a las madres gestantes y lactantes, a las mujeres en edad fértil, a los niños en edad escolar y a la población de áreas caracterizadas como de extrema pobreza. Respecto a la problemática nutricional, las prioridades de la Carta son mejorar el acceso y la calidad de agua y desagüe en zonas rurales; desarrollar un programa de servicios de protección integral en nutrición; integrar, monitorear, mejorar el diseño y evaluar el impacto de los programas de nutrición y alimentación; incluir en la atención integral de salud acciones de control nutricional y estimulación temprana; asegurar la capacitación de las madres y los escolares para que mejoren sus prácticas de higiene y alimentación; racionalizar el gasto público para poder incrementar el gasto en salud preventiva, estimulación temprana infantil y capacitación para hábitos saludables; y promover la formulación y funcionamiento de una Red de Protección Social dirigida a los más pobres, en función de los programas que transfieren alimentos.

¹¹³ Fue elaborada, en noviembre del año 2001, por la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con la participación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de los sectores sociales. Disponible en la red: <http://www.elperuano.com.pe/edc/01/12/04/act7.htm>

¹¹⁴ Sobre la base de tres pilares: (1) crear trabajo digno y productivo para todos, (2) garantizar que todo peruano tenga acceso a la salud, la educación y la cultura y (3) crear un estado al servicio de las personas.

*El Acuerdo Nacional*¹¹⁵: Este documento, suscrito el 22 de julio de 2002 por el Foro de Gobernabilidad¹¹⁶, establece políticas del Estado para alcanzar cuatro grandes objetivos: (1) democracia y estado de derecho, (2) equidad y justicia social, (3) competitividad del país y (4) un Estado eficiente, transparente y descentralizado. La SA es atendida básicamente por el segundo objetivo, donde se plantean políticas orientadas a la reducción de la pobreza; el acceso al empleo pleno, digno y productivo; la promoción de la SA, la nutrición y la igualdad de oportunidades sin discriminación; el acceso universal a los servicios de salud, a la seguridad social y a una educación pública gratuita y de calidad; entre otras políticas.

*Acciones para el Fortalecimiento de los Programas y Proyectos Sociales y de la Ejecución de la Política Social y de Lucha contra la Pobreza*¹¹⁷: Fueron publicadas en febrero de 2004 y definen tres prioridades de la política social: (1) el desarrollo de las capacidades humanas, (2) la promoción del empleo y la generación de oportunidades económicas para los pobres mediante la inversión social productiva y (3) el establecimiento de una Red de Protección Social que proteja a los sectores de mayor vulnerabilidad durante las crisis generalizadas y los desastres naturales.

Las Acciones encargan a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), integrada por los Ministros de Estado, la coordinación, formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los lineamientos de la Política Social. Asimismo, se creó el Comité Técnico Social Multisectorial, que sería la instancia operativa de la CIAS encargada de coordinar con las instituciones del Gobierno la ejecución de la Política Social¹¹⁸. Finalmente, se fusionó en el Comité Técnico Social Multisectorial: (1) el Comité Técnico de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria¹¹⁹, (2) la Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural¹²⁰ y (3) la Comisión Ejecutiva de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres¹²¹.

Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006¹²²: El Plan fue creado mediante el Decreto Supremo N° 064-2004-PCM en septiembre de 2004¹²³. Su objetivo principal es lograr la superación de la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de los grupos vulnerables. Para ello, plantea mejorar significativamente sus activos y su acceso a servicios sociales básicos de calidad, aumentar la productividad en todas las actividades económicas existentes y del empleo, y elevar las remuneraciones de los asalariados por medio de un crecimiento con acento redistributivo. El Plan reconoce un rol central a los enfoques y criterios de igualdad de oportunidades, a la equidad entre hombres y mujeres sin discriminación, a la interculturalidad, a la gestión social de riesgos y a la territorialidad.

¹¹⁵ Disponible en la red: <http://www.acuerdonacional.gob.pe/finalacuerdonacional.pdf>

¹¹⁶ Reúne a representantes de los sectores público y privado del país, así como a diversas agrupaciones políticas.

¹¹⁷ Fueron aprobadas mediante Decreto Supremo N° 009-2004-PCM. Disponibles en la red: http://www.foncodes-mimdes.gob.pe/documentos/trans_20040514_DS_20040206.pdf

¹¹⁸ Otras funciones del Comité Técnico Social Multisectorial son facilitar la articulación y consistencia de los planes estratégicos y operativos y sus respectivos presupuestos, así como orientarlos en la reasignación de la inversión y el gasto a las prioridades de la agenda social. También debe coordinar con la Comisión Intersectorial de Empleo (CIE) y con las demás comisiones de carácter multisectorial que tengan a su cargo temas específicos relacionados con la Política Social.

¹¹⁹ La Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria fue creada, el 14 de noviembre de 2002, mediante Decreto Supremo N° 118-2002-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 139-2002-PCM. Se le encargó coordinar, articular, evaluar y priorizar las políticas y las medidas sectoriales orientadas a garantizar la SA de la población y, en particular, de los grupos vulnerables y aquellos en extrema pobreza. Asimismo, fue la instancia responsable de formular, de manera concertada y participativa, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria de mediano y largo plazo. ¹²⁰ Creada por Resolución Ministerial N° 080-2003-PCM.

¹²¹ Creada mediante Decreto Supremo N° 002-2003-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 057-2003-PCM.

¹²² Disponible en la red: http://www.pcm.gob.pe/Proyectos/CIAS/PNSP_064-2004_Inc_FE.pdf

¹²³ Su punto de partida fueron las Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres, que se aprobaron mediante Decreto Supremo N° 002-2003-PCM del 2 de enero de 2003. Las bases plantearon la necesidad de una profunda racionalización de programas y proyectos; instituir una gerencia social, para lograr resultados eficaces y costo efectivos; ligar el crecimiento económico con la superación de la pobreza; descentralizar y entregar capacidades de decisión; invertir en la capacidad de organización de los pobres; y una estrecha articulación de esfuerzos en aspectos de SA.

Para operativizar el Plan se propone (i) la elaboración e implementación de planes sectoriales para la superación de la pobreza, (ii) la implementación y el funcionamiento efectivo de un sistema de seguimiento y evaluación de programas sociales y (iii) el fortalecimiento de la oferta de servicios e inversiones públicas sobre la base de su coordinación y articulación.

*Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015*¹²⁴: La Estrategia fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 066-2004-PCM en setiembre de 2004, luego de un proceso de varios años de trabajo, en el cual participaron diversas instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil en el país. El objetivo principal de la Estrategia es prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales y reducir los niveles de malnutrición, en especial en las familias con niños y niñas menores de cinco años y gestantes, y en aquellas en situación de mayor vulnerabilidad; promoviendo prácticas saludables de consumo alimentario e higiene, y asegurando una oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional¹²⁵. Para ello, se han planteado cuatro Ejes Estratégicos:

1. Protección social de los grupos vulnerables.
2. Competitividad de la oferta alimentaria nacional.
3. Fortalecimiento de capacidades para el manejo de riesgos en Seguridad Alimentaria a nivel local, regional y nacional.
4. Marco Institucional a nivel local, regional y nacional para modernizar la gestión en Seguridad Alimentaria.

Ministerios e instituciones públicas: Actualmente, los programas del Estado en materia de SA y nutrición dependen fundamentalmente del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)¹²⁶, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), del Ministerio de Salud (MINSA) y del MINAG.

El Viceministerio de Desarrollo Social del MIMDES es responsable de dirigir y supervisar tres grandes Unidades Ejecutoras: el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y la Oficina Nacional de Cooperación Popular (COOPOP). Por su parte, al Viceministerio de la Mujer del MIMDES le corresponde dirigir y supervisar al Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF)¹²⁷ y al Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW). El INABIF y el PNWW ofrecen atención integral a grupos específicos; mientras que FONCODES y COOPOP financian proyectos de infraestructura y desarrollo productivo. Por su parte, el PRONAA¹²⁸ busca contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en situación de pobreza extrema, a través de programas dirigidos prioritariamente a grupos vulnerables y en alto riesgo nutricional¹²⁹.

El MINAG es responsable de diversas actividades orientadas al desarrollo rural y al fomento de la actividad agropecuaria: el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT),

¹²⁴ Disponible en la red: <http://www.pcm.gob.pe/Proyectos/CIAS/ENSA-066-2004.pdf>

¹²⁵ Las metas del objetivo principal son la reducción de la desnutrición crónica en niños menores de cinco años de 25% a 15%, cerrando las brechas urbano-rural, y la reducción de la deficiencia de micronutrientes prioritariamente anemia en niños menores de 36 meses y en mujeres gestantes de 68% y 50% respectivamente, a menos del 20% en ambos grupos.

¹²⁶ Antes Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH).

¹²⁷ Que se constituye como una Unidad Ejecutora.

¹²⁸ El PRONAA fue creado por Decreto Supremo N° 020-92-PCM el 03 de Febrero de 1992, sobre la base de la fusión de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA) y del Programa de Asistencia Directa (PAD).

¹²⁹ El PRONAA desarrolla programas de asistencia al niño y al adolescente: Comedores Infantiles, el Programa de Desayunos Escolares (PDE), el Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (PACFO), el Programa de Alimentación y Nutrición a la Familia de Alto Riesgo (PANFAR), el Programa de Alimentación y Nutrición Dirigido al Menor en Estado de Abandono (PROMARN), entre otros. El PRONAA también ejecuta programas de promoción y asistencia social: Alimentos por Trabajo, el Programa Comedores, el Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con TBC y su Familia (PANTBC), así como otros programas dirigidos a grupos en riesgo.

el Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas (PROABONOS), entre otros. Por otra parte, el MINSA ha ejecutado el Proyecto de Salud y Nutrición Básica (PSNB) y es responsable del Instituto Nacional de Salud (INS), Organismo Técnico que dirige las actividades del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN). El MTPE es responsable del Programa A Trabajar Urbano. Finalmente, el MTC ejecuta el Programa de Caminos Rurales. En la Tabla V (Anexos), se presentan las principales leyes, planes y estrategias relacionadas con la SA elaboradas por el Gobierno Peruano desde inicios de la década de 1990.

La cooperación internacional: El aporte de la cooperación internacional a la SA ha sido históricamente significativo, aunque desde hace algunos años su participación se ha reducido relativamente por el incremento de los programas ejecutados con fondos públicos. Así, hacia 1998 el 12% de los recursos gastados en apoyo alimentario provenían de la cooperación internacional (MINAG, 2002). La cooperación externa está conformada por una variedad de actores (bilaterales como multilaterales), modalidades de cooperación, énfasis estratégicos y zonas de intervención. Entre las principales fuentes cooperantes destacan la FAO, el Programa Mundial de Alimentos, la Unión Europea y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

Las acciones de la FAO, en especial desde la década de 1990¹³⁰, pretenden contribuir a la erradicación de la pobreza y la disminución de la desnutrición a través de planes y programas de apoyo a la agricultura campesina, a la mujer del ámbito rural y a la protección del medio ambiente. Por su parte, el Programa Mundial de Alimentos es un organismo especializado de las Naciones Unidas creado para el manejo de la ayuda alimentaria¹³¹. Desde el año 1997, la estrategia de este organismo prioriza la intervención a favor de los grupos vulnerables en momentos críticos de sus vidas, por lo cual se promueve una atención preferente a las mujeres y los niños.

La actual estrategia de apoyo a la SA de la Unión Europea reconoce la estrecha relación entre la pobreza y el estancamiento agrario inducido por la competencia de los alimentos donados¹³². Por ello, se creó el Fondo de Contravalor Perú-Unión Europea (FCPUE), que promovía la monetización de las donaciones y el uso de dichos recursos en proyectos de desarrollo rural encargados a ONG's y a organizaciones sociales. A partir de 1997, el FCPUE fue reemplazado por el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) que se concentró en la cooperación con el sector público. Finalmente, el USAID utiliza los fondos asignados para la compra de productos agrícolas excedentes en los Estados Unidos y luego dona estos productos a agencias voluntarias sin fines de lucro, con el fin de realizar programas multianuales de asistencia alimentaria denominados "PL 480 – Título II" (MINAG, 2002).

Las ONG's: Durante la última década, las ONG's mantuvieron una respetable capacidad para generar espacios de debate y de participación en las políticas de SA. Estas instituciones promocionaron la superación de los antiguos esquemas de donación de alimentos importados por acciones alternativas destinadas a la generación de empleo, al combate de los efectos de la pobreza y a la mejora de la producción de alimentos. Son diversas las ONG's que ejecutan programas y proyectos de SA: Cáritas del Perú; Fomento de la Vida (FOVIDA);

¹³⁰ Durante las décadas de 1970 y 1980, la FAO brindó asesoramiento y asistencia técnica al gobierno en proyectos de inversión. Asimismo, promovió proyectos de información y capacitación, gestión, manejo y educación forestal, desarrollo agroindustrial, manejo postcosecha y planificación rural, entre otros.

¹³¹ En el Perú, inició sus labores en el año 1964 a través de acciones dirigidas a apoyar programas ejecutados por el sector público.

¹³² Durante la década de 1960, los países europeos priorizaron el asistencialismo mediante ayuda alimentaria directa (MINAG, 2002).

Americana de Remesas al Exterior (CARE); el Proyecto en Informática, Salud, Medicina y Agricultura (PRISMA); la Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA); Alternativa -Centro de Investigación Social y Educación Popular-; el Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (COPEME), entre otras.

En suma, el Perú ha asumido los compromisos internacionales más importantes en materia de nutrición, alimentación y lucha contra la pobreza. Asimismo, cuenta con documentos que guían los esfuerzos en materia de lucha contra la pobreza y de SA y nutrición: el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015. Sin embargo, preocupa el descalce entre un plan para superar la pobreza de tres años y una estrategia de SA de 12 años.

4. PROGRAMAS Y PROYECTOS DESARROLLADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

A continuación se describen los principales programas asistenciales, de infraestructura y de apoyo al sector productivo, que actualmente ejecutan el Gobierno Central o los Gobiernos Locales para mejorar la situación alimentaria y nutricional o para reducir la pobreza.

Programas asistenciales

Comedores Infantiles. - El objetivo de este programa es mejorar el estado nutricional de la población menor de seis años, a través de asistencia alimentaria y de capacitación a madres, a profesores y a promotores o animadores. Ofrece a los niños beneficiados, durante 312 días al año, una ración diaria de 237 grs. de alimentos, que se distribuyen entre el desayuno y el almuerzo¹³³.

*Programa de Desayunos Escolares (PDE)*¹³⁴. - Pretende mejorar la nutrición de la población escolar de 4 a 13 años de edad, de los niveles de educación inicial, especial y primaria, que residan en zonas con alta tasa de desnutrición infantil y de extrema pobreza¹³⁵. Para ello, los beneficiarios reciben raciones diarias tipo desayuno durante 138 días al año¹³⁶.

*Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (PACFO)*¹³⁷. - Su objetivo es prevenir la desnutrición en niños entre los 6 a 36 meses de edad de los departamentos con mayores niveles de pobreza. Para ello entrega, durante 216 días al año, raciones diarias de 90 gramos de alimentos¹³⁸.

*Programa de Alimentación y Nutrición a la Familia de Alto Riesgo (PANFAR)*¹³⁹. - Su objetivo principal es mejorar la salud y la nutrición de niños menores de 36 meses y de sus madres residentes en zonas de extrema pobreza. Sus líneas de trabajo se centran en el apoyo

¹³³Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

¹³⁴Este programa fue administrado por FONCODES hasta el año 2000, luego pasó a ser administrado por el INS, hasta que, en el año 2002, fue transferido al PRONAA.

¹³⁵El PDE plantea entre sus objetivos principales contribuir a mejorar la nutrición, la capacidad de aprendizaje y las tasas de asistencia escolar, así como promover el uso de productos locales, colaborando con el desarrollo productivo y la generación de empleo local (MINSa y PRISMA, 2001).

¹³⁶Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

¹³⁷Este programa fue transferido al PRONAA en el año 2002. Anteriormente era administrado por el INS.

¹³⁸Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

¹³⁹Se inició en 1998 y era coejecutado por el INS y la ONG PRISMA, instituciones que recibían el financiamiento de USAID. En el año 2002, fue transferido al INS.

alimentario, la atención integral en salud y la educación en nutrición y salud. Este programa entrega diariamente raciones familiares crudas de 674 grs. de alimentos¹⁴⁰.

Programa de Alimentación y Nutrición Dirigido al Menor en Estado de Abandono (PROMARN).- Entrega subsidios tipo almuerzo¹⁴¹, con el objetivo de mejorar la dieta alimentaria de niños y adolescentes que estudian o trabajan y que se encuentran en situación de abandono, de riesgo moral o de riesgo de salud. El subsidio ofrece, durante 312 días al año, una ración de 190 grs. que cubre el 35% de los requerimientos calóricos y el 69% de requerimientos de proteínas¹⁴².

Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con TBC y su Familia (PANTBC).- Este programa se inició en 1989¹⁴³ y fue financiado con fondos de la cooperación internacional, pero a partir de 1995 opera únicamente con fondos del Tesoro Público. Su misión es brindar atención alimentaria a la población que vive en zonas de extrema pobreza y que es afectada por tuberculosis.

Programa Comedores (Comedores Populares).- Este programa posee dos componentes:

- Atención a comedores.- El cual busca mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de grupos vulnerables en alto riesgo nutricional que habitan en sectores urbanos marginales y rurales del país. Para ello, apoya a comedores organizados por la comunidad con productos perecibles destinados a la preparación de las raciones diarias en el ámbito nacional¹⁴⁴.
- Subsidio a comedores.- Componente que proporciona apoyo económico, específicamente dinero, únicamente a comedores que pertenecen al ámbito de Lima y Callao, para la compra de los productos perecibles destinados a la preparación de las raciones diarias¹⁴⁵.

Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW).- Fue creado en 1993 y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo de este programa es brindar atención integral a la infancia temprana, lo cual permite responder a la necesidad de cuidado diurno para niñas y niños menores de cuatro años, particularmente para aquéllos en situación de riesgo y en condición de pobreza o pobreza extrema. En la actualidad, a través de 4.600 Wawa Wasis¹⁴⁶, el programa atiende a cerca de 40 mil niños en todo el país, quienes reciben atención alimentaria, promoción nutricional, aprendizaje infantil temprano y salud infantil preventivo-promocional¹⁴⁷.

Programa del Vaso de Leche (PVL).- Es financiado por el MEF y ejecutado por las organizaciones de mujeres¹⁴⁸ en coordinación con las municipalidades provinciales y distritales (gobiernos locales)¹⁴⁹. El PVL persigue combatir la malnutrición entre los grupos de alto riesgo, promover la lactancia de pecho y fortalecer las capacidades, las organizaciones comunales y los gobiernos locales. Su población objetivo son los niños menores de siete años y las mujeres embarazadas y en período de lactancia. En la medida que se atienda a estos

¹⁴⁰ Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

¹⁴¹ Los subsidios se entregan a hogares, albergues o centros de rehabilitación.

¹⁴² Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

¹⁴³ Fue administrado por el INS, hasta el año 2002, cuando fue transferido al INS.

¹⁴⁴ El PRONAA solo entrega el 30% de los alimentos consumidos por lo beneficiarios del comedor.

¹⁴⁵ Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

¹⁴⁶ Que son supervisados por 33 sedes descentralizadas.

¹⁴⁷ Información disponible en la red: <http://www.mimdes.gob.pe/wawawasi/servicios.htm>.

¹⁴⁸ Una particularidad de este programa es su fuerte base social, de modo que, a diferencia de otros programas, cuyos mecanismos de organización y distribución implican una fuerte carga administrativa, con los costos asociados a ella, las transferencias de recursos del MEF a las municipalidades solo cubren la compra del producto, transporte y almacenamiento, mientras que todos los otros aspectos son cubiertos por medio de la participación de los beneficiarios que van a recibir dicho subsidio (Suárez, 2003).

¹⁴⁹ Las organizaciones de mujeres se encargan de empadronar a la población a ser atendida con la distribución diaria de las raciones de avena o leche preparada, al mismo tiempo que realizan las coordinaciones necesarias con el municipio para el abastecimiento del producto. Estas organizaciones de base, u organizaciones comunales, resultan del trabajo coordinado de los diferentes comités, siendo que cada comité equivale a una cuadra o conjunto de cuadras o manzanas de acuerdo a la extensión de beneficiarios (Suárez, 2003).

grupos, se extienden los beneficios del programa a los escolares hasta los 13 años, los pacientes con tuberculosis y los ancianos.

Proyecto de Salud y Nutrición Básica (PSNB).- Este programa ha sido ejecutado por el MINSA con fondos del Banco Mundial y del Gobierno Norteamericano. Su población objetivo se concentró en niños menores de 3 años y mujeres en edad fértil. El programa fue concebido para mejorar el estado de salud y nutrición de la población beneficiaria, a través del incremento en la cobertura y la calidad de los servicios de salud y la promoción de mejores prácticas en salud y nutrición. Las líneas de trabajo se concentraron en la promoción de los servicios básicos de salud y de atención preventiva, la información y educación en salud y nutrición, la dotación de equipos e insumos médicos y la mejora de la atención integral en salud que brindan los recursos humanos.

Programas de infraestructura y apoyo al sector productivo

Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).- La misión de esta unidad del MIMDES¹⁵⁰ es mejorar las condiciones de vida de los más pobres, atender las necesidades básicas de la población, generar empleo y promover la participación de la población pobre en la gestión de su propio desarrollo. Para ello, el programa financia (en zonas rurales, altoandinas y de la selva) obras de salud, educación, saneamiento e infraestructura básica, así como proyectos productivos¹⁵¹. Opera a través de Núcleos Ejecutores, es decir, entes representativos de cada comunidad beneficiada y organizada, que asumen la administración de los recursos entregados¹⁵².

Alimentos por Trabajo.- Este programa del PRONAA beneficia a familias rurales y peri urbanas, mediante la entrega alimentos en compensación por el aporte de mano de obra no calificada que participa en la construcción de obras destinadas a beneficiar a la comunidad¹⁵³.

Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS).- Este programa se remonta al año 1981¹⁵⁴. En 1991¹⁵⁵, se le otorgó carácter nacional y autonomía técnica, administrativa y de gestión. Su misión es promover acciones para el manejo sostenible de los recursos agua, suelo y vegetación, en forma participativa y con enfoque de cuencas, con el objetivo de mejorar la capacidad productiva y las condiciones de vida del poblador altoandino. Su ámbito de intervención es la Región Sierra del país (sobre los 2.500 m.s.n.m.) y su población objetivo son los pequeños agricultores en situación de pobreza y extrema pobreza. Las líneas de trabajo de PRONAMACHCS incluyen la conservación de suelos, la reforestación, la infraestructura de riego, el apoyo a la producción agropecuaria, y el acondicionamiento territorial y obras de infraestructura rural.

Programa de Caminos Rurales.- Ha sido ejecutado por el MTC, y tiene por objeto mejorar la accesibilidad de las poblaciones rurales, que viven en condiciones de pobreza y de

¹⁵⁰Fue creada el 15 de agosto de 1991 mediante Decreto Legislativo No. 657. Desde julio del 2002, está adscrita al MIMDES.

¹⁵¹Uno de los programas más importantes que administra FONCODES es A Trabajar Rural.

¹⁵²Información disponible en la red: <http://www.foncodes.gob.pe/>

¹⁵³Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

¹⁵⁴En agosto de 1981, el Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura y en virtud al convenio con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), creó el Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas (PNCACH), a fin de llevar a cabo acciones de conservación de suelos en las partes altas de las cuencas de la Sierra del país. Posteriormente, en enero de 1988, mediante Decreto Supremo N° 002-88-AG, se creó el Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), como un Proyecto Especial del Ministerio de Agricultura, adscrito a la ex-Dirección General de Aguas y Suelos. (Información disponible en la red: <http://www.pronamachcs.gob.pe/pnprincipal.asp>)

¹⁵⁵A fin de adecuarse a la Ley de Regionalización, se le denominó "Proyecto" Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). Sin embargo, en el año 2001, el Decreto Supremo N° 016-2001-AG cambió su denominación oficial por la de "Programa" Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). Información disponible en la red: <http://www.pronamachcs.gob.pe/pnprincipal.asp>

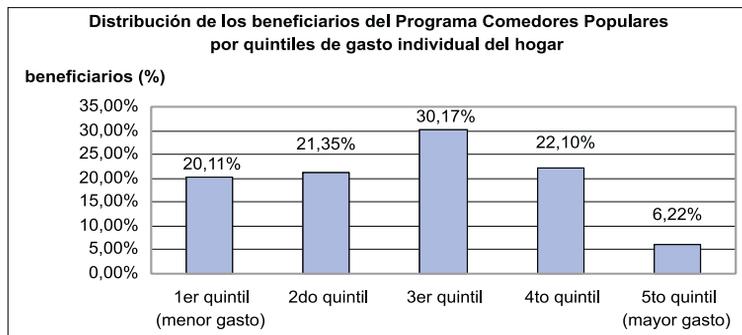
Inequidad

El gasto social, si bien se ha incrementado (Tabla VI, Anexos), sigue concentrando en Lima y Callao (Vásquez, 2004)¹⁵⁶. Por ejemplo, el gasto en salud infantil per cápita en Junín o Ucayali¹⁵⁷, equivale a sólo dos tercios del gasto por niño residente en Lima¹⁵⁸. El mismo problema se presenta en el PVL (INS, 2003a), ya que el monto per cápita transferido, por niño entre seis meses y seis años, muestra marcadas diferencias entre Lima Metropolitana (S/ 10), el ámbito rural (S/ 7,4) y el resto urbano (S/ 5,4).

La inequidad también se observa en el acceso a los programas asistenciales. El MINAG (2002) cita estudios, de la década de 1990, en los cuales se encontró que la mayor parte de la población atendida por los programas de asistencia alimentaria no pertenece a los grupos más pobres, especialmente en las ciudades. Así, estimaciones realizadas a partir de la ENAHO 1998 indicaban que sólo entre 15% y 22% de los beneficiarios urbanos de los programas de asistencia alimentaria eran pobres extremos (Tabla VII, Anexos).

La inequidad en el acceso observada durante la década de 1990 parece no haber sido solucionada. Al respecto, Vásquez (2004) encontró que en el año 2003 el 58% de los beneficiarios del Programa Comedores Populares pertenecía a los tres quintiles superiores de gasto individual, a pesar de que el programa está dirigido a las personas más pobres (Gráfico 8); asimismo, calculó que 1.018.979 de los beneficiarios del PVL, es decir, el 31% de las personas atendidas por el programa, no son pobres. La inequidad en el acceso está vinculada a problemas de filtración y de subcobertura en los programas.

Gráfico 8



Fuente: Vásquez (2004).

Problemas de filtración y subcobertura

El paradigma emergente de las políticas sociales promueve la focalización de los programas sociales. Sin embargo, existe evidencia de que un porcentaje importante del gasto social en asistencia alimentaria beneficia a personas que cuentan con los recursos para proveerse de alimentos (filtración o error tipo II). Por ejemplo, durante el año 2000, los

¹⁵⁶Sin embargo, el incremento del gasto social no ha sido la prioridad del actual Gobierno. Así, dentro de la estructura del Presupuesto General de la República 2005, los recursos para el gasto social aumentaron menos que otras partidas. Por ejemplo, el aumento del gasto social (8,2%) es menor que el de personal (10,3%) y el de servicio de deuda (19%).

¹⁵⁷Donde las tasas de pobreza son de 57,3% y de 63,9%, respectivamente (datos del INEI, medición mayo 2003 - abril 2004, disponibles en la red: <http://www.inei.gob.pe/>).

¹⁵⁸Donde la tasa de pobreza es de 35,7% (datos del INEI, medición mayo 2003 - abril 2004, disponibles en la red: <http://www.inei.gob.pe/>).

programas Desayunos Escolares, Vaso de Leche¹⁵⁹ y Comedores Populares presentaron filtraciones cercanas al 29%, 30% y 38%, respectivamente (Tabla 10). La filtración determina que los grupos más vulnerables reciban mucho menos de los ya limitados recursos que se planifican en el Presupuesto General de la República.

Otro problema que enfrentan los programas de asistencia alimentaria es la elevada subcobertura, es decir, el programa excluye a parte de su población objetivo (error tipo I). Por ejemplo, durante el año 2000, el Programa de Comedores Populares fue el de peor cobertura, sobre todo en la Región Selva, donde prácticamente no atendió a su población objetivo. Los niveles de subcobertura del PDE y del PVL fueron significativamente altos, pues no atendieron a casi el 70% de sus poblaciones objetivo (Cuadro 10).

Cuadro 10

Filtración y subcobertura en los programas alimentarios 2000*						
PROGRAMA	Desayunos Escolares		Vaso de Leche ^{a/}		Comedores populares ^{b/}	
Población objetivo	2.583.699		2.953.301		2.953.301	
	Filtración (%)	Subcobertura (%)	Filtración (%)	Subcobertura (%)	Filtración (%)	Subcobertura (%)
Lima	33,8	72,5	35,6	71,9	0,0	98,7
Costa	29,9	69,0	30,7	69,9	22,3	98,5
Sierra	26,3	62,8	26,9	64,8	50,0	98,9
Selva	27,5	68,5	27,8	71,3	66,7	99,6
Total	28,6	67,1	29,6	68,5	37,8	98,9

^{a/} y ^{b/} Solo se mide el componente orientado a niños pobres menores a 7 años.

* Estimaciones realizadas a partir de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida (ENNIV) 2000.

Fuente: Cortez (2001).

Al analizar la información recogida en las ENAHOS 2001, 2002 y 2003, Vásquez (2004) comprueba que la filtración y la subcobertura persisten. En el año 2003, la filtración del PDE fue 44%, lo cual revela una falta de acción por parte del Estado para eliminar esta ineficacia (Cuadro 11).

Cuadro 11

Filtración y subcobertura a nivel nacional en los programas sociales						
	2001		2002		2003	
	Filtración	Subcobertura	Filtración	Subcobertura	Filtración	Subcobertura
Vaso de leche ^{a/}	28,60%	70,03%	24,00%	71,00%	26,2%	66,9%
Desayunos Escolares	34,30%	69,93%	47,00%	59,00%	43,6%	79,7%
Comedores Infantiles	42,17%	98,65%	-	-	33,9%	98,2%

^{a/} Para los grupos de 0 a 14 años

Fuente: Vásquez (2004). (Elaboración propia).

Cortez (2001) señala que, debido a los problemas de filtración y subcobertura, el PVL no tiene un efecto significativo en las condiciones de nutrición de los niños que forman parte del grupo objetivo. Sin embargo, advierte que su eliminación tendría un efecto negativo y aumentaría la proporción de niños con índices de desnutrición. Por otro lado, Vásquez (2004)

¹⁵⁹ Para estos dos primeros programas solo se considera el componente orientado a niños pobres menores a siete años.

calcula que US\$ 76.251.154 se perdieron en el año 2003 debido a la ineficacia en la ejecución de los programas sociales¹⁶⁰.

Escaso impacto nutricional

Según el Ministerio de Agricultura del Perú (MINAG, 2002), la aplicación de políticas de lucha contra la desnutrición infantil en el período 1995-2000 no logró paliar de manera eficiente este problema. Asimismo, Cuba, et al. (2002), afirman que, durante los últimos años de la década de 1990, la ejecución de planes, programas y proyectos se caracterizó por una marcada tendencia a priorizar acciones de asistencia alimentaria como solución a los problemas de nutrición. Lamentablemente estas acciones no resaltan el componente educativo y pretenden reducir la desnutrición sólo en virtud de la ayuda alimentaria¹⁶¹.

A pesar de los problemas identificados a fines de la década de 1990, los avances en materia de impacto nutricional han sido limitados durante el Gobierno del Presidente Toledo. Así, la atención a los programas complementarios de salud y educación es aún insuficiente (Rordian, et al., 2002), a pesar que el gasto social no ha dejado de elevarse desde 1997 (Tabla VI, Anexos). Por otro lado, Suárez (2003) ha encontrado que la ración del PVL no tiene la suficiente densidad calórica o proteica como para representar una transferencia de recursos que efectivamente contribuya a controlar la inseguridad alimentaria. A esto hay que sumar el hecho que la ración que recibe la población objetivo es menor a la que entrega el programa. El PVL es un ejemplo típico, pues como encuentran Alcázar, et. al., (2003), el beneficiario objetivo recibe solo el 40% de su ración, ya que ésta se distribuye entre más miembros del hogar.

Administración interna ineficiente y descoordinación entre los programas

La administración interna de los programas es ineficiente. En el caso del PDE, se ha detectado que la organización y normatividad del programa afectan los costos de las raciones. Al respecto, las principales debilidades identificadas fueron el gran número de proveedores¹⁶², los ciclos de pedidos-entregas¹⁶³ y la asignación no racional de puntos de distribución a los proveedores¹⁶⁴ (MINSA y PRISMA, 2001). De modo similar, en el PVL existen dificultades en prácticamente todos los procesos logísticos desde la programación, selección/adquisición, almacenamiento y distribución (Suárez, 2003).

Por otro lado, el suministro de servicios sociales en el Perú presenta un gran número de ejecutores¹⁶⁵, a diferencia de lo que ocurre en otros países. Además, varios ejecutores se encargan de múltiples programas sociales. La mayoría de programas funciona de forma autónoma y la coordinación entre los ejecutores es ineficiente (Rordian, et al., 2002). Tampoco existe una coordinación estrecha con entidades que, por su naturaleza, deberían involucrarse en la ejecución de algunos programas. Por ejemplo, al evaluar el PDE, se detectó

¹⁶⁰Para este cálculo, se usaron los costos anuales de cada ración, los que fueron multiplicados por el número de beneficiarios filtrados en los programas Comedor Infantil, Almuerzo Escolar, Desayunos Escolares, Comedores Populares, Vaso de Leche y Seguro Integral de Salud. Ello arrojó un estimado de S/ 266.879.037 perdidos por dejar de combatir las filtraciones. Este monto se ha convertido a US\$, para lo cual se consideró un tipo de cambio de S/ 3,5 por US\$.

¹⁶¹Se debe considerar que los alimentos que recibe el beneficiario de los programas deben ser usados adecuadamente para tener impacto nutricional, por lo cual es imperativo promover mejores prácticas de salud y nutrición, además de contar con efectivos servicios de salud.

¹⁶²El número de proveedores ha ido creciendo a través de los años de ejecución del programa. Como el programa no ha aumentado el número de raciones, esto conlleva a una atomización de las plantas productoras, lo cual aleja la oportunidad de alcanzar economías de escala y genera capacidad ociosa.

¹⁶³El ciclo de pedido-entrega se inicia cada mes y los mecanismos de control obligan a un tiempo bastante corto para organizar y ejecutar la entrega física de los alimentos. Los pedidos obligan a contratar personal por tiempos cortos y realizar gastos de distribución todos los meses. Debido a la brevedad del ciclo de pedido-entrega aumenta el riesgo de demoras en la entrega.

¹⁶⁴La orientación de asignar equitativamente puntos de entrega lejanos entre los proveedores incrementa los costos de transporte, ya que más de un proveedor debe llegar a puntos lejanos de una misma zona.

¹⁶⁵ONG's, instituciones públicas, agencias de cooperación internacional, etc.

que la participación del Ministerio de Educación, tanto a nivel central como local, resultaba débil, a pesar de que este programa se desarrollaba en los centros educativos que maneja este sector. Asimismo, se determinó que el manejo de los alimentos y del programa en general no estaban adecuadamente integrados a las actividades educativas, lo que generaba una carga adicional para los docentes y reducía el tiempo destinado a clases (MINSA y PRISMA, 2001).

Adicionalmente, se presentan considerables desfases y duplicidad de esfuerzos (superposición) entre los programas. Ello resulta especialmente claro en el área de asistencia alimentaria, donde la mayoría de los programas están enfocados hacia cuatro grupos de beneficiarios: (1) Las madres gestantes y lactantes, (2) los niños menores de cinco años de edad, (3) los niños en edad escolar, y (4) los hogares pobres en términos más generales (Rordian, et al., 2002). Específicamente, el Vaso de Leche es el programa con mayor presencia de superposición en todo el país¹⁶⁶ (Tabla VIII, Anexos). Tampoco se han realizado esfuerzos para fusionar los programas. Así, el PRONAA no ha fusionado los programas de asistencia alimentaria que le han sido transferidos, a pesar de haberse establecido las bases para dicha fusión.

Pagos indebidos

Vásquez (2004) señala que gran parte de los receptores de los programas alimentarios revela haber pagado dinero por recibir las raciones. Por ejemplo, en el caso del PVL la cifra es muy cercana al 60%. Los pagos también son importantes en los programas alimentarios del PRONAA (Cuadro 12). Esta proporción preocupa, debido a que los beneficios deberían ser gratuitos, ya que se dirigen a la población con menor capacidad de pago.

Cuadro 12

¿Pagó Ud. por la recepción de los programas sociales?				
PROGRAMA	Vaso de Leche	Comedor Infantil	Desayuno Escolar	Almuerzo Escolar
Sí, pagó en dinero	59,5	43,4	25,2	37,4
Sí, pagó realizando alguna labor	1,2	3,5	6,2	12,5
Sí, pagó en especie	0,6	2,3	0,8	6,2
No pagó	38,7	50,8	67,8	43,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Vásquez (2004).

Síntomas de una aparente corrupción, o al menos ineficiencia, también se presentan en el PVL, programa en el cual dos tercios de los municipios de Lima prefieren comprar leche evaporada (más cara pero fácilmente comercializable). Asimismo, se ha identificado municipios que compran la leche a precios que exceden en 50% el precio al que se vende en cualquier mercado, a pesar de ser compras en grandes cantidades (Alcázar, et al., 2003).

Insatisfacción de los beneficiarios

Los problemas de gestión se reflejan en la insatisfacción del cliente. Así, el 53,4% de los beneficiarios percibe como regular el servicio brindado por los programas del PRONAA; mientras que el 36% y el 10,6%, lo perciben como bueno y malo, respectivamente. Vásquez (2004) señala que esta percepción no tan positiva de los receptores puede estar relacionada con la pérdida de tiempo o el gasto en transporte que se emplea para poder recibir las raciones de alimentos. En este sentido, el 64,3% de los beneficiarios de los programas sociales

¹⁶⁶Este problema se presenta con el PDE, cuya población objetivo incluye a los escolares de 4 a 13 años de edad, ya que el PVL también atiende a niños de 7 a 13 años (INS, 2003a).

afirmaron que el trámite les hizo perder tiempo o incurrir en significativos gastos en transporte u otros.

Desarticulación entre la demanda y la oferta

Preocupa la desarticulación de la demanda de insumos de los programas con la oferta nacional de alimentos. Por ejemplo, una meta del PDE era usar un mínimo del 75% de insumos de origen nacional. Sin embargo, en el año 2001, se calculó que el programa utilizaba 56% de insumos nacionales. Esto se debía a la naturaleza de las raciones y a la falta de una oferta nacional y/o local suficiente y oportuna. Es necesario considerar que la escasa producción nacional procede de miles de productores, cuya oferta no está organizada y, por lo tanto, no está en condiciones de ofrecer el volumen necesario, ni las certificaciones solicitadas (MINSA y PRISMA, 2001). Por su parte, Suárez (2003) destaca la limitada participación en las adquisiciones PVL de los productos andinos y la leche fresca o evaporada¹⁶⁷.

Excesivo asistencialismo y falta de incentivos para garantizar la inversión social

Los grandes volúmenes de asistencia alimentaria han contribuido a incrementar la oferta alimentaria, pero degeneraron en el clima de asistencialismo que se desarrolla en el Perú (Rordian, et al., 2002). No obstante, se ha comprobado que algunos programas asistenciales contribuyen a la inversión social¹⁶⁸, pero el Gobierno no ha enfatizado la estructuración de esquemas de incentivos para garantizar la formación de capital humano a través de las acciones asistenciales, como, por ejemplo, condicionar la ayuda alimentaria a logros en salud¹⁶⁹ y educación¹⁷⁰.

Descentralización incompleta

Se debe reconocer que se han realizado avances en la descentralización de los programas. De este modo se ha iniciado la transferencia de los programas del PRONAA a los gobiernos locales. Ello incrementa el terreno ganado por programas cuya ejecución está parcialmente descentralizada como el PVL y FONCODES. No obstante, estos avances son aún insuficientes y no han sido acompañados de una amplia capacitación para las entidades que han recibido los programas. Mientras esto no ocurra la descentralización será incompleta y los gobiernos locales no necesariamente serán los mejores administradores de los programas transferidos¹⁷¹. En ese sentido, Alcázar, *etal.* (2003) plantean que probablemente las municipalidades no cuentan con los recursos y las capacidades para manejar y controlar eficazmente el PVL¹⁷².

¹⁶⁷En consecuencia, recomienda reforzar la acción del programa en dos niveles: productores pecuarios y productores de cultivos andinos.

¹⁶⁸Por ejemplo, el PDE reduce la tasa de deserción escolar en zonas rurales pobres (Cueto, 2001).

¹⁶⁹Este logro se podría medir a través del cumplimiento de las vacunaciones que debe recibir el niño.

¹⁷⁰Logro que se podría medir a través del rendimiento académico del escolar.

¹⁷¹Suárez (2003) encuentra informes de Contraloría General de la República, donde se indica que las Municipalidades Distritales, si bien constituyen los entes de gobierno local más próximos a la población, no tienen un desarrollo homogéneo. Gran parte de las municipalidades, particularmente aquellas ubicadas en zonas de menor desarrollo, alejadas de la capital provincial y de condición rural, no tienen una adecuada dotación de recursos humanos y materiales, ni capacidad para generar los ingresos propios que les permitan destinarlos a los fines de la operación del PVL, lo cual afecta las acciones de programación, supervisión y evaluación, además de los trabajos de promoción y capacitación con las organizaciones sociales de base. En tal sentido, la carencia de personal idóneo en las municipalidades repercute negativamente en los procesos de compras, almacenamiento, distribución y en la rendición de cuentas.

¹⁷²Alcázar, et. al. (2003) también señalan, desde la perspectiva del PVL, que un programa social con un diseño deficiente y un presunto alto grado de participación de los líderes comunitarios agrupados en forma de comité, puede ser ineficaz (ya sea voluntariamente o involuntariamente) y complica la rendición de cuentas, tanto para sus agentes (beneficiarios) como para su actor principal (autoridades municipales), con lo que se pierde el objetivo o intención original del programa.

Carencia de efectivos sistemas de monitoreo, de evaluación y de rendición de cuentas

La Carta de Política Social 2001-2006 priorizaba integrar, monitorear, mejorar el diseño y evaluar el impacto de los programas de nutrición y alimentación, entre otras propuestas. Sin embargo, la mayor parte de los problemas presentados anteriormente reflejan la carencia de esfuerzos de parte del actual gobierno para desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación de los programas, así como la falta de esquemas de rendición de cuentas que se puedan aplicar a los ejecutores. Por ejemplo, en la actualidad, el PVL no posee un sistema formal de monitoreo y evaluación permanente que pueda controlar sus actividades, a pesar de ser el programa asistencial que posee el mayor número de beneficiarios (INS, 2003a)¹⁷³. Tampoco ha sido prioridad del Gobierno desarrollar esquemas de financiamiento compartido o evaluar rigurosamente a los beneficiarios de los programas, de modo tal que se puedan aplicar sistemas de subsidio a la demanda.

Inconsistencia entre las estrategias y planes del marco institucional vigente con las acciones promovidas

En las Acciones para el Fortalecimiento de los Programas y Proyectos Sociales y de la Ejecución de la Política Social y de Lucha contra la Pobreza, se identifican como prioridades el desarrollar las capacidades humanas, promover el empleo y la generación de oportunidades económicas para los pobres mediante la inversión social productiva y el establecimiento de una Red de Protección Social que proteja a los sectores de mayor vulnerabilidad durante las crisis generalizadas y los desastres naturales. Por su parte, el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 plantea mejorar significativamente los activos y el acceso de los pobres a servicios sociales básicos de calidad, aumentar la productividad en todas las actividades económicas existentes y del empleo, y elevar las remuneraciones de los asalariados por medio de un crecimiento con acento redistributivo. Ninguno de estos lineamientos especifica ni alude a subsidios directos para las familias más pobres del país. Por ello, sorprendió la propuesta planteada por el Presidente Alejandro Toledo en febrero de 2005, que propone ejecutar este tipo de transferencias por medio de un programa denominado PROPERU¹⁷⁴.

Inadecuada asignación del gasto social para la SA y política social desarticulada

Luego de encontrar que subsiste una inadecuada asignación del gasto social del Estado¹⁷⁵, Vásquez (2004) concluye que “el gobierno del Presidente Toledo no ha aprendido de los errores del pasado”. También llama la atención la desarticulación del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, cuyo horizonte temporal se reduce a tres años, con la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015, cuyo horizonte se extiende a 12 años. Es claro que la pobreza no podrá superarse en tres años y que la Estrategia Nacional de SA debe responder al Plan Nacional para la Superación de Pobreza. Por ello, y por el resto de problemas descritos anteriormente, no es posible considerar que actualmente exista una política social para la SA y la nutrición que responda a un esfuerzo consistente en construir una red de programas sociales y que se articule a un modelo de desarrollo coherente.

¹⁷³La Contraloría, refiere que es recomendable la existencia, además del sistema, de una entidad que se encargue de monitorear y evaluar la gestión municipal respecto a la ejecución de este programa.

¹⁷⁴PROPERU consistiría en la entrega de un subsidio equivalente a US\$ 30 mensuales a las familias en situación de extrema pobreza, previamente empadronadas. Según el MEF, este programa tendría un costo máximo equivalente al 0,2% del PBI nacional (aproximadamente US\$ 120 millones anuales).

¹⁷⁵Llega a esa conclusión luego de encontrar que persisten tres males en la asignación del gasto social del Estado: (1) Altos niveles de subcobertura y filtración de los programas sociales, (2) centralización del gasto social en Lima y Callao en desmedro de las regiones más pobres e (3) inequidad en la asignación del gasto público en detrimento de las niñas y niños más pobres de las zonas socialmente excluidas.

6. PROPUESTAS PARA CONTRIBUIR A LA MEJORA DE LA SITUACIÓN ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA POBLACIÓN PERUANA

Sobre la base de las experiencias analizadas y del diagnóstico realizado, en esta sección se presentan propuestas para contribuir a la mejora de la SA y la nutrición de la población peruana¹⁷⁶. Para ello se exponen una serie de recomendaciones para fortalecer cada componente de la SA. Todo ello con miras a que en el año 2015 se haya logrado reducir los niveles de desnutrición y prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales, en especial de las familias con niños menores de cinco años y gestantes, así como de aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad. Además, se pretende fortalecer la inversión social, promover prácticas saludables de consumo alimentario e higiene y asegurar una oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional.

Los objetivos planteados sólo podrán ser alcanzados si se implementa una política nacional para la SA decidida a erradicar la inseguridad alimentaria en el país. Para implementar con éxito esta política es fundamental mejorar significativamente la gestión los programas sociales, lo cual exige garantizar la calidad de los recursos humanos del sector público.

Propuestas para el componente disponibilidad

El objetivo general de las propuestas para este componente es garantizar una disponibilidad suficiente y oportuna de alimentos sanos, nutritivos y asequibles para la población, mediante acciones que aumenten sosteniblemente la competitividad de las cadenas productivas y orienten la producción a la demanda. Ello se pretende alcanzar a través de la consolidación de cadenas productivas eficientes e insertadas en mercados competitivos que provean de alimentos suficientes, sanos, nutritivos y oportunos para la población más vulnerable.

Acciones recomendadas en materia de productividad de los productores agropecuarios y agroindustriales:

- Coordinar los programas y proyectos de capacitación, asistencia técnica y desarrollo empresarial rural que realizan el gobierno central y diversas ONG's.
- El Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria (INIEA) deberá realizar y difundir investigaciones en variedades de cultivos más productivos y con potencial de encontrar mercado, tanto en el ámbito local como en el extranjero.

Acciones recomendadas en materia de acceso a servicios financieros y no financieros oportunos:

- Brindar acceso oportuno a una oferta de servicios financieros y no financieros para la producción, poscosecha, procesamiento y comercialización de productos agropecuarios, a través del Banco Agropecuario. Para ello, se deben implementar sistemas de difusión electrónica de los servicios y, donde no sea posible, usar la difusión radial.
- Impulsar la creación del Fondo de Garantías Agropecuarias e introducir el Seguro Agropecuario, con Fondos del Tesoro Público y de la cooperación internacional, como forma de incentivar la oferta de crédito y el acceso a los pequeños productores al mercado con tasas de interés competitivas.

¹⁷⁶Las propuestas recogen los aportes de diversos autores, instituciones y foros que durante los últimos años han planteado recomendaciones para afrontar la inseguridad alimentaria nacional. Entre estos se debe reconocer los trabajos de Cueto, S., de la USAID (2001), de Suárez, M (2003), del INS (2003 y 2003a), de Cuba, B., et al. (2002), de Rordian, J., et al. (2002), de Alcázar, L., et al. (2003), del Banco Mundial (2001), de MINSA y PRISMA (2001), de Save the Children (2004) y del II Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza (2000), entre otros.

Acciones recomendadas en materia de manejo racional los recursos:

- Desarrollar la capacidad de gestión de las juntas de regantes, a través de programas de gestión empresarial que permitan el manejo adecuado del agua.
- Reglamentar los procesos de clarificación de derechos de propiedad del agua y de definición del régimen de tarifas de uso del agua.

Propuestas para el componente acceso

El objetivo general de las propuestas para este componente es generar medios de acceso para los individuos, familias y comunidades en situación de extrema pobreza y/o de mayor vulnerabilidad (especialmente niños y madres gestantes y lactantes), que faciliten el ejercicio de los derechos básicos, especialmente el derecho a la alimentación. Ello se pretende alcanzar a través del desarrollo del capital humano en los grupos vulnerables.

Acciones recomendadas en materia de políticas de alivio a la pobreza:

- Establecer sistemas de vigilancia ciudadana de los programas de asistencia alimentaria, para así reducir los niveles de filtración. Asimismo, se recomienda la aplicación de sistemas de incentivos en la gestión de dichos programas (premios y castigos en función de metas).
- Exigir la rendición de cuentas a los funcionarios encargados de la ejecución de los programas sociales.
- Fusionar los diversos programas transferidos al PRONAA para evitar la duplicidad de funciones y concentrarse en la reducción de la filtración y la subcobertura, así como en la mejora de la calidad nutricional de los alimentos.
- Continuar con el proceso de compras locales (adquisiciones directas de productos alimenticios nacionales a los pequeños productores locales) que realiza el PRONAA. A la vez, garantizar que dicha política no genere distorsiones en los mercados de bienes finales ni de factores de producción. Para ello, se debe usar mecanismos como la bolsa de productos, lo cual
- impedirá que se sobrevalúen los precios de los alimentos comprados, y garantizar que los concursos para la selección de proveedores permitan la competencia por precios. Difundir información relevante sobre comportamiento de los precios de alimentos y de los mercados alimenticios a través de medios masivos de comunicación con amplia cobertura entre los sectores más empobrecidos de la economía.

Acciones recomendadas en materia de políticas de superación de la pobreza:

- Difundir los deberes y derechos básicos entre la población objetivo a través de los programas de asistencia alimentaria. Ello implica articular la educación con la asistencia alimentaria.
- Desarrollar programas y proyectos para jóvenes y adolescentes, que combinen capacitación técnica con formación empresarial. En esencia, se debe centralizar los múltiples proyectos de las ONG's, a fin de evitar duplicación innecesaria de labores y el uso ineficiente de los recursos.
- Priorizar la inversión pública en capital físico en los "corredores económicos" con altos índices de pobreza y con elevado potencial económico. Concentrarla en vías de comunicación y en los servicios de agua, desagüe y energía eléctrica.
- Consolidar el proceso de titulación y registro de predios rurales, con especial énfasis en la Selva y en la Sierra, a fin de dotar de garantías que faciliten el acceso al crédito para los sectores menos favorecidos.

Acciones recomendadas en materia de fomento de PYMES y de la inversión privada:

- Revisar cuidadosamente la actual incidencia y composición de los tributos, con miras a su reestructuración y simplificación. Se debe procurar mantener el nivel de recaudación, pero con un menor sesgo a las actividades intensivas en mano de obra. Ello no sólo disminuiría el incentivo a economizar mano de obra, sino que también haría más atractiva la formalización de las actividades informales, lo cual a su vez facilitaría reducir las PYMES informales, ampliaría la base tributaria y permitiría rebajar las altas tasas impositivas.
- Permitir que el Banco de la Nación brinde préstamos, a tasas de interés de mercado, a las PYMES que sean económicamente viables, pero que no tienen acceso a créditos del sistema financiero comercial ni a los préstamos de las Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYMES).
- Priorizar las vías troncales y rutas de acceso que unan las áreas potenciales con los mercados al momento de tomar decisiones de inversión pública en infraestructura productiva.
- En los “corredores económicos” de mayor potencial de desarrollo, ampliar el uso de concesiones y licitaciones para el desarrollo de las obras de infraestructura.
- Promover a través de la Comisión para la Promoción de las Exportaciones (PROMPEX) vínculos entre las empresas pequeñas y medianas, y entre las medianas con las grandes empresas, especialmente las exportadoras. Para ello, PROMPEX deberá difundir información sobre demandas internacionales y promover la creación de consorcios de exportación.
- Introducir incentivos económicos (reducciones tributarias) y mejorar los sistemas administrativos, de modo tal que el aprovechamiento de los recursos forestales, del agua y de la tierra, sea más atractivo a la inversión productiva.
- Incorporar mecanismos alternativos para la solución de disputas en los contratos comerciales. Promover y facilitar, en ese sentido, el desarrollo de centros de arbitraje que aceleren la resolución de conflictos entre los inversionistas.

Propuestas para el componente estabilidad

El objetivo general de las propuestas para este componente es lograr una oferta nacional de alimentos de crecimiento estable a lo largo del tiempo, de modo tal que sea capaz de sustituir de manera competitiva a los alimentos importados. Ello se alcanzará a través de la articulación de los pequeños productores agropecuarios con los mercados internacionales. De este modo, se propone:

- Promover la conformación de cadenas productivas especializadas en las diversas ramas agroindustriales azúcar, algodón, maíz, arroz, oleaginosas y lácteos. En dichas cadenas, deberán participar las empresas productoras, los proveedores de insumos, maquinaria y servicios, las ONG’s y las universidades especializadas en la materia, y ciertas dependencias gubernamentales (gobiernos regionales y municipalidades).
- Además de las acciones recomendadas en el componente de disponibilidad, es necesario potenciar el uso de Internet y las tecnologías de la información para difundir masivamente información estadística sobre mercados, oportunidades comerciales, clima, pronósticos de cosechas, etc. El gobierno debe reconocer la labor que realizan diversas instituciones privadas especializadas y algunas ONG’s en la materia y brindarles el respaldo que merecen.

Propuestas para el componente uso o aprovechamiento

El objetivo general de las propuestas para este componente es reducir significativamente los índices de desnutrición a nivel nacional, asegurando así el crecimiento y el desarrollo óptimo de los niños peruanos, para lo cual se fortalecerá la educación, salud y nutrición de los grupos vulnerables.

Acciones recomendadas en materia de educación e investigación nutricional:

- Desarrollar campañas de promoción para impulsar el consumo del pescado y de los cultivos tradicionales andinos, a través del Viceministerio de Pesquería y del Ministerio de Agricultura, respectivamente.
- Promover investigaciones en el Instituto Nacional de Salud (INS), en alianza con las Facultades de Nutrición del país, en temas de cuidado de la salud y mejora de la nutrición, así como de evaluación nutricional de los programas de asistencia alimentaria.
- Desarrollar campañas de educación nutricional desde el MIMDES dirigidas a los padres de familia. Dar mayor énfasis a programas destinados a corregir las prácticas de atención materno-infantil e higiene.

Acciones recomendadas en materia de fortalecimiento de programas nutricionales:

- Fortalecer el elemento nutricional en todos los programas de apoyo alimentario. En ese sentido, es necesario capacitar a los beneficiarios en cuanto al uso de sus recursos para incrementar su acceso a dietas adecuadas de alta calidad, a través de decisiones de compra más eficientes o una mejor preparación de los alimentos en casa.
- Condicionar la ayuda alimentaria que brindan los programas del MIMDES y el PVL a la asistencia de ambos padres a capacitaciones en educación nutricional y uso de los recursos en compras más eficientes y preparación de los alimentos.
- Los programas de asistencia alimentaria también deberían usarse para contribuir a cambios de comportamiento y la adopción de conductas de consumo saludables, a través de la introducción de alimentos nutritivos de origen andino en las raciones que ofrecen.
- Facilitar el acceso a suplementos de micronutrientes a través de los programas de apoyo alimentario. Priorizar los suplementos que contienen nutrientes encontrados en alimentos de origen animal: el hierro (folatos), el zinc y la vitamina B12.
- En la medida de lo posible deberá variarse la ración del PVL de modo que facilite una mayor focalización en la población infantil (por ejemplo, usar papilla) para incrementar su densidad calórica y evitar su dilución intrafamiliar.

Acciones recomendadas en materia de uso del sistema de salud para realizar acciones a favor de la nutrición:

- Proporcionar atención preventiva y terapéutica, así como cuidados prenatales, incluyendo suplementos específicos de alimentos y micronutrientes, a través del sistema de salud. En este caso, las acciones deben ser responsabilidad del MINSA.
- Prevenir el bajo peso al nacer mediante campañas de salud realizadas por el MINSA, que deberán ser selectivamente orientadas a las madres gestantes. Asimismo, se debe tratar las anemias y otras deficiencias de micronutrientes mediante el mejoramiento de las dietas y la entrega de suplementos de micronutrientes múltiples a las madres gestantes y lactantes.
- Facilitar servicios de atención de salud prenatal y postnatal de calidad para identificar embarazos de alto riesgo.
- Realizar a través del MINSA tratamientos intensivos contra las infecciones parasitarias, en áreas consideradas endémicas.

Propuestas para el componente institucional

A mediano plazo, el objetivo general de las propuestas es desarrollar las capacidades de los recursos humanos de los Gobiernos e Instituciones Locales, de modo tal que se puedan aprovechar los liderazgos nacionales para descentralizar eficientemente los esfuerzos en materia de SA, así como coordinar y monitorear eficientemente el desarrollo de la política nacional para la Seguridad Alimentaria en los diferentes ámbitos del país. En suma, se plantea construir una institucionalidad líder, moderna y participativa. Para ello, se recomienda:

- Transferir la ejecución de los programas para la SA a los Gobiernos e Instituciones Locales y centralizar los esfuerzos de capacitación y monitoreo de los programas para la SA en una institución líder que impulse la política nacional para la Seguridad Alimentaria. Dicha institución debería depender directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y trabajar de manera coordinada con el MINSA, el MIMDES, además de otros ministerios que ejecutan actualmente proyectos de inversión social, así como programas de infraestructura y apoyo al sector productivo.
- La institución encargada de impulsar la política nacional para la SA y de descentralizar los programas de SA deberá:
 - (1) Asignar recursos a los Gobiernos e Instituciones Locales para la ejecución de los programas.
 - (2) Establecer normas y procedimientos generales para los programas.
 - (3) Crear sistemas que garanticen la aplicación de los programas y sanciones para los casos de incumplimiento de las normas.
 - (4) Coordinar la asistencia técnica y la capacitación para la administración, el monitoreo y la evaluación de los programas que ejecuten los Gobiernos Locales.
 - (5) Coordinar estudios de investigación y la evaluación de los programas.
- La institución encargada de impulsar la política nacional para la SA deberá agrupar profesionales eficientes, de corte eminentemente técnico de las áreas de nutrición, salud, educación políticas públicas, entre otras. Para garantizar una gestión eficiente se deberá usar indicadores de desempeño de los recursos humanos, como el cumplimiento de objetivos, y deberá ser fiscalizada a través de mecanismos de rendición de cuentas.
- Se debe descentralizar las acciones a favor de la SA y la nutrición, a través de comités locales o comités de bases comunales articulados con los Gobiernos Locales. Los comités pueden garantizar que los servicios sean habilitados de manera equitativa y que los proveedores sean sensibles a las necesidades de la comunidad. Los comités también pueden contribuir en el recojo de la opinión de los beneficiados por los programas de SA.
- Una condición previa a la transferencia es garantizar la capacitación de las entidades (comités o Gobiernos Locales) a las cuales se transferirán responsabilidades.

En el corto plazo, se debe garantizar la fusión de los diversos programas de apoyo alimentario que han sido transferidos al PRONAA y evaluar una posible fusión de los mismos con el PVL para evitar la duplicación de funciones y la exclusión de beneficiarios. Se pretende generar mecanismos para reducir los problemas de filtración, de subcobertura, de pagos indebidos, de inequidad en el acceso de falta de coordinación y de desarticulación entre oferta y demanda. Asimismo, se promoverá la inversión social a través del condicionamiento de la ayuda alimentaria a logros en salud y educación. Para alcanzar estos objetivos, se recomienda:

- Condicionar la ayuda alimentaria a logros en salud y educación por parte del beneficiario, así como a la asistencia a programas de educación en planificación familiar.
- Exigir la coordinación estrecha entre el MINSA, el MIMDES y el Ministerio de Educación en los programas que los relacionan. La entidad responsable de promover dicha coordinación debe ser la PCM, de modo tal que se garantice que programas como el PDE no reducen el tiempo de aprendizaje de los estudiantes.
- Concentrar los esfuerzos de los programas asistenciales en sus respectivas poblaciones objetivo. Por ejemplo, se debe continuar con programas como el PDE, pero focalizado en aquellos centros educativos que presentan mayores tasas de escolares con déficit nutricional, para lo cual se debe usar la información que proveen los Censos de Talla que ha realizado por el Ministerio de Educación.

- Es necesario generar mecanismos de rendición de cuentas que sean de aplicación inmediata que impliquen sanciones severas para los funcionarios encargados de la ejecución de los programas.
- Se debe mejorar los sistemas de control de los programas. Es prioritario comenzar por los programas más grandes como el PVL y orientar los mecanismos de control sobre las municipalidades y las organizaciones de base. Para ello, se debe establecer un registro adecuado de los beneficiarios, crear reglas estrictas sobre los procesos de compra y distribución de los productos que ofrece el PVL, capacitar y difundir información referida a las nuevas reglas y realizar auditorías sorpresa a las municipalidades y las organizaciones de base.

7. CONCLUSIONES

La desnutrición es un problema muy asociado a la pobreza y a los bajos niveles de educación de los padres. Así, a mediados de la década de 1990, se redujo la tasa de desnutrición crónica en niños menores de cinco años debido a la recuperación económica y a los programas sociales, nutricionales y de salud ejecutados en esos años. Sin embargo, la recesión y la crisis económica estancaron la caída de la desnutrición a fines de la década pasada. Otros problemas nutricionales importantes que aquejan a la población peruana son la deficiencia de hierro y de vitamina A.

Las fuentes más importantes de alimentos son la producción interna y las importaciones. En términos generales, puede afirmarse que, durante la década de 1990, la disponibilidad neta de alimentos mejoró, conforme el PBI per capita aumentaba, lo cual ha aumentado la oferta de calorías y proteínas. Lamentablemente, la falta de despegue del sector agropecuario limita la oferta interna y es causado fundamentalmente por la fragmentación de la tierra, el limitado acceso al crédito, la ineficaz gestión del agua y la caída de los precios al por mayor de los productos agrícolas. La oferta alimentaria también es perjudicada por problemas climáticos, como el Fenómenos del Niño.

El limitado acceso a los alimentos, a pesar de la caída de los precios al por mayor de los productos agrícolas, se debe al bajo poder adquisitivo de la población pobre. En ese sentido, es preocupante que el 52% y 21% de los peruanos se encuentren, respectivamente, en situación de pobreza y de pobreza extrema. Esta situación nace de la falta de condiciones para salir de la pobreza (salud, educación, infraestructura, oportunidades laborales, etc.).

En cuanto a las prácticas de consumo, actualmente, es notorio el abandono de los alimentos más nutritivos (generalmente de origen nativo) o la renuncia a formas de preparación más válidas en términos nutricionales, debido a la imitación de dietas foráneas o como efecto de cambios en los precios relativos a favor de los alimentos importados, que incentivan la sustitución del producto local por el extranjero.

En el ámbito institucional, el Perú ha asumido compromisos en la Conferencia Internacional de Nutrición (1991), en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO, 1996 y 2002) y en la Declaración del Milenio (ONU, 2000). Por su parte, los documentos que guían los esfuerzos en materia de lucha contra la pobreza y de SA y nutrición son, respectivamente, el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015. Preocupa el descalce entre un plan para superar la pobreza de tres años y una estrategia de SA de 12 años.

El análisis realizado ha permitido determinar que la ejecución de los programas para la SA está desarticulada, de modo tal que hay dos ejecutores importantes: los Gobiernos Locales en el caso del PVL y el MIMDES que es responsable del PRONAA, del PNWW y de

FONCODES. Otro ejecutor importante es el MINAG, ministerio responsable de diversas actividades orientadas al desarrollo rural y al fomento de la actividad agropecuaria, como el PETT y el PRONAMACHCS.

Un problema substancial de la política alimentaria es que la ejecución de planes, programas y proyectos se ha caracterizado por una marcada tendencia a priorizar acciones de asistencia alimentaria como solución a los problemas de nutrición. Estas acciones no resaltan el componente educativo y pretenden reducir la desnutrición sólo en virtud de la ayuda alimentaria. También preocupa la desarticulación de la demanda de insumos de los programas con la oferta nacional de alimentos, así como la falta de esquemas de incentivos que garanticen la formación de capital humano a través de las acciones asistenciales como, por ejemplo, condicionar la ayuda alimentaria a logros en salud y educación.

Adicionalmente, se observa una importante inequidad en la asignación del gasto social, el cual sigue concentrando en Lima y Callao. La inequidad también se presenta en el acceso a los programas sociales y está vinculada a la falta de esfuerzos por combatir los problemas de filtración y de subcobertura en los programas. Los programas también se caracterizan por la ineficiencia de los ejecutores y la falta de una coordinación estrecha entre entidades que, por su naturaleza, deberían involucrarse en la implementación de algunos programas. Asimismo, se han encontrado síntomas de una aparente corrupción, como pagos indebidos por parte de los beneficiarios y adquisiciones de insumos a precios superiores al mercado. Estos problemas se reflejan en una insatisfacción de parte de los usuarios y se deben a la carencia de efectivos sistemas de monitoreo, de evaluación y de rendición de cuentas

Por otro lado, se han realizado importantes avances en materia de descentralización de los programas, pero no han sido acompañados de una amplia capacitación para las entidades que han recibido las responsabilidades, por lo cual los gobiernos locales no necesariamente son los mejores administradores de los programas transferidos. Por ello, y por el resto de problemas descritos anteriormente, no es posible considerar que actualmente exista una política social para la SA y la nutrición que responda a un esfuerzo consistente en construir una red de programas sociales y que se articule a un modelo de desarrollo coherente.

Sobre la base de las experiencias analizadas y del diagnóstico realizado, se recomienda fortalecer los distintos componentes de la SA, con miras a que en el año 2015 se haya logrado reducir los niveles de desnutrición y prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales, en especial de las familias con niños menores de cinco años y gestantes, así como de aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad.

Además, se pretende fortalecer la inversión social, promover prácticas saludables de consumo alimentario e higiene y asegurar una oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional. Las recomendaciones planteadas pretenden consolidar eficientes cadenas productivas de alimentos e insertarlas en mercados competitivos. Asimismo, se recomienda el fortalecimiento de los programas nutricionales y se introducen las recomendaciones del “paradigma emergente” para la mejora de los programas sociales de alivio y de superación de la pobreza: focalización, descentralización, evaluación de impacto, etc.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Andaluza del Voluntariado**, 2002. Manual de proyectos. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. 85 pp. Disponible en la red: <http://www.juntadeandalucia.es/gobernacion/opencms/portal/com/bin/portal/Voluntariado/ContenidosEspecificos/PlanFormacion2003/manualdeproyectos.pdf>
- Alcázar, et al.** 2003. Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: Transferencias municipales, vaso de leche y sector educación. Instituto Apoyo. Lima. 170 pp. Disponible en la red: <http://www.grade.org.pe/download/pubs/LA-perdidas%20en%20el%20camino.pdf>
- Brack, A. y Mendiola, C.** El Mar Frío de la Corriente Peruana. Disponible en la red: http://www.peruecologico.com.pe/lib_c4_t01.htm
- Departamento de Estudios del Sector Social del BCRP.** 1998. Pobreza y bienestar social: evolución en los últimos años. 5 pp. Disponible en la red: <http://www.bcrp.gob.pe/Espanol/WPublicaciones/Revista/RevAbr98/PobBien.pdf>
- CEPAL.** 2003. Panorama Social de América Latina: 2002 - 2003. Disponible en la red: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/12980/P12980.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>
- CEPAL.** 2004. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003. Disponible en la red: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/14820/P14820.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- Comité Organizador del II Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza.** 2000. II Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza: Nutrición, salud, educación, agua y saneamiento, y acceso a la justicia. Lima. 156 pp.
- Cortez, R.** 2001. El gasto social y sus efectos en la nutrición infantil. CIUP. Lima. 91 pp.
- Cortez, R. y Calvo, C.** 1997. Nutrición infantil en el Perú: un análisis empírico basado en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1994. Documento de Trabajo No. 30. CIUP. Lima. 80 pp.
- Cuanto.** 2005. Perú en Números 2004. Lima. 1178 pp.
- Cuba, B., et al.** 2002. Mejora efectiva y a bajo costo de los programas de apoyo alimentario. Universidad Católica de Santa María /CICA. Arequipa. 114 pp. Informe final del proyecto presentado por la Universidad Católica de Santa María / CICA a la convocatoria de proyectos breves CIES 2001. Disponible en la red: <http://www.consortio.org/CIES/html/pdfs/PB0107.pdf>
- Cueto, S.** 2001. Los Programas de Desayunos Escolares. Su impacto en el rendimiento académico. En: Análisis & Propuestas N° 3. Lima. Junio. Disponible en la red: <http://www.grade.org.pe/boletin/03/art01.htm>
- FAO.** 2000. Suggested core indicators for monitoring food security status. Roma. 8 pp.
- Figuroa, C.** 2000. El marco lógico y la matriz de planificación de proyectos. En: Vásquez, E., et al. 2000. Gerencia social: diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales. Lima. 151-157 pp.
- Franco, R.** 2003. Descentralización, participación y competencia en la gestión social. 13 pp. Documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31. Disponible en la red: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047517.pdf>
- Gross, R. y Schoeneberger, H.** 2003. Las cuatro dimensiones de la Seguridad Alimentaria y Nutricional: definiciones y conceptos. En: AB PRISMA. Seguridad Alimentaria ... un paradigma virtual?. Lima. 1-18 pp.

- INEI.** 1992. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1991/1992. Lima. 347 pp.
- INEI.** 1997. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1996. Lima. 350 pp.
- INEI.** 2001. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000. Lima. 364 pp.
- INEI.** 2001a. Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000. Resumen ejecutivo. Lima. 32 pp.
- INEI.** 2002. Características y Factores Determinantes de la Pobreza en el Perú. Disponible en la red: <http://www.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/est/lib0384/libro.htm>
- INEI, CIES e IRD.** 2001. Nuevas estimaciones de pobreza en el Perú, 1997-2000. Lima. 60 pp.
- INS.** 2003. Evaluación de Impacto del Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo. 229 pp. Disponible en la red: <http://www.ins.gov.pe/downloads/InformesT%C3%A9cnicosVignut/IMPACTO%20PACFO.pdf>
- INS.** 2003a. Evaluación de Impacto del Programa Vaso de Leche. 414 pp.
- Instituto Apoyo.** 2001. *Política nacional para la reducción de la desnutrición crónica en el Perú.* 63 pp. Disponible en la red: http://www.prisma.org.pe/download/Estudio_Complementario.pdf
- Lajo, M.** 1986. La reforma agroalimentaria: Antecedentes, estrategia y contenido. Centro de Estudios Rurales Andinos “Bartolomé de Las Casas”. Cusco. 171 pp.
- MINAG.** 2002. Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria en el Perú. Lima. 146 pp.
- MINSA y PRISMA.** 2001. Evaluación de impacto del Programa de Desayunos Escolares sobre la educación y nutrición de los escolares. 388 pp. Disponible en la red: <http://www.ins.gov.pe/downloads/InformesT%C3%A9cnicosVignut/IMPACTO%20PDE%202001.pdf>
- Parodi, C.** 1999. Economía de las políticas sociales. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima. 366 pp.
- PRODUCE.** 2005. Boletín estadístico mensual: diciembre 2004. Lima. 228 pp.
- PROFAIS.** 2004. Guía para la Presentación de Programas. Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social en el Distrito Federal. Disponible en la red: <http://www.sds.df.gob.mx/sector/documentos/guiaPROFAIS.pdf>
- Raczynski, D.** 1994. Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: balance y desafíos. En: Colección de Estudios CIEPLAN N° 39. Junio de 1994. 9-73 pp.
- Rebosio, G. y Melgar, Y.** 1999. Perú: Hacia una estrategia de seguridad alimentaria para el nuevo milenio. CIED. Lima. 160 pp.

Rordian, J., et al. 2002. El ataque a la pobreza: Un enfoque de mercado. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Lima. 251 pp.

Save the Children. 2004. ¿Los niños...primero? Volumen II: Cuánto invirtió el Estado Peruano en los niños, niñas y adolescentes, 2001-2003. Lima. 177 pp.

Soto, R. y Morandé, F. Reformas económicas en Chile: una perspectiva institucional. 92 pp. Disponible en la red: http://www.uahurtado.cl/docum/economia/doc_inv/inv121.pdf

Suárez, M. 2003. Caracterización del Programa del Vaso de Leche. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima. 138 pp. Disponible en la red: <http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/caracvaso.pdf>

UNICEF. 2004. El estado de la niñez en el Perú. 84 pp. Disponible en la red: http://www.mesadeconcertacion.org.pe/archivos/08recuadro/2unicef_peru2004.pdf

USAID. 2001. Reducción de la desnutrición crónica en el Perú: Propuesta para una estrategia nacional. Lima. 47 pp.

Vásquez, E. 2004. Presupuesto público y gasto social: La urgencia del monitoreo y evaluación. Save the Children y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima. 42 pp.

Vásquez, E., et al. 2000. Gerencia social. Diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima. 292 pp.

ANEXO

Tabla I

Desnutrición crónica en niños menores de 5 años en los 10 departamentos más pobres del Perú		
Departamento	% pobreza (2001)	% desnutrición crónica (2000)
Huancavelica	88,5	53,4
Huánuco	79,5	42,8
Apurímac	78,4	43,0
Puno	78,2	29,7
Cajamarca	78,0	42,8
Cusco	75,4	43,2
Amazonas	74,9	36,0
Ayacucho	73,1	33,6
Ucayali	71,0	33,6
Loreto	70,2	32,4

Fuente: INEI y ENDES 2000. (Elaboración propia)

Tabla II

Disponibilidad neta per capita de principales alimentos y productos, 1998			
Grupo de alimentos	Kg/año	Productos	Kg/año
Cereales y derivados	111,0	Papa	68,6
Tubérculos y raíces	108,2	Arroz pilado	47,9
Frutas	72,6	Plátano	31,7
Hortalizas	38,0	Yuca	25,0
Azúcares	35,4	Leche de vaca	21,7
Leche y derivados	32,6	Pan	19,7
Carnes y preparados	23,7	Carne de aves	11,7
Menestras y legumbres	12,7	Cebolla	9,1
Aceites y grasas	11,2	Fideos	8,1
Pescados y mariscos	8,3	Maíz amiláceo	7,9
Huevos	5,3	Trigo	7,7
TOTAL GENERAL	438,9	Carne y menudencia de vacuno	6,1

Fuente: MINAG (2002).

Tabla III

Hoja de Balance alimentos, 2001 (miles de Tm)						
Productos	Producción	Importaciones	Existencias	Exportaciones	Suministro interno	Dependencia externa
Cereales	3.088	2.447	-20	58	5.457	44,8%
Raíces y tubérculos	4.144	87	0	4	4.227	2,1%
Cosechas azucareras	8.000	0	0	0	8.000	0,0%
Azúcar y dulcificantes	798	211	-196	48	765	27,6%
Tubérculos	168	54	0	14	208	26,0%
Nueces	8	0	0	4	4	0,0%
Oleaginosas	154	135	-12	8	269	50,2%
Aceites Vegetales	74	236	-2	10	298	79,2%
Hortalizas	1.993	2	0	179	1.816	0,1%
Frutas	3.440	94	2	71	3.465	2,7%
Estimulantes	192	6	5	163	40	15,0%
Espicias	6	3	0	11	-2	-150,0%
Bebidas	979	17	0	5	991	1,7%
Espicias	6	3	0	11	-2	-150,0%
Bebidas alcohólicas	979	17	0	5	991	1,7%
Carne	925	10	0	0	935	1,1%

Fuente: FAO. (Elaboración propia)

Tabla IV

Distribución del gasto de alimentos, 2000			
Grupo de alimentos	Alimentos	Porcentaje	Subtotal
<i>Verdetales</i>	Verduras	34,8%	40,1%
	Frutas	3,9%	
	Raíces y tubérculos	1,4%	
<i>Cereales, granos y derivados</i>	Pan y pastelería	9,3%	19,7%
	Harinas y fideos	4,9%	
	Arroz	3,5%	
	Menestras	2,0%	
<i>Alimentos de origen animal</i>	Leche y derivados	8,8%	25,1%
	Carnes	7,7%	
	Huevo	6,5%	
	Pescados y mariscos	2,1%	
<i>Grasas y azúcares</i>	Aceites y grasas	3,9%	4,9%
	Azúcar	1,0%	
<i>Otros</i>		10,1%	10,1%
TOTAL		100%	100%

Fuente: MINAG (2002).

Tabla V

Norma	Año	Contenido
Decreto Supremo N° 020-92-PCM	1992	Creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) sobre la base de la fusión de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA) y del Programa de Asistencia Directa (PAD).
Decreto Legislativo N° 866	1996	Estableció que el PRONAA es un Organismo Público Descentralizado dependiente del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH).
Decreto Supremo N° 029-98-PCM	1998	Aprobó el Plan Nacional de Nutrición y Alimentación 1998-2000: Nutrición al Alcance de Todos elaborado por la Comisión Técnica de Coordinación de Política Nutricional.
Ley N° 27060	1999	Se autorizó al PRONAA a adquirir directamente productos alimenticios nacionales a los pequeños productores locales, sin los requisitos establecidos por la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.
	2001	Se elaboró la Carta de Política Social 2001-2006.
Decreto Supremo N° 034-2002-PCM	2002	Fusionó bajo la administración del PRONAA al Programa de Alimentación y Nutrición para Familias en Alto Riesgo de Desnutrición (PANFAR), con el Programa de Alimentación y Nutrición al Paciente Ambulatorio con Tuberculosis y Familia (PANTBC), con el Programa de Alimentación y Nutrición del Menor en Estado de Abandono y Riesgo Nutricional (PROMARN) y con el Programa de Alimentación Complementaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO).
Ley Orgánica N° 27779	2002	Creó el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) a partir del PROMUDEH.
Decreto Supremo N° 068-2002-PCM	2002	Adscribió FONCODES al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)
	2002	Se suscribe el Acuerdo Nacional.
Decreto Supremo N° 118-2002-PCM	2002	Creó la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria.

...Continuación Tabla V

Decreto Supremo N° 139-2002-PCM	2002	Estableció la conformación del Comité Técnico de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria.
Decreto Supremo N° 002-2003-PCM	2003	Aprobó las Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres.
Decreto Supremo N° 009-2004-PCM	2004	Aprobó las Acciones para el Fortalecimiento de los Programas y Proyectos Sociales y de la Ejecución de la Política Social y de Lucha contra la Pobreza.
Decreto Supremo N° 064-2004-PCM	2004	Aprobó el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006.
Decreto Supremo N° 066-2004-PCM	2004	Aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015.

(Elaboración propia)

Tabla VI

Evolución del gasto social por sectores (Millones de nuevos soles corrientes)							
Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ^{a/}
Total del Gasto Social Corriente	10.701	11.386	14.172	15.002	14.833	16.098	16.842
I. Educación/Salud	6.732	7.424	8.378	8.804	9.121	10.046	10.802
Educación	4.968	5.365	6.110	6.409	6.717	7.399	8.016
Salud	1.764	2.059	2.268	2.395	2.404	2.646	2.786
II. Extrema Pobreza	2.893	2.637	3.257	3.043	2.986	2.840	2.988
Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social	626	496	758	469	350	331	285
Educación	124	210	377	315	163	170	179
Salud	78	97	126	136	205	225	371
Agricultura	316	240	317	293	416	360	232
PRONAA	209	180	237	258	221	208	402
Prog. Apoyo Repoblación y Desarrollo Zona de Emergencia	33	19	22	29	21	16	16
Economía y Finanzas ^{b/}	307	297	338	350	357	370	20
Energía y Minas	37	42	77	96	108	29	153
Transporte y Comunicaciones	206	195	190	112	59	78	141
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	162	201	102	336	312	183	130
COOPOP - Proyectos Multisectoriales	21	4	8	6	12	1	1
Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y Salud (INFES)	207	120	77	50	38	34	37
Comisión de Formalización de la Prop. Informal	15	25	86	76	49	53	50
MIMDES	13	49	70	84	68	30	36
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	0	0	0	0	0	113	157
Consejo Nacional de Descentralización	0	0	0	0	0	0	356
Gasto Social Básico	539	462	472	433	607	638	420
III. Otros Gastos Sociales	1.076	1.325	2.537	3.155	2.726	3.212	3.052

^{a/}Incluye transferencias de recursos financieros entre entidades del Sector Público.

^{b/} Incluye Vaso de Leche (Gobiernos Locales). Los montos exactos destinados a este rubro son 265, 285, 305, 325, 332 y 343 millones de Nuevos Soles para los años 1997 - 2002, respectivamente. Fuente: MEF - Dirección General de Presupuesto Público

Tabla VII
Niveles de focalización de los programas de asistencia alimentaria*

Programa	Beneficiarios	Total	Pobres (%)			No pobres (%)
			Extremos	No extremos	Total pobres	
TOTAL						
Desayunos	2.972.859	100	51,1	18,7	69,8	30,2
Escolares						
Vaso de Leche	2.283.919	100	40,1	24,1	64,2	35,8
Comedores	746.134	100	40,2	14,5	54,7	45,3
Populares						
Urbano						
Desayunos	1.000.349	100	21,3	34,5	55,9	44,1
Escolares						
Vaso de Leche	1.104.018	100	15,7	34,6	50,2	49,8
Comedores	363.769	100	18,3	18,6	36,9	63,1
Populares						
Rural						
Desayunos	1.972.510	100	66,2	10,7	76,9	23,1
Escolares						
Vaso de Leche	1.179.901	100	63,0	14,2	77,2	22,8
Comedores	382.365	100	61,1	10,6	71,7	28,3
Populares						

* Estimaciones realizadas a partir de la ENAHO 1998.

Fuente: MINAG (2002).

Tabla VIII

Superposición del Programa del Vaso de Leche con los Programas Desayunos Escolares y Comedores Populares por Departamentos, 2002				
DEPARTAMENTO	Superposición con Desayunos Escolares*		Superposición con Comedores Populares	
	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios
Amazonas	55,47	3.031	0,00	51.723
Ancash	45,69	15.625	1,58	108.103
Apurímac	54,45	5.624	5,25	50.858
Arequipa	30,78	15.477	2,00	87.437
Ayacucho	37,00	12.203	2,39	65.526
Cajamarca	33,92	35.876	5,45	159.077
Callao	12,78	23.198	22,94	44.476
Cusco	38,16	15.459	0,54	103.939
Huancavelica	59,84	4.876	2,49	74.299
Huanuco	54,98	9.879	0,73	112.617
La Libertad	21,66	41.684	1,76	137.860
Lima	0,29	307.182	12,68	657.666
Loreto	33,84	32.905	1,22	87.383
Madre de Dios	33,88	1.293	0,00	4.188
Pasco	35,09	8.981	2,31	30.734
Puno	60,66	11.370	0,88	136.310
San Martín	27,20	16.544	1,55	55.378
Tumbes	31,87	6.090	26,70	14.636

*Considera solo la población de 7 a 13 años de edad.

Fuente: INS (2003a).

CAPÍTULO 7 ORIENTACIONES Y HERRAMIENTAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN VENEZUELA

Juan Fernando Marrero Castro

INTRODUCCIÓN

En el último informe de FAO, correspondiente al “*Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo*”, publicado el 8 de Diciembre de 2004, se reporta que en el planeta existen 852 millones de personas en estado de desnutrición crónica. La mayor parte de ellas (815 millones) se encuentra en los países en desarrollo.

El problema del hambre y la preocupación por erradicarla no son de data reciente, pero sí lo es la decisión tomada por 185 países en la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en 1996, para proponer y aplicar programas más audaces y efectivos para reducir a la mitad el número de personas que padece hambre en el mundo para el año 2015.

En el documento se señala que “*Desde un punto de vista moral, el simple hecho de señalar que un niño está muriendo cada cinco segundos debido al hambre y la malnutrición debería bastar para probar que no podemos permitir que continúe el flagelo del hambre*”. Los países tienen una gran obligación al respecto, y tal como lo expresó el presidente de la República Federativa de Brasil, Luis Ignacio Da Silva, en el Foro Económico celebrado en Davos en enero de este año, el hambre es un problema de quienes no la padecen, con lo cual se interpreta que los que somos afortunados por no sufrirla, tenemos la mayor responsabilidad en combatirla.

Actualmente, se puede afirmar que la omisión o enfrentamiento no acertado del problema, por parte de muchos de los gobiernos del llamado mundo desarrollado y los países en desarrollo, conforman un panorama complejo y difícil para el logro de la meta prevista para el año 2015. El precitado informe concluye que a pesar que existen progresos, de seguir la actual tendencia simplemente no se alcanzará la meta propuesta.

Pareciera que las políticas ejecutadas hasta el momento en América Latina no han tenido los resultados esperados para reducir los niveles de inseguridad alimentaria de la población, según lo acordado en la Cumbre Mundial de la Alimentación de Roma en 1996 (Belik, 2004).

Resulta alentador, sin embargo, que partiendo de esta realidad, se diseñen y ejecuten programas destinados precisamente a servir de paliativo y también para identificar las verdaderas causas del hambre y la desnutrición, para acertar en la forma de combatirla y superarla. Debe llamar la atención que la mayoría de los países de la región andina producen alimentos en cantidades suficientes y hasta superavitarias, por lo que los problemas de inseguridad alimentaria que padecen amplios sectores de la población en la región están asociados con sus posibilidades de acceso y particularmente de acceso económico (FAO, 2004)¹⁷⁷.

El presente trabajo discute el problema de la seguridad alimentaria en Venezuela partiendo de un análisis del concepto de seguridad alimentaria, su evolución, y sus implicaciones para el diseño de políticas públicas para la reducción de la inseguridad

¹⁷⁷Se debe señalar que en la región existen países deficitarios en su producción agroalimentaria, importadores netos de alimentos; tal es el caso de Venezuela, pero con una disponibilidad en divisas importante proveniente de la exportación petrolera, que le permite compensar con importaciones el déficit de su producción alimentaria doméstica.

alimentaria en el país. El análisis tiene una visión crítica de lo que ha sido la interpretación del concepto de seguridad alimentaria por parte de los planificadores, a la luz de las características particulares de Venezuela como país exportador de petróleo e importador neto de alimentos. En el trabajo se sostiene que la causa principal de la inseguridad alimentaria en el país se debe a la situación de pobreza de gran parte de la población, debido al desempleo y al deterioro de los ingresos por la alta inflación.

Contrariamente a la creencia generalizada en el país, es poco lo que el desarrollo del sector productivo primario puede hacer en el corto plazo para mejorar la situación de inseguridad alimentaria de los venezolanos, si éste no mejora su competitividad interna y externa, y sin una política de masificación del empleo formal que vaya acompañada de una política macroeconómica de estabilización de la moneda y de la tasa de cambio, principales causas de la inflación. Finalmente, se presenta una síntesis de los programas actualmente en ejecución y de los logros alcanzados en el programa de cooperación de FAO TCP/RLA/2909 (Instrumentos y Estrategias para Mejorar la Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina).

1. VENEZUELA: ALGUNOS INDICADORES Y ESTADO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Venezuela tiene una superficie de 916.445 kilómetros cuadrados y poco más 23 millones de habitantes, según el último Censo poblacional del año 2001 (INE, 2004). La población de Venezuela es principalmente urbana, con apenas un 13 % de habitantes ubicados en el sector rural. El porcentaje de analfabetismo se ubica alrededor de 6 % de la población (ver Cuadro 1).

Cuadro 1.
Características geográficas y demográficas. Venezuela Año 2001

Superficie	916.445 Km2
Población	23.054.210 habitantes
Tasa de crecimiento poblacional	2,2 %
Esperanza de vida	73,3 años
Población urbana	87 %
Población rural	13 %
Población económicamente activa	69,2 %
Analfabetismo	6,4 %

Fuente: INE, 2004 (los datos demográficos son tomados del Censo 2001).

Con un ingreso nacional per capita cercano a los US\$ 4.000, y una deuda externa que está alrededor de los 40 mil millones de dólares americanos, Venezuela es un país de ingresos medios elevados, según la tabla de clasificación por países del Banco Mundial (Cuadro 2).

A pesar de las potencialidades para su expansión, el crecimiento económico de Venezuela en los últimos años, medido por la tasa de variación del PIB, ha sido lento e inestable, sin que se haya registrado una tasa de crecimiento positivo sostenido en los últimos 14 años.

Cuadro 2.
Indicadores Económicos. Venezuela

	1998	1999	2002	2003
P.I.B. (millardos US \$ corrientes)	95,8	103,3	95,3	85,4
I.N.B per capita. (\$ corrientes)	3.540	3.700	4.080	3.490
P.I.B. (% crecimiento)	0,2	-6,1	-8,9	-9,4
Deuda Externa (valor presente millardos US \$)	----		36.5	41.5

Fuente: Banco Mundial. 2005

Del producto interno bruto (PIB), un 25 % proviene del petróleo, en el cual Venezuela se destaca por ser uno de los mayores productores a nivel mundial. Las exportaciones petroleras constituyen un 80 % de los ingresos por este concepto, y un 50 % de los ingresos fiscales, según cifras del Banco Central de Venezuela. Lo que en la actualidad es su mayor ventaja competitiva, pareciera, sin embargo, haber sido la causa de distorsiones económicas importantes que ha originado elevados índices de pobreza y desigualdad social, según algunos estudios¹⁷⁸.

Para el año 2002, el porcentaje de hogares pobres y en pobreza llega a cerca de 60 % del total de la población venezolana, lo que representa una cifra de más de 16 millones de personas (Cuadro 3).

Cuadro 3.
Número, Porcentaje y Distribución de hogares y personas pobres y en pobreza extrema. Venezuela 2002

Número de Hogares Pobres	% de Hogares Pobres	Número de Hogares Pobres extremos	% Hogares Pobres Extremos
2.320.563		928.146	16,6
Número de Personas en Hogares pobres	% de Personas en Hogares pobres	Número de Personas en hogares pobres extremos	% de Personas en hogares pobres extremos
11.616.186	48,1	4.858.897	20,1

Fuente: INE, 2004. Encuesta de hogares por muestreo.

Una gran parte de la pobreza en el país se debe al deterioro progresivo del ingreso sufrido en los últimos años y, consecuentemente, a la caída en el salario real, tendencia que se viene presentando desde mediados de los años setenta. Esta tendencia al deterioro se agrava por las elevadas tasas de desempleo que superan el 15 % de la población en capacidad de trabajar, y a una economía con un sector informal que supera para el año 2002 al sector formal (Cuadro 4).

¹⁷⁸Para abundar sobre el tema de la renta petrolera y su efecto sobre la economía del país, se sugiere la lectura de: Baptista, A. y Mommer, B. 1992. El Petróleo en el Pensamiento Económico Venezolano. Un ensayo. Ediciones IESA. Caracas; Baptista, A. 1997. Teoría Económica del Capitalismo Rentístico. Economía, Petróleo y Renta. Ediciones IESA. Caracas; Baptista, A. 2004. El Relevancia del Capitalismo Rentístico. Hacia un nuevo Balance de Poder. Fundación Polar. Caracas.

Cuadro 4.

Tasa de Desocupación y porcentajes de formalidad de la economía. Venezuela 2002

	Año 2002
Tasa de Desocupación	15,5 %
Sector Formal de la Economía	49,5 %
Sector Informal de la Economía	50,5 %

Fuente: INE, 2004. Encuesta de hogares por muestreo. Perfil Nacional de la Pobreza.

En el Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela (OCEI y PNUD, 2000) se resalta el “impresionante proceso de intensificación y extensión de la pobreza” gestado en las últimas décadas en relación a los enormes recursos recibidos por el país y de programas para erradicarla. El IDH (Índice de Desarrollo Humano) ha venido disminuyendo desde 0,82 en 1990, hasta caer a 0,6915 en 1998, señala el precitado informe. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2004), el IDH se ubicó en 0,6914 para el año 2002¹⁷⁹. Resulta paradójico para los estudiosos del tema y, por supuesto, incomprensible para los ciudadanos del país, esta intensificación de la pobreza. Esto debe llamar la atención de los planificadores y tomarse en cuenta con la mayor atención.

Uno de los efectos perversos de la pobreza es la inseguridad alimentaria (ésta a su vez es causa de la primera). Aunque no todos los pobres padecen de inseguridad alimentaria, sí se corre el riesgo de sufrirla cuando no se percibe un salario, o si éste es insuficiente para cubrir las necesidades alimenticias. En el Informe sobre Desarrollo Humano citado anteriormente, se señala que cinco millones de hogares venezolanos son pobres, y de éstos, un millón no cuenta con ingresos para alimentarse. Vale decir, ***no menos de cuatro millones de venezolanos se encuentran en estado real de padecer inseguridad alimentaria***. Esta cifra es una referencia importante al diseñar programas y acciones para combatir las situaciones de inseguridad alimentaria en el país.

En un análisis sobre seguridad alimentaria cobran relevancia dos variables fundamentales, que constituyen un indicador del acceso que tiene la población a los alimentos. Estas variables son la disponibilidad de alimentos para consumo humano (DCH) y el porcentaje de adecuación de los alimentos consumidos, al estándar mínimo establecido convencionalmente. La DCH es una variable que mide la oferta disponible de alimentos en un momento dado, provenga esta de la producción nacional o de las importaciones.

El cuadro 5 muestra la DCH de los grupos de alimentos principales entre 1998 al 2000. De esta tabla es importante destacar que en los años señalados, la DCH de los cereales cayó en 5,4 Kg. persona año, registrándose el nivel más bajo en el año 2002. Tomando en cuenta que del total de las calorías consumidas por el venezolano, los cereales se mantienen como el grupo que mayor aporta a ese consumo, no será difícil inferir que una disminución no compensada en el consumo de cereales en Venezuela (principalmente maíz blanco, arroz y trigo), tiene una incidencia fuertemente negativa en la disponibilidad calórica de la dieta consumida. El grupo de las carnes, constituido principalmente por bovino, porcino y aves, aumenta su disponibilidad entre 1998 y 2002, de 42,4 Kg persona año a 47,1 Kg persona año; pero este crecimiento es inestable, ya que después de caer en el año 1999, se recupera en los años 2000 y 2001, pero vuelve a decrecer en el 2002.

¹⁷⁹El IDH es un índice compuesto que toma en cuenta la esperanza de vida, el nivel educacional y el ingreso. El IDH permite apreciar de mejor manera el grado de desarrollo individual y social, que lo que normalmente permite el ingreso per capita, de alcance mucho más limitado.

Cuadro 5.

**Disponibilidad para consumo humano de rubros alimenticios seleccionados (en Kg. persona año).
Venezuela 1998-2002**

	1998	1999	2000	2001	2002
Cereales	86,4	85,5	87,5	93,2	81,0
Carnes	42,4	41,3	46,6	49,1	47,1
Leche*	90,7	80,9	86,3	95,4	91,7
Huevos	5,3	5,0	4,8	5,9	6,7
Pescados y Mariscos	15,2	12,4	15,0	19,4	17,1
Raíces y Tubérculos	56,1	57,5	58,1	59,5	46,1
Leguminosas	5,6	5,6	5,4	5,6	4,4
Hortalizas	36,3	35,1	33,6	34,3	35,5
Frutas	84,9	84,8	90,4	87,2	81,2

Fuente: Hojas de Balance de Alimentos, 1998 al 2002. Instituto Nacional de Nutrición.

*En litros/persona/año

Se debe señalar la importancia que tiene un crecimiento sostenido en el tiempo del consumo de alimentos, ya que la población crece anualmente a un ritmo continuo, y junto a este crecimiento poblacional también se incrementan las necesidades alimenticias. En todo caso lo más importante es que la dieta consumida sea suficientemente adecuada a los requerimientos calóricos, y esto desafortunadamente no ha sido así para el país en los últimos años. El Cuadro 6 muestra que la disponibilidad de calorías aportadas por la dieta consumida ha estado por debajo de la adecuación requerida para los 8 años registrados, entre 1995 al 2002.

Algunos autores señalan que esta tendencia decreciente en la disponibilidad energética o calórica para del consumo humano a nivel de venta al detalle se remonta hasta el año de 1985, año en que comienza el deterioro progresivo de estas variables, con excepción hecha del año 1987, en el cual el aporte calórico de la dieta sobrepasó con creces las 2.500 calorías persona día (Calvani, 2003).

Cuadro 6.
Aporte Calórico (calorías persona día) y % de Adecuación. Venezuela 1995-2002

Años	Aporte Calórico	% Adecuación
1995	2.296	94.9
1996	2.259	89.3
1997	2.140	84.6
1998	2.202	87.0
1999	2.127	84.1
2000	2.255	89.1
2001	2.301	93.3
2002	2.126	84.0

Fuente: Hojas de Balance de Alimentos, 1995 al 2002. Instituto Nacional de Nutrición

Ahora bien, la disponibilidad calórica de la dieta consumida y su porcentaje de adecuación, como indicadores de disponibilidad física de los alimentos, son apenas una parte de la medición sobre seguridad alimentaria. Un análisis completo debe incluir también algunos indicadores que permitan una aproximación al acceso económico, que puede medirse a través del poder de compra alimentario; éste a su vez mide las posibilidades que tienen los individuos de adquirir los alimentos. Es un indicador que está relacionado con el ingreso y para algunos representa la verdadera medida de la seguridad alimentaria. El Instituto Nacional de Nutrición (INN) del país determina las condiciones de acceso a los alimentos por parte de la población, comparando el costo de la canasta normativa de alimentos con el salario mínimo y el ingreso familiar (Carrillo y Lares, 2003).

En Venezuela el salario mínimo es fijado por el Ejecutivo Nacional y ajustado cada cierto tiempo según el índice de precios y el costo de una canasta de bienes y servicios de referencia. Al cierre del año 2004 el salario mínimo se ubicó en 321.235 Bolívares al mes (US\$ 167,31) para los trabajadores urbanos y de 289.111 Bolívares/mes (US\$ 150,5) para los trabajadores rurales¹⁸⁰. La canasta normativa de alimentos promedió a finales de 2004 322.088,02 Bolívares (US\$ 167,75) (INE, 2004), igual al salario urbano, pero por encima del salario rural, lo cual debe ser considerado por los planificadores porque representa un elemento de riesgo de la seguridad alimentaria. En mayo del 2005, entró en vigencia un ajuste salarial para compensar la inflación, y el salario mínimo urbano y rural, se coloca por decreto en 405.000,00 Bolívares al mes (188,4 US\$)¹⁸¹. Para esa misma fecha la canasta normativa de alimentos se encuentra en 359.606,42 Bolívares (167,25 US\$), un 12,6 % menor al salario mínimo¹⁸².

De lo anterior se puede deducir que otra variable de riesgo a la seguridad alimentaria es, por tanto, la inflación, medida a través del índice de precios al consumidor (IPC), ya que ésta representa un elemento erosivo del poder de compra, particularmente la inflación de los precios de los alimentos.

El Cuadro 7 muestra el IPC general y el IPC alimentario, destacándose que, en los últimos 3 años, si bien hay una tendencia a la disminución en el IPC general y alimentario el IPC alimentario se ubica persistentemente por encima del IPC general, lo cual debe constituir un motivo de alarma o al menos de preocupación por parte de quienes tienen la responsabilidad de manejar la política macroeconómica.

Lo ideal son niveles inflacionarios de solo un dígito, y para el caso de los alimentos, por debajo del IPC general.

Cuadro 7.
Índice de Precios al Consumidor. IPC (general) e IPC (alimentario), Venezuela 1997-04

Años	IPC (general)	IPC (alimentario)
1997	32.5	32.8
1998	26.6	27.4
1999	18.5	12.2
2000	12.5	9.9
2001	11.7	17.2
2002	27.4	34.8
2003	24.3	31.9
2004	17.7	25.0

Fuente: Banco Central de Venezuela www.bcv.gov.ve

2. SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PAÍS: LAS SEÑALES DE ALARMA

Más allá de las interpretaciones del término, la seguridad alimentaria implica, para el individuo consumidor, su acceso a los alimentos. El acceso tiene que ver básicamente con la capacidad de adquirir alimentos, y esto va a ser determinado principalmente por el poder de compra alimentario, que a su vez es una función de los ingresos reales de los individuos. De tal forma que el consumo de alimentos depende en gran medida de los ingresos del hogar.

¹⁸⁰Decreto del Ejecutivo Nacional publicado en la Gaceta Oficial N° 37.928 del 30 de abril de 2004. (La tasa de cambio oficial a diciembre de 2004 es equivalente a 1.920 Bolívares por dólar americano).

¹⁸¹Decreto N° 3.628, Gaceta Oficial N° 38.174 del 27 de abril de 2005. (La tasa de cambio oficial para mayo de 2005 fue devaluada a Bolívares 2.150 por dólar americano.)

¹⁸²El Instituto Nacional de Estadísticas (2005) reportó un índice inflacionario de 2,5 % para el mes de mayo 2005, con lo cual no resulta difícil estimar que si no se reduce el ritmo de crecimiento en el índice de precios al consumidor, antes de finalizar el año, el costo de la canasta normativa de alimentos será mayor al valor del salario mínimo decretado.

La mayoría de los estudios y la información estadística al respecto coinciden en señalar que el consumo de alimentos en Venezuela mostró una tendencia creciente hasta mediados de la década de los ochenta. Desde entonces, esta tendencia se revierte debido probablemente a la situación de deterioro de las condiciones económicas del país y del ingreso real de la población.

Sobre la situación alimentaria y nutricional de la población, y como corolario de este aparte, se pueden destacar algunos aspectos que son fundamentales para concluir un diagnóstico sobre la seguridad alimentaria en el país (Abreu, 2003; Carrillo y Lares, 2003; Pantin y otros, 1999):

- La disponibilidad calórica del venezolano evoluciona de acuerdo con los cambios en el ingreso petrolero.
- Entre 1981 y 2001 hay una marcada tendencia al decrecimiento de la disponibilidad energética debido al deterioro del poder de compra del consumidor.
- De todos los alimentos, el grupo de los cereales es el principal aportador de calorías a la dieta del venezolano. La harina precocida de maíz, el pan de trigo, las pastas y el arroz, en ese orden, son los principales aportadores de calorías a la dieta.
- Las proteínas son aportadas principalmente por el grupo de los cereales, el de las carnes y el de leche y derivados.
- Entre 1986 al 2001, el consumo de pollo se incrementa vertiginosamente al pasar de 11 a 27 Kg. por persona por año, desplazando a la carne de bovino del primer puesto en este renglón.
- El consumo de leche ha caído de 163 a 95 litros por persona por año, en los últimos 20 años, lo que ha disminuido significativamente la disponibilidad de este rubro.
- En cuanto a la adecuación de los nutrientes, actualmente en Venezuela la disponibilidad de energía, calcio y riboflavina, no satisface los requerimientos para el consumo humano. La disponibilidad energética se encuentra en 96% de adecuación; el calcio está en 49% de su adecuación.
- Algunos indicadores sobre el estado nutricional de la población venezolana son los siguientes:
 - El porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer se ubicó para el año 2001 entre 4 y 10 por ciento según la entidad federal. Para 2002 los resultados muestran valores por debajo del umbral crítico del 10 por ciento establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), para todas las entidades federales.
 - El porcentaje de ingresos hospitalarios con desnutrición grave está en 1,33 % promedio, con un variación entre 0,25% y 4,88%, según la entidad federal.
 - El indicador peso-edad para niños menores de 2 años evalúa su estado nutricional; entre 1990 y 2002. Éste muestra ciclos de inestabilidad: descendente entre 1990-94; ascendente para 1994-98; descendente 1998-2000; ascendente 2001-2002.
 - Un 5,27% de los niños entre 5 y 59 meses y un 5% de los adolescentes presentan deficiencias de vitamina A, en mujeres embarazadas esta cifra es de 76 % para 1998.
 - Algunos estudios (UNICEF, FUNDACREDESA) determinan que la anemia prevalece en todos los estratos analizados.
- Durante los años comprendidos entre 1980 y 1998, las disponibilidades calóricas han estado por debajo de 2.500 calorías por persona día, salvo pocas excepciones. Es importante tener presente que las recomendaciones calóricas para Venezuela establecidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por el Instituto Nacional de Nutrición (INN) están alrededor de 2.500 calorías por persona por día.

De los datos anteriores hay que resaltar algunas señales de alerta que deben tomarse en cuenta a la hora de la planificación de políticas sobre seguridad alimentaria. Se han querido señalar sólo cuatro de ellas, que a los efectos de la realidad del país son relevantes, a saber: i)

el ingreso familiar medido a través del salario mínimo se encuentra por debajo del costo de la canasta alimentaria; ii) el país presenta elevados porcentajes de pobreza, desempleo e informalidad; iii) Venezuela es el país de más alta inflación del continente, y el índice de precios de los alimentos es mayor que el índice de precios general; iv) el consumo per capita de alimentos en el país presenta una falta de adecuación calórica a los requerimientos fisiológicos de la población. Estas razones justifican el diseño de una estrategia de seguridad alimentaria nacional, aspecto sobre el cual se comenta en el siguiente apartado.

3. VENEZUELA: PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

Entre los programas que se desarrollan actualmente en el país, relacionados con la seguridad alimentaria, destacan por su alcance los siguientes:

1) Red Nacional de Capacitación para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Endógeno

El Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT) conjuntamente con la Fundación CIARA (Fundación de Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural) ha creado este programa de formación para el personal encargado de la ejecución de los programas de seguridad alimentaria y desarrollo rural. El lema de la red “capacitación para la organización comunitaria y producción con participación” encierra una filosofía de acción pública participativa, a fin de hacer más efectivos los programas dirigidos a las comunidades del sector rural, tomando en cuenta a quiénes va dirigido.

En la red tienen cabida no solamente los programas que el MAT ejecuta a través de la CIARA, sino también todos aquellos programas que se diseñen en otras instancias de la administración pero cuyo objeto sea la seguridad alimentaria y el desarrollo de las comunidades rurales.

Las instituciones vinculadas de manera directa en la ejecución y coordinación de la red son:

- Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT)
- Fundación Ciara
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER)
- Instituto Nacional de Tierras (INTI)
- Corporación Venezolana Agraria (CVA)
- Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)

2) Programas y Acciones de la Fundación CIARA

La Fundación CIARA ejecuta y coordina un conjunto de programas para el desarrollo de los sectores rurales, y particularmente dirigidos a las comunidades más pobres. Entre esos programas destacan:

2.1) Programa de Extensión Agrícola (PREA)¹⁸³

“El programa se estableció mediante la suscripción de convenio de cofinanciamiento entre el Estado Venezolano y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial). El aporte nacional es compartido entre el gobierno central, los gobiernos estatales y municipales, y los usuarios del servicio de extensión. Mediante este convenio se pretende sentar las bases de un servicio nacional de extensión de carácter permanente, descentralizado,

¹⁸³Para la descripción de los programas de CIARA se ha tomado directamente como fuente: <http://www.ciara.gov.ve/>

cofinanciado, participativo, representativo y coordinado, capaz de satisfacer gran parte de las demandas de solución a problemas que afectan a la familia rural venezolana. Actualmente su cobertura alcanza 132 municipios, 1.461 comunidades con una atención directa a 17.475 familias rurales.”

2.2) El Proyecto de Apoyo a Pequeños Productores y Pescadores Artesanales de la Zona Semiárida de los estados Lara y Falcón (PROSALAF)

Es un proyecto cofinanciado por el Estado y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), mediante Contrato de Préstamo suscrito en 1992 para ser ejecutado en un período de siete años, y cuyo propósito es elevar el nivel de vida y las condiciones socioeconómicas de la población beneficiaria. Basa su acción en el manejo de aguas y suelos; en el apoyo a la producción, así como en el mejoramiento de las condiciones colectivas de organización, capacitación y comercialización de productos. Su población objetivo está constituida por 6.219 familias usuarias pertenecientes a 267 comunidades rurales atendidas directamente, cuyos ingresos se ubican en la categoría de pobreza relativa. La cobertura del programa es de 8 municipios localizados en 2 estados, Lara y Falcón.

2.3) Programa Regional y Nacional de Capacitación en Desarrollo Rural (FIDA-CIARA)

“Consiste en una red de redes nacionales, que articula un conjunto de organismos gubernamentales y no gubernamentales vinculados con la capacitación de talentos humanos en desarrollo rural. El programa se crea a través de un Convenio suscrito entre el Gobierno de Venezuela y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), iniciándose su ejecución en 1994. Los países miembros del Programa son: Brasil, Ecuador, Colombia, República Dominicana, Haití, Cuba y Venezuela. El mecanismo utilizado para cumplir con el propósito general del programa es la realización de eventos de capacitación identificados como intercambios de experiencias, cooperación técnica, pasantías, seminarios, talleres, encuentros, reuniones y conferencias. Como producto de tales actividades se generan diversas publicaciones: revista periódica, libros, documentos técnicos y boletines, entre otros”.

2.4) Programa especial de apoyo a pequeños y medianos productores agropecuarios (Sobremarcha-Ciara-Pan)

El Programa SOBREMARCHA CIARA-PAN está dirigido a generar capacidades humanas en los habitantes rurales para apoyar la consolidación y recuperación de infraestructura para el desarrollo rural, partiendo de las necesidades reales manifestadas a través de proyectos que han surgido de las propias comunidades rurales del país. Este programa tiene como finalidad estimular el trabajo de las comunidades rurales, impulsando su participación activa en la formulación, ejecución y evaluación de numerosos y relevantes proyectos orientados a la resolución de algunos de sus problemas más apremiantes y que son financiados en muy breve plazo.

A la presente fecha, se han recibido 1.233 proyectos comunitarios, tanto de infraestructura social y para la producción, como de capacitación en diversas temáticas para el desarrollo rural. Los proyectos ya aprobados corresponden a 431, por un monto de 2.532 millones de bolívares, que contribuyen directamente a mejorar las condiciones de vida de 46.822 familias campesinas. El programa ha generado un total de 2.892 empleos directos y ha aprobado recursos para dotar o remodelar 94 escuelas rurales, 52 dispensarios rurales, reparación o construcción de 60 acueductos rurales, refacción o construcción de 62 pequeños sistemas de riego, electrificación de 22 pequeñas comunidades, mejoramiento de 22 vías agrícolas y se aportaron recursos para la instalación de 41 agroindustrias rurales, todos los cuales son acompañados de la respectiva capacitación para su óptimo aprovechamiento por

parte de los usuarios. Igualmente, en la actualidad se encuentran en proceso de evaluación 802 nuevos proyectos por un monto de 4.586 millones de bolívares.

3) “Misiones” para la Seguridad Alimentaria

El término “Misión” es la denominación que el gobierno central (Ejecutivo Nacional) da a un conjunto de programas gubernamentales con objetivos específicos y dirigidos a grupos poblacionales previamente determinados. Las Misiones tienen como finalidad el desarrollo de programas en los cuales se hace énfasis en los aspectos sociales de la calidad de vida del individuo y están diseñados para que la propia población objetivo sea participe en su implementación y perfeccionamiento.

Una de las preocupaciones expresas del gobierno es materializar los principios de inclusión, participación, solidaridad y responsabilidad social, entre otros principios, sobre los que se fundamenta la estructura republicana que se constituye a partir de la promulgación de la actual constitución en 1999¹⁸⁴.

“Dada la magnitud de los problemas en materias de educación, salud y alimentación que coadyuvan a ese cuadro brutal de pobreza en el cual está inmersa la mayor parte de la población venezolana, y en virtud de la baja capacidad de respuesta que actualmente tienen los entes públicos y privados que tienen que ver con estas materias, el Ejecutivo Nacional ha establecido una serie de acciones interinstitucionales (Misiones) para atacar esa situación, a medida que se conforma la institucionalidad requerida para los cambios estructurales. De esta forma se crean las Misiones Robinson, Sucre y Ribas para atender a la población excluida de la educación, la Misión Barrio Adentro para los excluidos de la salud; la Misión Zamora para garantizar la producción agrícola y agroalimentaria, la Misión Mercal para garantizar el abastecimiento de alimentos, y la Misión Vuelvan Caras, para incorporar al trabajo a toda esa población excluida, mediante la educación y capacitación. En este sentido, la red nacional de capacitación tiene una incidencia directa en las Misiones Zamora, Mercal y Vuelvan Caras; e indirectamente en las otras” (MAT, 2004.Red Nacional de Capacitación para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Endógeno).

Es así como se han diseñado y puesto en práctica varios programas que están siguiendo el principio de las “Misiones” en diversas áreas como la salud, la agricultura, la seguridad alimentaria, el empleo y la educación (alfabetización, básica y universitaria), a fin de mejorar los índices de desarrollo humano de grupos poblacionales tradicionalmente excluidos. Estos programas surgen como una respuesta coyuntural a la poca capacidad de la estructura burocrática estatal en dar respuestas efectivas a las necesidades de la población, y mientras se perfecciona y transforma el aparato del Estado.

Ya se había mencionado que el gobierno ha puesto en funcionamiento una “Red Nacional de Capacitación para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Endógeno”, encargada de la coordinación interinstitucional e interdisciplinaria en relación con la seguridad alimentaria, dentro de la cual se encuentran las siguientes Misiones que tienen por objeto mejorar la seguridad alimentaria de la población en general, y de ciertos grupos vulnerables o de alto riesgo:

- a) Misiones para mejorar la disponibilidad de alimentos: Misión Zamora. Es un programa de siembra de rubros seleccionados con el objeto de incrementar la oferta nacional de bienes agroalimentarios.

¹⁸⁴En 1999 una Asamblea Nacional Constituyente promulga y por vía de referéndum se aprueba una nueva Constitución para el país. En la nueva carta magna la seguridad alimentaria adquiere rango de garantía constitucional (Art. 305).

- b) Misiones para mejorar el acceso a los alimentos: Misión Mercal. Tiene por finalidad mejorar el acceso económico, a través de una red de mercados populares que permiten distribuir y vender bienes de consumo alimentario a precios de venta subsidiados para el consumidor.
- c) Misiones para mejorar la cantidad y la calidad de la alimentación: el gobierno incluye en esta categoría programas educativos, de salud y de empleo, con el objeto de mejorar, por vía indirecta, a través de la instrucción formal y la alfabetización, la calidad y el acceso a la información sobre nutrición, salud, y el incremento del acceso a los alimentos a través del empleo. Aquí las siguientes Misiones:
 - a. Misión Robinson: programa de alfabetización.
 - b. Misión Ribas: programa para culminar la educación secundaria de los bachilleres rezagados.
 - c. Misión Sucre: es un programa de acceso a la educación superior o universitaria.
 - d. Misión Barrio Adentro: programa de asistencia médica primaria en los sectores populares urbanos y rurales.
 - e. Misión Vuelvan Caras: plan para el desarrollo de actividades productivas a través de microempresas y cooperativas para mejorar los niveles de desempleo y subempleo.

4) Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA)

Venezuela está incorporado al conjunto de países que desarrollan en la actualidad el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), puesto en marcha por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en 1994, y que tiene por objetivo ayudar a los países de bajos ingresos con déficit de alimentos, para mejorar su seguridad alimentaria mediante la dinamización de la producción y la productividad agrícolas, bajo un enfoque multidisciplinario, participativo y sostenible, a fin de mejorar el acceso de la población a los alimentos.

La cobertura geográfica del PESA es nacional y abarca en su fase demostrativa a 20 comunidades rurales campesinas y 10 comunidades indígenas. El PESA de Venezuela se constituye en el más grande y amplio de su tipo en el hemisferio. El programa en el país está integrado por 6 componentes o subprogramas, a saber:

4.1) Programa especial de seguridad alimentaria (PESA)

Tiene como objetivo principal fortalecer las capacidades de gestión y el capital social de la población rural agrícola y de sus familias, a los fines de transformar y diversificar la producción agropecuaria y mejorar su articulación con los mercados agroalimentarios; esto deberá elevar los ingresos netos de los pequeños agricultores, garantizando el empleo rural, el equilibrio social, económico y la igualdad de género.

4.2) Programa Cooperación Sur – Sur de apoyo al PESA entre Venezuela, Cuba y la FAO

El objetivo principal de este componente es apoyar al PESA a través de la asistencia técnica de profesionales de campo con experticia en materia agrícola, radicados en las áreas de ejecución seleccionadas. Se enmarca en un Acuerdo Tripartito suscrito entre los Gobiernos de Cuba y de la República Bolivariana de Venezuela y la FAO, firmado en agosto del año 2001.

4.3) Programa de Transferencia de Tecnología para la Intensificación de la Producción Agrícola (TTIPA)

El objetivo principal de este componente es apoyar al gobierno en la implementación de programas y actividades de capacitación para el desarrollo productivo y comercial de

rubros alimenticios que contribuyan al fortalecimiento de las condiciones agroproductivas del sector agrícola y a garantizar la seguridad alimentaria de la población.

4.4) Programa de Manejo de los Recursos Naturales y Ordenamiento del Tierras (MRNOT)

Este programa tiene como objetivo establecer un sistema de información territorial permanente de evaluación de tierras, para que sirva de apoyo a la zonificación agroecológica y socioeconómica del país, que permita a través de un Sistema de Información Geográfica contar con las herramientas necesarias para la planificación del aprovechamiento de los recursos naturales y la planificación territorial.

4.5) Sistema Nacional de Información Agrícola (SNIA)

El SNIA es un programa para la creación de un sistema de información agrícola de cobertura nacional. Este sistema permitirá disponer de información estadística sectorial, para la toma de decisiones en la definición, formulación, evaluación y ejecución de políticas públicas sectoriales. El sistema prevé el establecimiento de una red para la conexión e intercambio de información estadística agraria, cartográfica y bases de datos, tanto a nivel nacional como internacional.

4.6) Programa de Multiplicación de Semillas para la Seguridad Alimentaria (PMSSA)

Tiene como objetivo principal contribuir al mejoramiento de la seguridad alimentaria de las poblaciones pobres en Venezuela mediante la provisión de semillas de calidad mejorada, a través de técnicas multiplicadoras artesanales mejoradas por parte de los pequeños y medianos productores agrícolas venezolanos. El PMSSA se estructura como una estrategia para garantizar el suministro de insumos a los productores beneficiados por el PESA.

4. UNA ESTRATEGIA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Cualquier estrategia de seguridad alimentaria para Venezuela está marcada por una realidad objetiva de mucha influencia: el país es fundamentalmente urbano (87%) y con elevados índices de pobreza y pobreza extrema, y sus habitantes dependen de un salario para poder comprar alimentos. La ausencia de ingresos o la insuficiencia de éstos afecta el acceso económico a los alimentos, y por ende su acceso físico, por lo que en esas condiciones la mayoría de los programas que conlleven al mejoramiento de la seguridad alimentaria deben tener como norte disminuir o compensar los ingresos insuficientes o inexistentes, y particularmente a superar el desempleo. Citando a Sen¹⁸⁴ (1998, p.56), *“a nivel económico, es importante darse cuenta que la gente padece de hambre, cuando no tiene los medios para adquirir los alimentos”*.

Existe suficiente evidencia para afirmar que la pobreza afecta negativamente la seguridad alimentaria de los hogares, sobre todo de aquellos hogares urbanos donde el acceso a los alimentos se logra únicamente a través de la compra de los mismos en los mercados, sean estos formales o informales.

¹⁸⁴Amartya Sen es un reconocido catedrático e investigador que fue galardonado con el premio Nobel de Economía en 1998, entre otros temas, por sus trabajos analíticos y empíricos acerca de las causas de la desnutrición y el hambre en países en desarrollo.

La pobreza y la inseguridad alimentaria forman un círculo vicioso. La mayor parte de la literatura demuestra que existe una fuerte correlación entre pobreza e inseguridad alimentaria. Esta, a su vez, es fuente generadora de pobreza, porque afecta las capacidades y disminuye la productividad de los individuos. Por lo tanto, se debe vencer el círculo vicioso de la pobreza como generadora y como resultado de la inseguridad alimentaria. La mejor estrategia contra la inseguridad alimentaria y el hambre es una estrategia de reducción de la pobreza (IFPRI, 2003), lo cual nos lleva a programas de largo aliento para el incremento de las inversiones productivas que conlleven al aumento de las oportunidades de empleo formal, sin olvidar los programas para mejorar las capacidades de los individuos a través de la formación y de la instrucción, como primera condición necesaria para una estrategia sostenible de reducción de los niveles de inseguridad alimentaria en un país urbano de elevada renta petrolera como es el caso de Venezuela. El empleo formal garantiza no solamente un ingreso a los habitantes del país, sino también el acceso a sus derechos laborales que lo complementan.

Los anteriores señalamientos no deben hacer pasar por alto al sector rural por muy pequeño que éste sea, sobre todo cuando caemos en cuenta que los mayores niveles de pobreza, vale decir, de pobreza extrema, se encuentran generalmente localizados en el sector rural, geográficamente y asistencialmente aislado en comparación a los sectores urbanos. Los programas para el desarrollo rural dentro de una estrategia de seguridad alimentaria, si son efectivos, cumplen una doble función.

Por una parte, contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida del habitante rural, mejorando sus ingresos y su seguridad alimentaria. Por la otra, representan un desarrollo de tipo territorial al detener las migraciones hacia la ciudad, y permitir el ejercicio de la soberanía nacional mediante la ocupación del territorio. Tres áreas para el diseño de programas de acción pública son particularmente importantes para las poblaciones rurales empobrecidas: i) la regularización de la tenencia y del acceso a las tierras de cultivo; ii) la capacitación y educación; y iii) el acceso al financiamiento de las actividades productivas y el mejoramiento de la infraestructura rural.

Vale la pena señalar que el sector agropecuario, como parte del sector rural del país, puede y debe cumplir un papel de gran importancia dentro de una estrategia para la reducción de la inseguridad alimentaria y el hambre, mientras sean fuente generadora de bienes agroalimentarios de calidad y a precios competitivos que no se constituyan en una carga adicional e indebida para los consumidores pobres del país. Todo programa de ayuda al sector productivo debe tener como norte la producción de alimentos baratos y de calidad.

Como parte de los objetivos del presente trabajo, las anteriores consideraciones permiten sugerir a los planificadores algunos objetivos de política pública para mejorar los niveles de seguridad alimentaria en el país. Se sugieren 6 áreas de acción, y dentro de cada área, los siguientes programas o lineamientos de programas, a saber:

a) Empleo urbano: para mejorar el nivel de empleo y de ingresos de la población pobre del país:

- Planes para la expansión del empleo formal, productivo y permanente, tanto cuantitativamente como en su calidad.
- Estímulo a la inversión productiva para aumentar su capacidad empleadora; diversificar no sólo el parque industrial, sino el agrícola o de servicios, o recuperar el existente que se encuentra en estado de decadencia o abandono.
- Programas de apoyo a la pequeña, mediana empresa y a las microempresas informales en cualquier área de la actividad económica; son más efectivos que las políticas asistenciales.

b) Ingresos rurales: para incrementar el nivel de ingresos de la población rural

- Programas de Educación Rural: los estudios rurales deben adaptarse para que instruyan para la producción, el trabajo y la vida rural.
- Programas para el mejoramiento de los sistemas de producción a nivel rural: titulación de tierras, transferencia tecnológica por zonas agroclimáticas, financiamiento rural (cajas rurales), mecanización e insumos.
- Dotación de servicios (Ej.: telefonía rural) e infraestructura (Ej.: vías de penetración).
- Desarrollo de sistemas de comercialización y financiamiento preferencial para los pequeños productores rurales.
- Mejorar la institucionalidad de las relaciones contractuales de los productores en general, y de los pequeños productores en particular, como eslabones débiles de la cadena de producción-comercialización-transformación. El marco legal debe ajustarse a esta particularidad mediante la promulgación de leyes que definan y regulen los contratos agrarios.
- Mejorar la institucionalidad de la titulación de tierras. Hoy en día la ley de tierras en Venezuela está limitada a la adjudicación de parcelas o lotes sin posibilidad de hipoteca, ni de otro tipo de garantía salvo el de prenda sobre la cosecha, lo cual cierra las posibilidades de financiamiento formal a los adjudicatarios; ello deja un espacio para la mejora institucional, si se ajusta la ley a la dinámica productiva.

c) Producción agrícola y pecuaria: para incrementar la producción agropecuaria nacional y mejorar la competitividad de la oferta alimentaria.

- Programas de Circuitos Agroalimentarios basados en la competitividad: se debe incentivar la producción excedentaria de rubros seleccionados, a precios competitivos en el mercado.
- Desarrollar un sistema de comercialización para insumos y productos agrícolas, con acceso igualitario para todo tipo de productor.
- Integrar los programas gubernamentales de distribución alimentaria con los circuitos agroalimentarios nacionales.
- Desarrollo de programas de formación para funcionarios en teoría económica y de circuitos agroalimentarios.

d) Salud y Nutrición: para mejorar las prácticas de alimentación, salud e higiene.

- Rediseñar los programas educativos para que incluyan las buenas prácticas de alimentación y de higiene con carácter obligatorio.
- Diseñar programas para la promoción de estas prácticas bajo la responsabilidad de instituciones como el Instituto Nacional de Nutrición (INN) y el Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor (INDECU).

e) Sectores vulnerables: programas para la protección integral de los sectores más vulnerables

- Se deben diseñar y fortalecer los programas concertados entre el Estado y la agroindustria, para la fortificación y enriquecimiento de alimentos. Utilizar como vehículos de estos programas a los alimentos de mayor consumo en el país, como son la harina precocida, el pan de trigo, las pastas o el arroz. Estos programas deben enfatizar los nutrientes cuya disponibilidad actual en Venezuela no satisface los requerimientos, como el calcio y la riboflavina.
- Ampliar la red de programas de comedores escolares.

- ³ Diseñar programas de distribución de vitaminas deficitarias como la Vitamina A, entre escolares y mujeres embarazadas.
- ³ Rescatar o rediseñar programas del tipo Multihogares y Hogares de Cuidado Diario, donde la propia comunidad participa en su ejecución como actores activos.

f) Mejorar el marco institucional para que las regulaciones sean exitosas y el acceso a las oportunidades se de por igual entre todos los individuos.

Se debe contribuir a mejorar el ambiente legal e institucional para que las normas permitan la creación de motivaciones positivas para la iniciativa particular y la organización y participación colectiva. El marco legal debe permitir incrementar la eficiencia, la transparencia y la justicia en las relaciones de producción y de consumo. El Estado siempre juega un papel regulador, pero la efectividad de estas regulaciones dependerá de la calidad de las normas dictadas, lo cual pasa por un conocimiento sobre cómo prever la forma en que los individuos actuarán realmente, luego de que una norma, o una ley se aplican. Esto conduce a sugerir programas para mejorar la gerencia pública, haciendo énfasis en la formación de los funcionarios en teoría y práctica sobre políticas gubernamentales, y particularmente la formación en métodos de análisis cuantitativo para la evaluación *ex ante* del impacto de los programas que se diseñan.

Para ilustrar, conviene recordar que todo programa o medida sectorial afecta a los demás sectores relacionados, no siempre de forma positiva. A manera de ejemplo tenemos que los programas de ayuda o estímulo a la producción agrícola, cuando se diseñan aisladamente, sin visión de cadena o circuito, tienden generalmente a incrementar el precio de los alimentos, con lo cual se afecta la seguridad alimentaria de los consumidores. El reto para el planificador estará en compensar los efectos colaterales negativos, diseñando programas integrales, al menor costo posible para el Estado y para los consumidores.

5. COMENTARIOS FINALES

El consumo de alimentos debe verse como un hecho social muy complejo, necesario para satisfacer una necesidad fisiológica fundamental. Es el resultado de confrontar las necesidades de grupos poblacionales que presentan unas determinadas características demográficas, socioeconómicas, geográficas, y variados niveles y patrones de consumo, con una determinada disponibilidad de alimentos, energía y nutrientes, al nivel del comercio detallista, que a su vez presenta unas características propias de estructura, estacionalidad, localización y accesibilidad. (Calvani, 2003; p.7).

El enfrentamiento que sugiere la anterior definición, entre una población demandante y la disponibilidad de alimentos, determina a la larga el estado nutricional, el cual deriva en consecuencias para el desarrollo individual y colectivo.

Cuando falla el consumo alimentario pueden generarse no solamente problemas nutricionales, también puede conducirnos a una situación más compleja que afecta negativamente la *seguridad alimentaria*. Cuando esto sucede existen herramientas de política pública que permiten a los gobiernos compensar tal problemática.

Se hace necesario insistir, aunque resulta obvio afirmarlo, que a la postre, la eficacia de los programas sobre seguridad alimentaria, serán evaluados en base a los resultados obtenidos. En el caso venezolano, se aspira que los programas destinados al mejoramiento de la seguridad alimentaria cumplan al menos la meta de eliminar o mejorar las señales de alarma, que para el caso del país fueron identificadas en este trabajo, como las causas de la inseguridad alimentaria de su población. A saber, los elevados niveles de pobreza, cuyo origen principal es el alto desempleo urbano y rural, e ingresos bajos e inestables.

Por otra parte, el sector agrícola doméstico es deficitario y poco competitivo en términos relativos, que impide contar con una oferta doméstica abundante que contribuya a moderar los precios de los alimentos al consumidor.

Se puede afirmar que la seguridad alimentaria implica: i) unos medios de producción que garanticen un suministro adecuado de alimentos; es decir, la oferta de alimentos debe ser suficiente y estable, para cubrir las necesidades nutricionales de la población, provenga aquella de la producción nacional o de las importaciones; ii) unos canales de distribución eficientes y efectivos, y, iii) que la población consumidora tenga los medios económicos adecuados para adquirir bienes alimentarios de calidad en los mercados (Carrizales, 2003). Disponibilidad y acceso, son dos palabras claves del concepto, que los planificadores deben tomar en cuenta en el diseño de las políticas.

Igualmente, los planificadores nacionales deben tener presente permanentemente que los programas que se ejecuten deben lograr reducir el déficit calórico *per capita* de la dieta del venezolano y de la venezolana. En otras palabras las disponibilidades calóricas del consumo de alimentos deben cubrir diariamente el requerimiento mínimo de 2.500 calorías por persona por día. Igualmente deben tomar en cuenta, que para poder cumplir con los objetivos del milenio de ONU, se debe reducir la inseguridad alimentaria, de dos millones de personas en diez años. Esto equivale a unos 200.000 venezolanos y venezolanas por año entre el 2005 y el año 2015, en términos lineales (sin ajustar por nacimientos ni decesos), y bajo el supuesto de que en esos años nadie entre o padezca de inseguridad alimentaria.

Es por ello que las acciones que se implementen y los programas que se ejecuten dentro del marco de la estrategia deben, por tanto, conducir a:

- Mejorar la adecuación calórica del consumo de alimentos;
- Garantizar el poder de compra alimentario mínimo de la población;
- Reducir efectivamente el número de personas en estado de inseguridad alimentaria hasta llegar a cero en un plazo razonable.

Vale decir entonces, que todas las acciones que se programen con el objeto de mejorar la seguridad alimentaria, no tienen sentido si no contribuyen, al menos, con el logro de esas tres metas.

Cualquier programa que se implemente debe tener como norte la visión que se ha tomado como referente de seguridad alimentaria en la propia Constitución actualmente vigente en el país, es decir, **la disponibilidad suficiente y estable de alimentos**, y el **acceso oportuno y permanente** a estos alimentos. Si no se toma en cuenta esta visión o los planificadores la pierden en su horizonte, los resultados pueden ser nulos o inclusive contrarios a lo esperado.

Se insiste que si bien en Venezuela la mayoría de los hogares pobres se encuentran en las zonas urbanas, también la evidencia apunta a que los más pobres de los pobres se encuentran en el medio rural. Por lo tanto, aunque el sector rural no sea estadísticamente importante desde un punto de vista cuantitativo, sí lo es desde el punto de vista cualitativo. Debe considerarse, por lo tanto, un sector vulnerable y, en consecuencia, ser objeto de una protección especial en los planes dirigidos a superar la inseguridad alimentaria.

Finalmente, aunque se pueda afirmar con base a las evidencias que, para el caso venezolano, la pobreza es la principal causa del la inseguridad alimentaria y el hambre, también se debe aclarar que no es una causa exclusiva ni excluyente. En consecuencia, una

estrategia de seguridad alimentaria debe estar fundamentada en los siguientes lineamientos o principios básicos:

- i) visión integral de la seguridad alimentaria, que incluya tanto elementos económicos como no económicos;
- ii) revalorización del papel de la agricultura en el país, no solamente como productora de alimentos, sino como empleadora de mano de obra y dinamizadora del resto de la economía;
- iii) reconocimiento de la diversidad cultural, productiva y socioeconómica de las poblaciones objetivo;
- iv) participación de los actores involucrados;
- v) el fortalecimiento institucional de los entes encargados de llevar adelante las estrategias de seguridad alimentaria;
- vi) utilización de instrumentos para el seguimiento y evaluación de la estrategia, que permita los ajustes y correcciones de los programas en marcha, y el aprendizaje a partir de los errores.

BIBLIOGRAFÍA

Abreu, Edgar. 2003. Cambios Alimentarios y Nutricionales en Venezuela: 1970-2001. En: Memoria Seminario-Taller La Seguridad Alimentaria en Venezuela. Maracay 13-14 Noviembre 2003. FAO Proyecto TCP-RLA-2909 “Estrategias e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina”.

Banco Mundial. 2005. World Development Indicators 2005.
<http://devdata.worldbank.org/external/CPPProfile.asp?SelectedCountry=VEN&CCODE=VEN&CNAME=Venezuela&PTYPE=CP>

Belik, Walter. 2004. Repensando las Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina. En: Belik, Walter (organizador). 2004. Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina. Proyecto FAO-FODEPAL. Editorial Hucitec. Sao Paulo.

Calvani A, Francisco J. 2003. 51 Años de Trayectoria Energética y Nutricional en Venezuela. Fundación Polar. Caracas.

Carrillo, Zaida y Lares, Rebeca. 2003. Situación Alimentaria y Nutricional de la Población Venezolana. En: Memoria Seminario-Taller La Seguridad Alimentaria en Venezuela. Maracay 13-14 Noviembre 2003. FAO Proyecto TCP-RLA-2909 “Estrategias e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina”.

Carrizales, Elsi. 2003. La Seguridad Alimentaria en la Constitución de 1999 y sus implicaciones en el diseño de políticas públicas para el sector agroalimentario. Trabajo de Grado para optar al Título de Ingeniero Agrónomo. Facultad de Agronomía. UCV. Maracay.

De Garine, Igor. 1999. Antropología de la alimentación: entre Naturaleza y Cultura. En: Alimentación y Cultura. Actas del Congreso Internacional, 1998. Museo Nacional de Antropología. Volumen I. La Val de Onsera. España.

FAO. 2000. Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Esquema de Estrategia para el Desarrollo Agrícola Nacional hacia el 2010. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Caracas-Venezuela.

FAO. 2004. Tendencias y Desafíos en la Agricultura, los Montes y la Pesca en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

FAO. 2003. State of Food Insecurity in the World 2003. Roma.

Instituto Nacional de Estadística (INE). (10 de agosto de 2004). Aspectos Físicos, Población, Economía y Condiciones de Vida. (on line). <http://www.ine.gov.ve/ine/>

Instituto Nacional de Estadística (INE). (15 de junio de 2005). Estadísticas Económicas (on line). <http://www.ine.gov.ve/>

International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2003. Estrategia del IFPRI. Hacia la Seguridad Alimentaria y Nutricional: Investigaciones sobre políticas alimentarias, fortalecimiento de la capacidad y comunicación de las políticas. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias. Washington, D.C.

Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2000. Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000: Caminos para superar la pobreza. PNUD.

Pantin, G.; Bellorín, M. y Monascal, E. 1999. Valores, cultura y alimentación: Un enfoque integral. En: Actas del Congreso Internacional de Alimentación y Cultura. (22-24 de abril, 1998). Vol. I, pags. 158-180. Museo Nacional de Antropología.. Madrid, España.

Reutlinger, Shlomo. 1987. Food Security and Poverty in Developing Countries. En: Price, James; Leslie, Joanne and Hoisington, Caroline. 1987. Food Policy. Integrating Supply, Distribution, and Consumption. EDI Series in Economic Development. The World Bank. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, Md. 567 p

Sen, Amartya. 1998. What to do about Famine. Interview. Newsweek. November 2.

CAPÍTULO 8 PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA

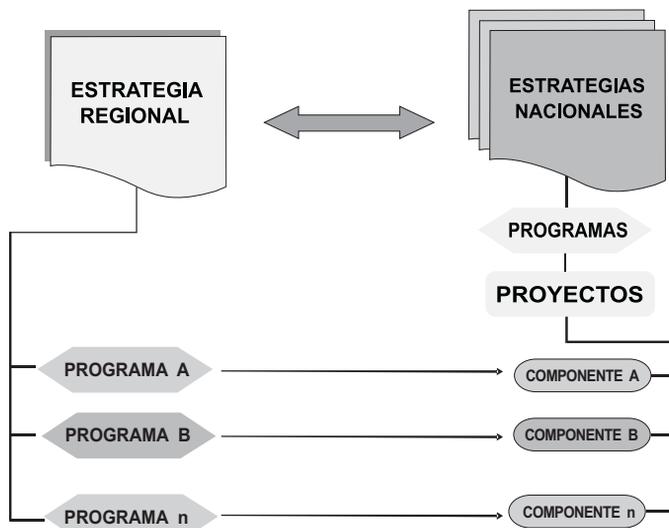
Salomón Salcedo Baca y Alberto Lora Aguancha

1. VISIÓN Y ARTICULACIÓN CON LAS ESTRATEGIAS NACIONALES

Como se ha visto en los capítulos anteriores, cada país andino ha realizado esfuerzos para conformar su propia estrategia nacional de seguridad alimentaria, siguiendo los arreglos institucionales, modalidades de intervención y ritmos propios. En este contexto, una Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria buscaría potenciar las estrategias nacionales mediante la instrumentación de programas específicos que aprovecharían las escalas de intervención de proyectos en un ámbito regional, tendrían una cobertura mayor y posibilitarían una mejor y más eficiente asignación de los recursos.

De esta manera, la estrategia regional buscaría nutrir y complementar a las estrategias de carácter nacional. Es decir, a través de los programas de la estrategia regional, se brindaría soporte técnico y metodológico a componentes específicos de los diversos proyectos nacionales relacionados con la seguridad alimentaria (Figura 1).

Figura 1.
Relación entre la Estrategia Regional y las Estrategias Nacionales de Seguridad Alimentaria



Fuente: Elaboración propia.

1.1. Fundamentos de una Estrategia Regional Andina

Los capítulos anteriores dejaron de manifiesto que la inseguridad alimentaria es un problema común que padecen los países de la Comunidad Andina, especialmente las

poblaciones en situación de pobreza y sobre todo las localizadas en el medio rural. La magnitud y complejidad de la inseguridad alimentaria en la Región Andina requieren diseñar e instrumentar mecanismos creativos adecuados, que aceleren el ritmo de reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Una estrategia regional se fundamenta en los siguientes argumentos:

Sistemas Agrícolas en Común. Existen sistemas agrícolas con características en común que rebasan las fronteras de la división política, y para los cuales la implementación de programas específicos de lucha contra la inseguridad alimentaria, replicabilidad e intercambio de experiencias, y un eventual diseño de instrumentos regionales de política, supone una mayor efectividad y eficiencia de los recursos mediante un enfoque regional.

Sinergia entre integración comercial andina y seguridad alimentaria. La integración comercial es un proceso en curso en la región andina. Desde 1993, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela eliminaron sus aranceles y abrieron recíprocamente sus mercados; Perú se incorporó a dicho proceso en julio de 1997 y viene liberando su comercio con sus socios andinos en forma gradual, liberación que culminará en diciembre de 2005 cuando se incorporará totalmente a la Zona de Libre Comercio Andina. El dinamismo del comercio agrícola interandino durante los noventa ha sido dos veces mayor que el de los países andinos con el resto del mundo. El comercio interandino fomenta la actividad económica y genera oportunidades de empleo para la población pobre, lo que a su vez mejora el acceso a los alimentos. Asimismo, al incrementarse el comercio interandino, aumenta la oferta de alimentos en la región y se reduce la variabilidad de la oferta alimentaria.

Los países andinos han buscado la coordinación y armonización de las políticas económicas y sociales, la unificación de leyes en ciertos campos, la programación conjunta, y la complementariedad en el proceso de industrialización regional. Una iniciativa regional de seguridad alimentaria contribuye con los objetivos de la integración andina, en la medida en que ofrece alternativas para reducir la pobreza y promover el desarrollo económico.

Potenciar los acuerdos de libre comercio con terceros países. La puesta en marcha del Acuerdo CAN – MERCOSUR, las negociaciones del TLC con Estados Unidos y el proceso de valoración conjunta de la integración regional andina para lanzar las negociaciones con la Unión Europea son los mayores retos que enfrenta la región andina en las próximas décadas, que se corresponde con su estrategia de inserción en el mercado internacional. Se trata de los principales socios comerciales de los países andinos con los cuales se busca consolidar las preferencias unilaterales concedidas, profundizarlas y acordar disciplinas comerciales en ámbitos que trascienden el comercio y tienen repercusiones importantes sobre la sociedad en su conjunto.

Un TLC con Estados Unidos, la mayor potencia económica mundial, que representa el 43.3% de las exportaciones de Colombia, el 25.8% del Perú, y el 37.7% del Ecuador, seguramente generará una reorganización del aparato productivo en cada país de la región, e impondrá nuevos desafíos para el logro de la seguridad alimentaria. “Además del inmenso impacto que tendría en las economías andinas en las próximas décadas, no pueden desconocerse los efectos que generaría en la política exterior y comercial de cada uno de nuestros países y en la manera de abordar los demás acuerdos comerciales en que están involucrados”.¹⁸⁶ De modo similar, un acuerdo con la Unión Europea, al tiempo que potencia las posibilidades de exportación de bienes y servicios, crea condiciones para la inversión, fortalece la competencia, y crea expectativas respecto de sus efectos sobre el bienestar de la población.

¹⁸⁶ “El TLC Andino con los Estados Unidos: Nueva oportunidad para profundizar la integración”. Guillermo Fernández de Soto, Secretario General de la Comunidad Andina. 1 de diciembre de 2003.

Armonización de las políticas en el ámbito subregional. Los objetivos de los países andinos, en la búsqueda de un mayor desarrollo económico e inserción en el contexto internacional, condujeron a la región a adoptar políticas de apertura al comercio mundial a comienzos de los años noventa, que redujeron la protección frente a terceros países, y facilitaron tanto la adopción de compromisos para el establecimiento de un Arancel Externo Común y la consolidación de una Zona de Libre Comercio. Asimismo, la adopción progresiva de normas, en materia aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios, propiedad intelectual, etc., constituyen avances adicionales que se han materializado desde la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969, hasta la ratificación de la iniciativa de integración comercial y económica en 1997 cuando se conformó la Comunidad Andina.

Los países de la Comunidad Andina, además, están desplegando esfuerzos conjuntos para lograr la armonización de las políticas macroeconómicas, especialmente en materia cambiaria, financiera y fiscal. El Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, bancos centrales y responsables de planeación económica de la CAN han logrado avances en la definición de los criterios de convergencia en materia de inflación, deuda pública y déficit fiscal.

Por otra parte, los países andinos están aplicando políticas en el área agropecuaria, cuyos principales componentes son el Sistema Andino de Franjas de Precios, el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, el desarrollo de programas conjuntos para el fortalecimiento de las Cadenas Productivas y otros instrumentos de carácter sectorial relacionados con Programas de Desarrollo Rural.

Recientemente, la incorporación de elementos relacionados con la Agenda Social Andina motivó la creación de una institucionalidad en el ámbito regional que se encargará de generar y llevar adelante políticas, en las cuales tanto el desarrollo rural como la seguridad alimentaria cobran singular importancia. En la actualidad, se crearon los Comités Nacionales del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), que formularán proyectos regionales del PIDS, dentro de los cuales están los referidos a desarrollo rural y seguridad alimentaria.

Experiencia en iniciativas regionales en campos relacionados a la agricultura/pesca y la seguridad alimentaria. En la región se han desarrollado iniciativas que posteriormente se han materializado en proyectos concretos regionales, en los que la FAO y otros organismos internacionales han jugado un papel importante. Algunos de los temas que han desarrollado estas iniciativas son, por ejemplo, el manejo sanitario del cultivo de camarón, sistema de información en biotecnología agrícola, manejo sostenible de recursos forestales, etc.

Existencia de decisiones comunitarias y normas de aplicación regional, así como de políticas, directrices y lineamientos para enmarcar actividades conjuntas en el campo agropecuario y de la seguridad alimentaria regional (Sistema de Integración Regional; Convenio Social del Sistema Andino de Integración; Zonas de Integración Fronteriza (ZIF); Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las Drogas Ilícitas y delitos conexos; Programas de Acción de Convergencia (PAC); Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA); lineamientos para la formulación del Plan Integrado de Desarrollo Social; Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino; Régimen Común sobre acceso a los recursos genéticos; lineamientos de la política exterior común).

Economías de escala a nivel institucional. Una estrategia regional podría maximizar el trabajo y los esfuerzos de las instituciones de investigación, de sanidad, oficinas de información y estadística agropecuaria, laboratorios, etc., que existen en la región, lo que evitaría duplicar funciones, reduciendo así los costos.

A pesar que la mayoría de los problemas críticos de pobreza y seguridad alimentaria tienen características nacionales, se torna cada vez más evidente que las políticas nacionales deben ser complementadas mediante la remoción de las restricciones en el ámbito regional y a través de mayores oportunidades de acceso a los mercados regionales e internacionales de productos agrícolas y agroindustriales. Además, algunos de los factores que afectan la seguridad alimentaria tales como los recursos hídricos, las enfermedades transfronterizas y la gestión del medio ambiente, pueden ser mejor abordados desde un enfoque regional. La seguridad alimentaria debe promoverse mediante una combinación del aumento de la producción y productividad a nivel de pequeños productores y de desarrollo del mercado interno y del comercio regional e internacional. Debe darse también una adecuada prioridad a la eliminación o reducción de las barreras al comercio, al desarrollo de los recursos humanos a nivel regional y nacional, a la armonización de las políticas agrícolas y al fortalecimiento de las instituciones involucradas.

1.2. Visión de la Estrategia

La Estrategia Regional Andina de Seguridad Alimentaria nace a partir de las Estrategias Nacionales y los resultados de los Talleres Regionales que han sido desarrollados en el marco del proyecto TCP/RLA/2909 “Estrategia e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina”, y que actualmente constituyen la base para la formación de planes y políticas de seguridad alimentaria en cada país. La estrategia regional andina se define a partir de una visión, compartida con las estrategias nacionales, que es la siguiente:

Visión: Se reafirma el compromiso asumido en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 de reducir a la mitad, al menos, el número de personas desnutridas en los países andinos para el año 2015.

Ello significa que para el año 2015, el número de personas con problemas de inseguridad alimentaria en la región no deberá ser mayor a 7.8 millones.

1.3. Lineamientos de las estrategias nacionales como base de los programas de la estrategia regional

Las propuestas de los programas de las estrategias nacionales, que se presentan en los capítulos anteriores, fueron concebidas atendiendo a la heterogeneidad productiva, socioeconómica, étnica y cultural de cada país; sin embargo, en las estrategias nacionales se identificaron lineamientos comunes:

- ³ **Enfoque integral, multisectorial y multiinstitucional** al problema de la inseguridad alimentaria.
- ³ **Enfoque productivo silvoagropecuario** contemplando también **alternativas productivas no agrícolas** (turismo, artesanía, etc.).
- ³ Búsqueda de la **rentabilidad y competitividad** de la actividad agropecuaria, mediante la identificación y explotación de sus ventajas comparativas, introduciendo tecnologías apropiadas, y **sistematizando** y reproduciendo la experiencia de “buenas prácticas” agropecuarias existente en diversos proyectos de la región. Cuando lo amerite, se hará una diversificación productiva, que tome como punto de partida la demanda del mercado.
- ³ Toda actividad productiva, tanto agropecuaria como no agropecuaria, a ser fomentada por los programas, pondrá especial cuidado en su **vinculación a los circuitos comerciales y acuerdos comerciales existentes en la región**. Con el objeto de que los pequeños

productores maximicen el valor agregado de sus actividades, los programas de seguridad alimentaria tendrán un enfoque de cadenas productivas. Así, se desarrollarán prácticas, por ejemplo, de post-cosecha y de almacenamiento y, en la medida de lo posible, de transformación y de intercambio comercial.

- Los programas de seguridad alimentaria harán un **manejo sostenible de recursos naturales**, y tendrán un enfoque de manejo integrado de cuencas. El riego, en particular, jugará un papel importante en los programas, tanto para mitigar la vulnerabilidad de la producción a las condiciones climatológicas, como para reducir el desperdicio del agua que todavía se observa en diversas regiones. Así, por ejemplo, se desarrollarán programas de capacitación en prácticas sencillas como la captación de agua de lluvias y el establecimiento de sistemas artesanales de riego.
- La **educación y capacitación** serán componentes fundamentales de los programas, se utilizarán, por ejemplo, capacitación y asistencia a nivel regional para la negociación de futuros acuerdos comerciales que beneficien a la población con problemas de pobreza e inseguridad alimentaria.
- Los programas contarán con **redes de información y comunicación** que estarán interconectadas en los distintos ámbitos de ejecución de los programas regionales. Ello permitirá, entre otros, el intercambio de experiencias, el acceso a especialistas para resolver problemas técnicos específicos, o en general a prestadores de servicios, y la provisión de información de mercados y precios.
- Para que los programas de seguridad alimentaria tengan éxito, es indispensable el **fortalecimiento institucional**, y el aprovechamiento regional de las instituciones existentes. Para ello, se potenciará la Cooperación Sur-Sur y la institucionalidad de la CAN.

Dados los anteriores lineamientos de las estrategias nacionales, se han formulado los programas de la estrategia regional con el propósito de potenciar las iniciativas nacionales. Se propone que estos programas constituyan una primera fase de acción, y durante su ejecución se formularían los contenidos de las fases siguientes, orientadas a establecer un sistema regional y nacional de seguridad alimentaria.

La operación de un sistema de seguridad alimentaria, que comprenda un proceso dinámico e iterativo, es esencial para la identificación de los problemas que determinan la inseguridad alimentaria y sus posibles soluciones. El proceso, partiendo de las acciones que actualmente ejecutan los países andinos, será una herramienta que permitirá formular y adecuar periódicamente el marco de políticas, planes y programas, y su correspondiente implementación a nivel nacional y regional en el corto, mediano y largo plazo. Ello optimizará los recursos que asignan los gobiernos de los países, y sus resultados podrán ser replicables en los demás países de la región.

Los programas que se proponen para la estrategia regional son:

- a. Redes de información, comunicación y seguimiento
- b. Fortalecimiento institucional
- c. Capacitación
- d. Comercio
- e. Investigación y extensión agropecuaria
- f. Seguimiento y evaluación de impacto

2. PROGRAMAS DE LA ESTRATEGIA

2.1. Redes de Información, Comunicación y Seguimiento

Los nuevos medios disponibles en el mundo para crear, procesar y difundir información mediante redes y tecnologías de la información y de las telecomunicaciones posibilitan que la sociedad pueda crear, consultar, utilizar y compartir información de cualquier tipo para que los individuos, comunidades y naciones aprovechen de una mejor manera toda su capacidad y potencial para promover el desarrollo, mejorar la calidad de vida de sus pobladores y fortalecer la inclusión y la cohesión social, la transparencia, la eficiencia productiva, la gestión pública, la cooperación y la integración social y económica regional.

En particular, las políticas dirigidas a promover la seguridad alimentaria requieren de una información exacta y oportuna sobre la incidencia, la naturaleza y las causas de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad para que las decisiones aumenten su eficacia y se ajusten a las necesidades existentes. No obstante, este tipo de información es insuficiente en muchos países para determinar con la mayor certeza el grado de inseguridad alimentaria y adoptar así las políticas adecuadas.

En efecto, la información debe apuntar a identificar quiénes son las personas expuestas a la inseguridad alimentaria y dónde viven; cuál es la naturaleza, la frecuencia y el grado de su inseguridad alimentaria; cómo son sus sistemas de subsistencia y qué tipos de limitaciones sufren; cuál es la naturaleza y el grado de los riesgos a los que se enfrentan; qué tipo de estrategias desarrollan para responder a estos riesgos y en qué medida son eficaces.

La eficacia de las políticas, los programas y proyectos a nivel local, nacional y regional que se establezcan está relacionada también con la calidad de la información que exista, su grado de cobertura, su difusión y conocimiento entre las personas encargadas de tomar las decisiones, de tal manera que sus acciones tengan un efecto directo y certero sobre la población en condiciones de inseguridad alimentaria.

Casi todos los países andinos han establecido servicios estadísticos y sistemas de información que generan y analizan este tipo de información. Sin embargo, muchos de estos sistemas nacionales están actualmente limitados por factores tales como falta de compromiso político, limitaciones institucionales, limitaciones técnicas por falta de capacitación adecuada y limitaciones financieras, entre otros.

Es necesario por tanto desarrollar un programa que permita crear una conciencia colectiva tanto pública como privada para remover estos obstáculos al desarrollo de redes de información, comunicación y seguimiento en el ámbito nacional y regional andino con el objetivo de avanzar en acciones que consoliden los esfuerzos que existen y se complementen principalmente mediante sistemas nacionales de información directa e indirectamente relacionados con la seguridad alimentaria. Algunos de los sistemas de información necesarios para una adecuada disponibilidad de información que se deben fortalecer o crear son:

³ Sistemas de información agrícola

³ Sistema de información sobre la salud

³ Sistemas de información sobre la tierra, el agua y el clima

³ Sistemas de alerta para vigilar niveles de producción agrícola

³ Sistemas de información sobre la seguridad alimentaria y la nutrición en los hogares

³ Sistemas de información sobre el mercado

³ Sistemas de información y cartografía sobre la vulnerabilidad

Las características que tienen los países andinos señaladas a lo largo de este trabajo permiten suponer que se pueden hacer esfuerzos por armonizar, entre los países andinos, algunos de estos sistemas a partir del intercambio de experiencias en el ámbito subregional para promover la creación de indicadores regionales que faciliten el diagnóstico de la situación de inseguridad alimentaria y sirvan de base para el diseño de políticas para enfrentarla.

2.2. Fortalecimiento Institucional

Un requisito básico para una optimización en la ejecución y desarrollo de políticas en seguridad alimentaria es el diseño y puesta en marcha de un sistema integral en el cual participen el conjunto de instituciones tanto en el plano regional como nacional, de una manera coordinada para garantizar la efectividad y cobertura de las políticas que incorpore las dimensiones productiva, medioambiental, sanitaria, cultural, económica y social.

El objetivo que se propone para el fortalecimiento institucional es el de aumentar la eficiencia y confiabilidad de las instituciones y sensibilizarlas en los temas sobre seguridad alimentaria. Para lograr dicho objetivo, se debe actuar en los siguientes aspectos fundamentales:

- Establecer un marco jurídico e institucional adecuado que garantice el derecho a la alimentación y le conceda al Estado facultades legales para actuar cuando la población se encuentra en riesgo de ser excluida de sus condiciones básicas de bienestar.
- Incorporar en los planes de gobierno nacionales, programas y proyectos concretos de mediano y largo plazo, con justificaciones objetivas y medibles para orientar una proporción cada vez más significativa del gasto público hacia el objetivo de la seguridad alimentaria, combinada con una adecuada coordinación interinstitucional.
- Promover la coordinación interinstitucional mediante mecanismos formales regionales y nacionales, tales como los Consejos Nacionales para la Seguridad Alimentaria o la creación de un Foro sobre Seguridad Alimentaria en el marco de la Comunidad Andina. En ambos casos deben tener un carácter multiinstitucional y multidisciplinario para crear compromisos transversales para la ejecución de proyectos de alcance regional o nacional abarcando diferentes frentes.
- Actualizar, desarrollar y promover el concepto de seguridad alimentaria en todos los niveles de la sociedad, mediante su difusión a través de organizaciones públicas y privadas, medios masivos de comunicación, redes de información, foros de discusión, etc.
- Capacitar el recurso humano que trabaja directa e indirectamente con temas que tienen incidencia sobre la seguridad alimentaria regional y nacional que les permita adelantar actividades con una adecuada comprensión y sensibilización de su papel en las tareas que les son asignadas.
- Capacitar y organizar grupos de la sociedad civil con capacidad de liderazgo para que puedan participar y ejercer una veeduría ciudadana en la elaboración y ejecución de proyectos y para la conformación de redes de apoyo para el aumento de la seguridad alimentaria.
- Establecer adecuados procesos para un seguimiento y evaluación del impacto que la política ejecutada globalmente y por cada institución genera sobre el conjunto de la población.

Cabe señalar que estos lineamientos se constituyen en base fundamental para la formulación de los proyectos sobre Seguridad Alimentaria Regional, temática incorporada en el Plan Integrado de Desarrollo Social – PIDS, aprobado el 21 de septiembre de 2004 mediante Decisión 601 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Para coordinar e impulsar la puesta en ejecución del PIDS fue creado, mediante Decisión 592, el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social (CADS) y por disposición de la Decisión 601, fueron constituidos los Comités Nacionales de seguimiento del PIDS.

Este viraje hacia el componente social fortalece la institucionalidad andina en el ámbito regional para la generación de políticas, en las cuales tanto el desarrollo rural como la seguridad alimentaria cobran singular importancia. En la actualidad, se crearon los Comités Nacionales del PIDS, que formularán proyectos regionales del PIDS, dentro de los cuales están los referidos a desarrollo rural y seguridad alimentaria, siendo los Comités de Perú y Ecuador los encargados de adelantar dicha formulación.

2.3. Capacitación

Para lograr avances en el desarrollo rural, mediante el logro de la Seguridad Alimentaria, es fundamental fortalecer la capacitación de las personas e instituciones en temas diversos que pueden cubrir desde el financiamiento rural hasta la nutrición; desde el riego artesanal hasta la utilización de sistemas de red y nuevas tecnologías informáticas.

El objetivo de este programa es canalizar la entrega de herramientas de utilidad para tomadores de decisiones, ejecutores y públicos específicos, mediante el desarrollo de materiales de capacitación y la implementación de diferentes talleres presenciales y cursos a distancia con temas que abarquen las áreas prioritarias de la seguridad alimentaria.

Los cursos y materiales comprenderán temas relacionados con el aumento de la productividad y competitividad del pequeño productor agropecuario. Otros temas relevantes de capacitación serán: formulación y ejecución de proyectos, gestión local de políticas de seguridad alimentaria, calidad e inocuidad de los alimentos, seguimiento y evaluación de proyectos, sistemas de alerta temprana sobre la seguridad alimentaria, y educación nutricional.

Se considera que los ahorros y el aumento en la efectividad que se pudieran lograr con un sistema regional de capacitación serían considerables, comparados con los esfuerzos individuales de acceder a capacitación de calidad que siguen los múltiples proyectos que operan en la región.

Existen importantes iniciativas con las que el programa de capacitación de la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria podría establecer sinergia, por lo que no se parte de cero:

- A nivel regional, la FAO cuenta actualmente con un proyecto de capacitación a distancia sobre temas de seguridad alimentaria, desarrollo rural, evaluación de programas de desarrollo rural, gestión de recursos naturales, y negociaciones comerciales agrícolas, FODEPAL¹⁸⁷. Este programa, que también realiza capacitación presencial, ha desarrollado un importante *know how* en la educación a distancia, ofreciendo más de 50 cursos en los últimos cuatro años.
- El Sistema Hemisférico de Capacitación para el Desarrollo Agrícola (SIHCA) es un mecanismo destinado a coordinar los esfuerzos de los países del Hemisferio Americano en materia de procesos de desarrollo de recursos humanos en el campo agrícola y afines, particularmente a través de la capacitación.

¹⁸⁷<http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/>

Por supuesto, a nivel nacional existe un capital humano de excelencia en las muy distintas instituciones (Universidades, ONG's, Fundaciones, etc.), con las que también se podrían establecer relaciones para llevar a cabo el componente de capacitación de la estrategia regional de seguridad alimentaria. Asimismo, la existencia de instituciones de capacitación en temas prácticos podrían constituirse en un soporte fundamental de la estrategia; en este último caso, destacan, por ejemplo: el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, en Colombia; el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, SECAP, de Ecuador; el Servicio Nacional de Adiestramiento Industrial, SENATI, en el Perú; el Instituto Nacional de Cooperación Educativa, INCE, y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrícola / CIARA en Venezuela; y la Fundación Nacional para la Capacitación Laboral, INFOCAL, en Bolivia.

2.4. Comercio

En los últimos años el debate en torno al impacto del libre comercio sobre el bienestar de la población ocupa la discusión de las elites intelectuales e investigadores, especialmente en Latinoamérica, por cuanto los países de la región intensificaron sus procesos de relacionamiento externo con el mundo sin que los indicadores de pobreza se hayan revertido, con algunas excepciones.

En efecto, los países adoptaron una apertura unilateral frente al mundo a comienzos de los noventa, posteriormente profundizaron o asumieron compromisos en el marco multilateral y, al mismo tiempo, fortalecieron las relaciones comerciales en espacios de integración regional, como la Comunidad Andina y el MERCOSUR, y paralelamente establecieron acuerdos de libre comercio con un gran número de países, como es el caso de México y Chile, mediante acuerdos de última generación que incorporan disciplinas más profundas en las diferentes áreas relacionadas con el comercio.

En el caso de los países de la Comunidad Andina, la agenda reciente de inserción en el contexto internacional, está liderada por las negociaciones del TLC con los Estados Unidos por Colombia, Ecuador y Perú, con Bolivia como observador, proceso que casi completa dos años. Así mismo, desde inicios del 2005 se adelanta el llamado proceso de Valoración Conjunta entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, que busca sentar las bases para el inicio de negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre los dos bloques que incluya una zona de libre comercio. Por último, se encuentra la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones en diciembre de 2004, cuya agenda prioritaria contempla el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, el financiamiento, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social y las telecomunicaciones.

Cómo continuar con los procesos de apertura e integración comercial, y cómo impactan estos acuerdos en la seguridad alimentaria de la población son preocupaciones que deben ser abordadas de manera adecuada para identificar las políticas activas que los países tienen que asumir por los ajustes correspondientes, dada la mayor competencia esperada, la posible reconversión productiva, y las posibles repercusiones sobre el ingreso y el bienestar de los distintos sectores de la población.

Ante este complejo contexto, el objetivo del componente "Comercio" de la estrategia regional de seguridad alimentaria buscaría brindar un apoyo al proceso de integración y apertura de la subregión, favoreciendo la gestión del proceso. Este programa podría inicialmente seguir dos ejes:

- a) Fortalecimiento de la capacidad negociadora, mediante el cual se buscaría obtener acuerdos comerciales beneficiosos para los países andinos, atendiendo a las particularidades de la subregión; para ello, se podrían realizar talleres metodológicos sobre herramientas de análisis, y talleres de habilidades de negociación, especialmente en áreas relacionadas con la seguridad alimentaria, tales como negociaciones en agricultura, propiedad intelectual (conocimientos tradicionales, patentes sobre seres vivos, licencias obligatorias, segundos usos, etc.), servicios, inversiones, etc.

- b) Análisis de los Acuerdos Comerciales y sus repercusiones en las economías andinas, en particular sobre la seguridad alimentaria, con el fin de identificar las acciones que permitan su implementación mediante el fortalecimiento de la competitividad, la innovación y la reconversión productiva, especialmente en pequeños y medianos agricultores, con el fin de prepararlos para afrontar la nueva realidad comercial derivada del libre intercambio de bienes y servicios.

2.5. Investigación y extensión agropecuaria

La investigación agropecuaria es un pilar fundamental para el desarrollo del sector, y uno de los factores que determinará su futura competitividad; es un área que debe ser promovida y constantemente actualizada. Existen sistemas agrícolas con características en común que rebasan las fronteras de la división política, y para los cuales la implementación de programas específicos de investigación y extensión supone una mayor efectividad y eficiencia de los escasos recursos financieros dirigidos a estas actividades.

Los principales sistemas agrícolas de la región varían desde grandes plantaciones frutales costeras con tecnología de punta, irrigación y mercados de exportación (en donde el pobre rural con inseguridad alimentaria tiene características muy específicas, como ser el trabajo asalariado agrícola su principal fuente de ingresos), hasta pequeños predios en zonas por sobre los 3,500 msnm, con cultivos de subsistencia y de muy baja productividad (en donde el pobre rural se dedica fundamentalmente al trabajo en su predio) (ver Figura 2 y Cuadro 1).

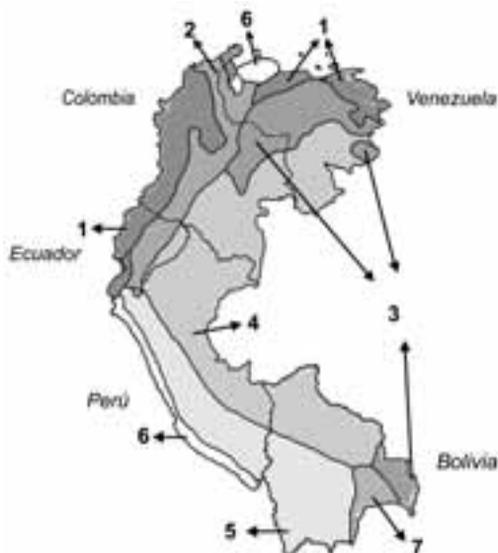
Cada sistema agrícola presenta distintas limitantes productivas, de competitividad, socioeconómicas, de acceso a mercados y de degradación de los recursos naturales, que determinan los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria. Así, cada sistema tiene también un potencial distinto y diferentes grados de vulnerabilidad a condiciones climatológicas y de mercado.

Siendo la competitividad un concepto dinámico, que debe irse fortaleciendo continuamente, la investigación y la extensión agropecuarias son quizás los principales instrumentos para elevar la producción y asegurar la competitividad, en el futuro, de las cadenas agropecuarias en su conjunto. Se pretende reforzar de manera importante la inversión en esta fundamental actividad, focalizándola en el pequeño productor andino. La evidencia empírica sobre las altas tasas de retorno que tiene la inversión en la investigación y extensión agrícolas es verdaderamente amplia¹⁸⁸.

Los países de la CAN reconocen la importancia de la investigación y extensión agrícolas, y de hecho las han incorporado en varios de los componentes del “Programa Andino de Desarrollo Rural y Competitividad Agrícola”, el cual fue aprobado por los Ministros de Agricultura el 10 de julio de 2004.

¹⁸⁸En un análisis de cientos de estudios que abordan el tema, el IFPRI encuentra una mediana del 48% en la tasa de retorno de la inversión en investigación y de 63% en extensión (<http://www.ifpri.org/pubs/abstract/113/rr113.pdf>).

Figura 2.
Principales Sistemas Agrícolas en la Región Andina



Fuente: "Farming Systems and Poverty", FAO y Banco Mundial, 2001.

Cuadro 1.
Principales Características de los Sistemas Agrícolas de la Región Andina

Clase	Sistema	Principales actividades de subsistencia	Incidencia de pobreza
1	Plantaciones Costeras y Sistemas Agrícolas Mixtos	Cultivos de exportación, plantaciones, pesca, tubérculos, turismo	Muy variable (baja – extensiva- severa)
2	Altiplano-Intensivo-Mixto	Hortalizas, maíz, café, cerdos, vacunos, cereales, papa, trabajo extra-agrícola	Moderada en las zonas bajas, alta y severa en zonas altas
3	Extensivo – Mixto	Ganadería, oleaginosas, granos, café	Baja a moderada (pequeños productores)
4	Base Forestal	Subsistencia, ganadería	Baja a moderada
5	Gran altitud mixto	Tubérculos, borregos, granos, llamas, vegetales, trabajo extra-agrícola	Extensiva, severa
6	Irrigado	Hortalizas, frutas, ganado	Baja a moderada
7	Secano extensivo mixto	Ganadería, algodón, cultivos de subsistencia	Moderada

Fuente: "Farming Systems and Poverty", FAO y Banco Mundial, 2001.

La subregión andina cuenta con un importante número de instituciones de investigación agropecuaria¹⁸⁹. Existen asimismo programas e instituciones nacionales enfocados a desarrollar tecnologías locales, de difusión y transferencia de tecnología, como los siguientes: Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (PRONATTA) en Colombia, Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuario (SIBTA), Proyecto de Investigación y Extensión Agrícola, INCAGRO, en Perú, Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria en Ecuador.

Existen también programas y fondos subregionales como el Foro de las Américas para la Investigación y Desarrollo Tecnológico (FORAGRO)¹⁹⁰, el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO),¹⁹¹ el Programa Cooperativo de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria para la Subregión Andina (PROCIANDINO)¹⁹². A nivel regional, existe el Consorcio Latinoamericano y del Caribe de Apoyo a la Investigación y al Desarrollo de la Yuca, el Fondo Latinoamericano para Arroz de Riego, FLAR, con sede en Venezuela y Brasil.¹⁹³

La subregión es también sede de dos importantes centros internacionales, miembros del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional: el Centro Internacional de la Papa (CIP) y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

Sin embargo, aun con esta importante institucionalidad, y a semejanza de lo que ocurre en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, existen problemas de insuficiencia de recursos para la investigación y extensión, desarticulación entre los distintos programas y entre éstos y el sector productivo, falta de focalización en áreas y sectores prioritarios, poco acceso del productor a las innovaciones existentes, etc. En este sentido, un programa regional podría apoyar la articulación de los programas / instituciones de investigación agrícola, logrando así un uso más eficiente de los escasos recursos para la investigación, e incluso, fortaleciendo la gestión para acceder a mayores recursos para esta fundamental actividad.

Algunas acciones del componente de investigación /extensión de la estrategia subregional de seguridad alimentaria podrían ser, por ejemplo, la vinculación con la iniciativa FAO-IICA sobre el desarrollo de la guía de instituciones de investigación agropecuaria, que permita su actualización, su complementación con responsables y temas específicos de investigación, motores de búsqueda por tema específico, y diseño de medios de diseminación de la información existente. En etapas posteriores, el componente abordaría acciones encaminadas a lograr sinergia entre los programas / instituciones y el diseño de políticas de investigación subregional, la focalización en áreas estratégicas, con énfasis en el pequeño productor, el diseño de fórmulas que permitan la activa participación del sector productivo, el uso de fondos concursables, etc. El programa, por supuesto, partiría de la revisión de

¹⁸⁹En una iniciativa conjunta, la FAO y el IICA desarrollaron una guía de instituciones de investigación agropecuaria en los países de América Latina y el Caribe, lo que permite conocer y facilitar el acceso a dichas instituciones de investigación. Esta información está disponible en: <http://www.fao.org/sd/researchinstitutions/index.asp?lang=es>.

¹⁹⁰FORAGRO se crea formalmente en 1997, en la Junta Interamericana de Agricultura conformada por los Ministros de Agricultura de los países de la Región, que expidió la resolución No. 327. Este foro busca la cooperación hemisférica en la promoción de una mayor articulación y alianzas estratégicas entre los diversos actores que conforman el sistema regional de investigación y desarrollo y entre éste y el sistema global de investigación agrícola.

¹⁹¹FONTAGRO es un consorcio para promover la investigación agropecuaria estratégica de interés regional, con la participación directa de los países de América Latina y el Caribe en la fijación de prioridades y en la financiación de proyectos de investigación; su Secretaría Técnica-Administrativa es ejercida por el BID.

¹⁹²El aporte de PROCIANDINO está en el desarrollo de cultivos de importancia socio-económica regional como maíz, papa, leguminosas de grano comestibles: frijol, haba, arveja y lenteja, además de oleaginosas de uso alimenticio, tales como soya, palma africana, ajonjolí, girasol y mani.

¹⁹³El FLAR es un consorcio de los sectores privado y público para la investigación internacional del arroz. Su misión es generar nuevas tecnologías que conduzcan al sector arrocero de América Latina a ser más competitivo, rentable y eficiente, mediante prácticas de bajo impacto ambiental que permitan continuar alcanzando menores costos unitarios y, en consecuencia, precios más accesibles al consumidor.

iniciativas existentes que apuntan al mismo fin, como FORAGRO, y del establecimiento de alianzas y búsqueda de sinergia con las mismas.

2.6. Seguimiento y Evaluación de Impacto

Para que cualquier iniciativa se logre desarrollar exitosamente es imprescindible que, desde su formulación, incorpore de forma transversal un componente de seguimiento y evaluación, con pautas claras e indicadores medibles que puedan irse revisando a lo largo del proyecto y que puedan generar una retroalimentación al mismo. El seguimiento y la evaluación permiten revisar en forma continua el desempeño de los proyectos, para alertar a tiempo acerca de sus posibles deficiencias o problemas de ejecución y, en consecuencia, para solucionarlas. Incluso, un sólido sistema de seguimiento y evaluación puede generar importantes recomendaciones de política.

Sin embargo, una característica común de la gran mayoría de los proyectos de la región es la inexistencia o graves deficiencias de los sistemas de seguimiento y evaluación. Ello explica en buena medida el por qué, después de años de intervenciones gubernamentales y de, en varios casos, abultados presupuestos hacia el sector rural, los impactos en la reducción de la inseguridad alimentaria y de la pobreza son tan pobres.

La evaluación de programas de seguridad alimentaria y desarrollo rural no es sencilla. Las diversas dimensiones que puede tomar (evaluación de resultados, de procesos, de costo/beneficio, impacto, de uno o varios componentes, etc.), la diversidad de métodos cualitativos y cuantitativos, y las limitaciones presupuestales y de tiempo por lo general, en algún programa o proyecto aislado, puede hacer muy difícil cualquier proceso de evaluación.

La evaluación de impacto, en particular, es un factor decisivo para el éxito de los proyectos y para la orientación de políticas, pues permite atribuir causalidad a la intervención de política que se está evaluando por medio grupos de control; es decir, sólo mediante este tipo de evaluaciones es posible determinar que, los cambios que se están observando en un determinado indicador, realmente responden a la intervención gubernamental que se está evaluando, y no a algún factor externo.

Sin embargo, la evaluación de impacto es un proceso de gran complejidad que debe ser desarrollado con mucha prolijidad y exactitud, y que demanda gran rigor científico. El tratar de aplicar evaluaciones de impacto proyecto por proyecto, partiendo de cero, podría ser muy costoso; incluso, seguramente no existiría la capacidad técnica para llevarlas a cabo. Así, es factible desarrollar metodologías a nivel regional que posteriormente puedan ser adaptadas y aplicadas en los diferentes proyectos de las estrategias nacionales.

Además, sería necesario fortalecer conjuntamente las capacidades locales en seguimiento y evaluación. Asimismo, la generación de un sistema de monitoreo continuo permitiría una constante retroalimentación de las iniciativas realizadas. De este modo, mientras no prevalezca un mayor rigor en los procesos de evaluación de impacto, se seguirá desconociendo la efectividad exacta de los proyectos.

Este componente de la estrategia regional, entonces, realizaría una recopilación de experiencias (exitosas y no exitosas) de procesos de seguimiento y evaluación (con énfasis en la evaluación de impacto), desarrollaría y afinaría metodologías de seguimiento y evaluación de impacto, y se convertiría en una fuente metodológica a la que podría acceder fácilmente cualquier proyecto de seguridad alimentaria y desarrollo rural, nuevo o en plena ejecución.

3. CONCLUSIONES

En este capítulo se han esbozado los componentes que podrían conformar una estrategia regional de seguridad alimentaria. Estos componentes o programas no se sobrepone con las diversas iniciativas nacionales, sino que buscan fortalecerlas y articularlas, de manera que se alcancen economías de escala institucional, aprovechando la existencia de sistemas agrícolas con características comunes en los países de la subregión, los avances de integración comercial, y la experiencia de varias iniciativas subregionales exitosas.

Ninguna estrategia tendrá posibilidades de éxito sin una plena discusión de la misma entre los muy distintos actores relevantes y sin el logro de consensos. Sólo a partir de ahí se podrán especificar las acciones, los tiempos y los responsables específicos. Así, mediante procesos participativos entre los gobiernos en sus distintos niveles (central, regional, local) y carteras sectoriales (agricultura, bienestar social, educación, salud, etc.), universidades, ONG's, gremios, organismos de cooperación técnica, etc., se propone analizar y afinar los distintos componentes de la estrategia, siempre atendiendo al carácter multisectorial de la seguridad alimentaria, para volverlos programas específicos. Consensuada la estrategia, habrá que superar diversos retos, como el financiero y el institucional.

Como se apuntó en los diversos capítulos que abordaron la seguridad alimentaria en cada país de la subregión, uno de los principales problemas es la desarticulación y dispersión en la ejecución de los programas orientados al mejoramiento de la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza. La ejecución de la estrategia regional propuesta deberá poner especial atención en este hecho. Se requiere contar, en cada país, con una institucionalidad pública capaz de liderar y coordinar las distintas acciones y programas sectoriales. Para ello, se podrían fortalecer las Comisiones Multisectoriales de Seguridad Alimentaria a nivel regional, nacional y local que ya existen en varios países de la subregión (o crearlas cuando sea el caso), que permitan dirigir, coordinar y evaluar las acciones encaminadas al logro de la seguridad alimentaria.

La estrategia también requerirá promover y generar alianzas, acuerdos y compromisos con el sector privado, la sociedad civil organizada y la cooperación internacional con la finalidad de consolidar la institucionalidad en Seguridad Alimentaria en sus distintos niveles descentralizados.

Finalmente, se deberán realizar las gestiones necesarias ante las tesorerías nacionales, los organismos financieros y técnicos de la cooperación internacional, para lograr el financiamiento de la estrategia y la asistencia técnica a la misma. Los recursos financieros son escasos y competidos. Así, será necesario justificar y demostrar técnicamente los beneficios económicos que trae consigo la inversión en la lucha contra el hambre, al menos, mientras se hace realmente efectivo, en cada país, el Derecho a la Alimentación.

LOS AUTORES

Susana Chu Yep

Economista especializada en temas ambientales, profesora del área de Gestión en la Universidad Andina Simón Bolívar en la Sede de Quito, Ecuador. Elabora materiales de los cursos Desarrollo Sustentable, Economía de la Empresa, y Diseño y evaluación de Proyectos. Dicta cursos de Diseño y Evaluación de Proyectos en las especialidades de: Gerencia Social, Gestión Ambiental, Gestión Local y Relaciones Internacionales. Ha sido consultora para la realización de la Evaluación Social del “Proyecto de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador”, y del “Estudio sobre la oferta y ventajas comparativas del cacao de las principales zona de Esmeraldas y la situación actual y futura de la organización de productores” para el Programa de Apoyo a las Mujeres Rurales (PADEMUR).

Rosario Gómez Gamarra

M.Sc. en Economía Agrícola, University of Illinois, EE.UU. Bachiller en Economía, Universidad del Pacífico. Actualmente es profesora asociada del Departamento de Economía de la Universidad del Pacífico. Ha sido consultora de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), de la Asociación de Exportadores (ADEX) y de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Ha realizado investigaciones para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), entre otras instituciones. Sus áreas de interés son la economía agraria y agroindustrial, economía de los recursos naturales y del ambiente, seguridad alimentaria y turismo sostenible.

Fausto Jordán Bucheli

Economista, especialista en Desarrollo Institucional y Rural. Se desempeña como miembro de la Comunidad Profesional Jordán & Asociados –EJA-. Fue Ministro de Agricultura de Ecuador. Ha sido consultor del Banco Mundial, de la FAO, de la Comunidad Europea y de la Cooperación Suiza. También se ha desempeñado como Director del Programa de Administración y Organización del Desarrollo del IICA. Fundador de la ALOP, de CESA, Eclof-E, y de la RED Financiera Rural, para quien ejerce hoy la Presidencia. Es miembro del Directorio del Banco Solidario. Es coautor de “La Situación y Tendencias, y Posibilidades de las Microfinanzas”, “El Minifundio y su Evolución en el Ecuador”, y compilador de “La Economía Campesina, Crisis, Reactivación y Desarrollo”, entre otras publicaciones.

Karlos La Serna Studzinski

Bachiller en Economía, Universidad del Pacífico, con estudios técnicos de Negocios Internacionales en ADEX. Ha laborado en temas de reestructuración en el Banco de la Nación y ha sido consultor externo de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ) y de la de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Actualmente forma parte del Programa de Entrenamiento Docente (PED) de la Universidad del Pacífico. Asimismo, se desempeña como profesor de Economía en el Centro de Desarrollo Gerencial de la Universidad del Pacífico. Sus áreas de interés son la economía de los recursos naturales, economía ambiental, economía de las políticas sociales y responsabilidad social empresarial.

Alberto Lora Aguancha

Economista y Administrador Público, con Maestría en teoría y política económica de la Universidad Nacional de Colombia. Es Gerente de Proyecto en la Secretaría General de la Comunidad Andina con sede en Lima, Perú. Se desempeña en las áreas del Programa de Apoyo a las Negociaciones Comerciales de los países andinos, Programa Andino de Desarrollo Rural y Programa de Seguridad Alimentaria con cooperación de la FAO. Fue asesor del Ministro de Comercio Exterior de Colombia (1993-2002), y jefe de la delegación de Colombia en las negociaciones del Grupo de Acceso a Mercados y del Grupo de Agricultura del ALCA. Ha participado en las negociaciones de la Comunidad Andina en materia de agricultura a nivel del Comité Agropecuario Andino y Comisión del Acuerdo de Cartagena, así como en las negociaciones Comunidad Andina-Mercosur. Tiene experiencia como conferencista internacional y docente universitario en universidades de Bogotá, Lima y Quito, y cuenta con ensayos y publicaciones sobre temas agrícolas, armonización de políticas comerciales y políticas macroeconómicas.

Juan Fernando Marrero Castro

Originario de Venezuela. Posee el grado de Ingeniero Agrónomo, Universidad Central de Venezuela, y cuenta con una maestría en ciencias en Economía Agrícola de la Universidad de Cornell. Es también Abogado, Universidad Central de Venezuela. Actualmente se desempeña como Profesor Asistente de Pregrado en las Cátedras de Metodología de la Investigación y Derecho Agrario, de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela y del Postgrado en Desarrollo Rural de la misma facultad, en la materia Análisis Económico de la Agricultura. Ha sido consultor de organizaciones internacionales como FAO, IICA, y nacionales como el Ministerio de Agricultura y Tierras de Caracas, y privadas como Fundación Polar.

Julio Prudencio Böhr

Boliviano, licenciado en economía en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA – La Paz, Bolivia), obtuvo un Diplôme d'Études Approfondies (DEA) en análisis y planificación del desarrollo en el Institute de Recherche Économique et de Planification du Développement (IREP) de la Universidad de Grenoble, Francia. Actualmente está desarrollando su Doctorado en Economía en la Université Pierre Mendès-Grenoble II. Fue fundador del CERES (1978-1989) y actualmente trabaja como investigador social y consultor de instituciones de cooperación internacional en diversos países de Sud América y el África. Es autor de numerosos libros publicados a nivel nacional, investigaciones, conferencias, ensayos y artículos sobre economía campesina, seguridad alimentaria, comercio exterior agrícola, asentamientos humanos y desarrollo sostenible. Es miembro de varios directorios institucionales, fundaciones y redes de Organismos No Gubernamentales.

Salomón Salcedo Baca

M.Sc. en economía agrícola de la Universidad de Wisconsin-Madison, EE.UU. En México, se ha desempeñado como Director General de Agrositio (comercio electrónico de productos agropecuarios), Director de Productos de Banca Agropecuaria y Subdirector de Análisis Sectorial Agroalimentario en el Grupo Financiero SERFIN. Fue Director de Análisis Económico del Consejo Nacional Agropecuario y Secretario Técnico de la Subsecretaría de Desarrollo y Fomento Agropecuario y Forestal, SARH. Ha sido consultor con entidades gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones de productores y empresarios del sector agroalimentario. Ha sido columnista en el Diario mexicano El Economista sobre temas de política agrícola y cuenta con numerosas publicaciones y trabajos escritos sobre

análisis de riesgo en la producción agropecuaria y agroindustrial, política agrícola, impactos de los Tratados de Libre Comercio, competitividad del agro y la agroindustria, etc. Actualmente se desempeña como Oficial Principal de Políticas, en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO, en Santiago de Chile.

Raúl Sánchez Mena

Economista, Consultor Asociado del Estudio Jordán & Asociados (EJA), y consultor privado especializado en diseño de sistemas de administración financiera para proyectos de desarrollo; diseño de sistemas gerenciales para empresas campesinas; formulación y evaluación de proyectos de desarrollo social. Cuenta con experiencia en administración de préstamos externos y recursos de cooperación internacional. Es Integrante del equipo consultor para la identificación, preparación y evaluación de proyectos para la FAO, SICA-BIRF, Plan Esperanza-CAF y Organismos No Gubernamentales. Es coautor del estudio de la institucionalidad para el desarrollo rural en el Ecuador, y ha brindado apoyo en la preparación, conformación e implementación de mecanismos de gerencia para pequeñas agro empresas campesinas en áreas rurales.

Octavio Villamarín Abril

Economista y magíster en gobierno municipal de la Universidad Externado de Colombia, postgrado en población y desarrollo y especialización en ecología humana de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como Alcalde Municipal, Consejero de Política Social y Secretario para el Desarrollo Social de la Gobernación de Cundinamarca, Personero Delegado para Asuntos Presupuestales de Bogotá y Asesor de la Consejería Presidencial para la Política Social. Catedrático universitario en las áreas de economía colombiana y población y desarrollo. Consultor del Gobierno Nacional para la construcción de la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la FAO en temas de seguridad alimentaria. En la actualidad es el presidente de la Asociación Colombiana de Alimentación Escolar.