

IICA-CIDIA

IICA
PM-565

Serie: Publicaciones Misceláneas No.565
ISSN - 0534 - 5391



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)
OFICINA EN REPUBLICA DOMINICANA
PROYECTO DE DESARROLLO DEL SISTEMA ALIMENTARIO

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

18 AGO 1986

IICA — CIDIA

**Formulación de un Plan de Acción a Corto Plazo
dentro de un Marco de Seguridad Alimentaria**

MARCO TEORICO

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)
OFICINA EN REPUBLICA DOMINICANA
PROYECTO DE DESARROLLO DEL SISTEMA ALIMENTARIO**

IICA
REPUBLICA DOMINICANA
2 ; NOV. 2007 #
RECIBIDO

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola
18 AGO 1986
IICA - CIDIA

**FORMULACION DE UN PLAN DE ACCION A CORTO PLAZO
DENTRO DE UN MARCO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA
MARCO TEORICO**

**César Rodríguez
Jerry La Gra
América Bastidas**

AMERICA LATINA

1982 - 1983 - 1984

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)

18 AGO 1982
IICA - CIUDA

00000000
~~004588~~

Los conceptos emitidos en el presente documento son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan la opinión del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

América Latina

1982 - 1983 - 1984

P R E S E N T A C I O N

El hambre y la desnutrición que padecen los grupos poblacionales mayoritarios de menores ingresos constituyen un problema crónico en América Latina y El Caribe.

La modernización de los subsistemas de producción y de comercialización de alimentos básicos propiciada en estos países a partir de la década de los sesenta ha permitido en muchos casos incrementar la disponibilidad física y mejorar las condiciones de abastecimiento de alimentos a nivel de la demanda solvente.

A pesar de tales resultados, durante estos últimos 25 años el problema del hambre y de la desnutrición en la región lejos de disminuir se ha agudizado, debido fundamentalmente a que el bajo nivel de ingresos de los grupos poblacionales mayoritarios les impide adquirir los alimentos que necesitan para vivir en salud, aún cuando tales alimentos estén disponibles en los mercados de consumo.

Ante esta realidad es evidente que la lucha contra el hambre y la desnutrición debe ser replanteada bajo un enfoque integral cuyo propósito inmediato sea garantizar el acceso real de toda la población a los alimentos, y dentro del cual garantizar la disponibilidad física y el abastecimiento de alimentos en los mercados de consumo no constituya el fin en si mismo sino un instrumento necesario para lograr el propósito fundamental.

El diseño y la implementación de una Política de Seguridad Alimentaria con este Enfoque Integral es una tarea en la que se hallan empeñados los Gobiernos de la Región. La magnitud de esta tarea hubiera resultado superior a las posibilidades inmediatas de estos países aún en aquellos momentos de mayor holgura económica. Por esta razón resulta aún mas drámatico comprobar que el asunto no puede posponerse ahora, cuando la población de la región es el doble que hace 25 años, la deuda externa en promedio es 50 veces mayor que en aquella época y los términos de intercambio en el mercado internacional son los mas desfavorables que han conocido los países en desarrollo durante el presente siglo.

Dentro de este marco general el Proyecto de Comercialización del IICA en la República Dominicana ha preparado este documento, como un aporte al Gobierno Nacional en la búsqueda de elementos de juicio que le permitan formular la Política Integral en cuestión para el país.

Este trabajo ha sido realizado con el apoyo financiero del Programa Hemisférico de Seguridad Alimentaria del IICA. Los Técnicos del Instituto que participaron en esta actividad contaron con el consejo valioso del Personal nacional especializado adscrito a la Secretaria Técnica de la Presidencia de la República y al Ayuntamiento del Distrito Nacional. Se espera que este documento resulte útil también para los restantes paise de América Latina y de El Caribe.

Héctor Morales
Director de la Oficina
del IICA en la República Dominicana

Francisco Ramos Cantoral
Coordinador del Programa Hemisférico
de Seguridad Alimentaria

INDICE

	página
INTRODUCCION	1
1. DESCRIPCION DEL PROBLEMA	2
1.1 Necesidad de Alimentos para la Sociedad	2
1.2 Causas de la Escasez de Alimentos	3
1.3 Sistemas Alimentarios Actuales	4
1.3.1 En los Países Desarrollados	5
1.3.2 En los Países en Vías de Desarrollo	6
1.4 Consideraciones Fundamentales	8
2. ACERCA DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	11
2.1 Uso del Término	11
2.2 El Concepto de Seguridad Alimentaria como Enfoque de Desarrollo Nacional	12
3. IMPLICACIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO UN ENFOQUE DEL DESARROLLO NACIONAL	15
3.1 Tratamiento Tradicional del Problema	15
3.2 Esencia de la Meta Programática	17
3.3 Multisectorialidad del Enfoque	18
3.4 Compatibilidad con otras Estrategias de Desarrollo	18
3.5 Gestiones de Corto y Largo Plazo	19
3.6 Definiciones de Política	21
3.6.1 En Cuanto a la Producción y al Consumo de Alimentos	23
3.6.2 En Cuanto al Comercio Exterior y a la Dependencia Externa	24

3.6.3	En Cuanto a los Problemas Vinculados con el Acceso a una Alimentación Adecuada	25
-------	--	----

3.7	Metodología a Nivel de País	26
-----	-----------------------------	----

3.7.1	En lo Referente a la Población Objetivo	27
-------	---	----

3.7.2	En lo Referente a los Alimentos Prioritarios	27
-------	--	----

3.7.3	En lo Referente a una Comisión Coordinadora	29
-------	---	----

3.8	En Cuanto a la Asistencia Técnica y Financiera Externas	31
-----	---	----

3.8.1 En los Países Desarrollados

3.8.2 En los Países en Vías de Desarrollo

3.8.3 Consideraciones Fundamentales

2. ACERCA DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

2.1 Uso del término

2.2 El concepto de Seguridad Alimentaria como Enfoque de Desarrollo Nacional

3. IMPLICACIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO UN ENFOQUE DEL DESARROLLO NACIONAL

3.1 Tratamiento Tradicional del Problema

3.2 Emergencia de la Meta Programática

3.3 Multifactorialidad del Enfoque

3.4 Compatibilidad con otras Estrategias de Desarrollo

3.5 Gestión de Corto y Largo Plazo

3.6 Deliberaciones de Política

3.6.1 En Cuanto a la Producción y el Consumo de Alimentos

3.6.2 En lo que respecta al Comercio Exterior y a la Dependencia Externa

SIGLAS USADAS EN ESTE DOCUMENTO

ADN	Ayuntamiento del Distrito Nacional
AID	Agencia Interamericana para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Mundial
CEDOPEX	Centro Dominicano de Promoción de las Exportaciones
CEPAL	
CIDA	Canadian International Development Agency
CSA	Consejo de Seguridad Alimentaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PASA	Plan de Asistencia para la Seguridad Alimentaria
PFL	Programa para la Prevención de Pérdidas Post-Cosecha
PL-480	Public Law Number 480
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PROASA	Programa de Acción para la Seguridad Alimentaria
SEA	Secretaría de Estado de Agricultura
STP	Secretariado Técnico de la Presidencia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INTRODUCCION

El Gobierno de la República Dominicana está realizando gestiones para organizar e iniciar la ejecución de los estudios y demás acciones pertinentes requeridos para formular y poner en marcha un Plan Integral de Seguridad Alimentaria.

El presente documento ha sido concebido con el ánimo de:

- i) Contribuir a la cabal comprensión de la seguridad alimentaria a nivel nacional y de su posible aporte a una estrategia de desarrollo; y
- ii) Esbozar algunas de las implicaciones más importantes que cabe esperar de la formulación e implementación de la misma.

Este documento persigue fines operativos y ha sido preparado entendiendo

que:

- Sobre el tema de la seguridad alimentaria existe bastante material bibliográfico, publicado sobre todo durante los últimos diez años.
- La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha ejercido a nivel mundial el liderazgo de las acciones realizadas en ese sentido hasta el momento, y los documentos que ha preparado al respecto conforman un marco conceptual completo, cuidadosamente estructurado, que debe ser reconocido como un paso importante, fruto sin duda de años de experiencia y estudio. Dicha documentación servirá de marco de referencia para la formulación de planes y programas a nivel nacional.
- Por tanto, no se cuestiona ni modifica ese marco conceptual; sino se precisa al interior del mismo el sentido dado a los principales conceptos, para evitar que puedan surgir interpretaciones confusas y/o ambiguas en los niveles operativos que tendrán a su cargo la formulación y ejecución del programa, y/o diversidad de criterios acerca de su contenido y alcance.

Conviene destacar que el estudio y análisis de este documento, consti-

tuirán la agenda de trabajo de las primeras reuniones de la Comisión que

tendrá a su cargo la coordinación y dirección de los estudios y acciones

previstos para la formulación del Plan Integral de Seguridad Alimentaria

de la República Dominicana.

1. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

1.1 NECESIDAD DE ALIMENTOS PARA LA SOCIEDAD

Disponer oportunamente de los alimentos que requiere para subsistir, siempre ha sido una de las principales preocupaciones de la humanidad.

El hombre primitivo recorrió como especie nómada los confines de la tierra en busca de alimentos frescos, y cuando aprendió a cultivar la tierra y a criar animales inició su proceso de transformación hacia la vida sedentaria.

Desde ese momento el hombre vivió directamente vinculado a la tierra, dedicado a cultivar, cosechar y proporcionarse los alimentos necesarios para vivir, orientando gran parte de su esfuerzo e inteligencia al desarrollo de técnicas e instrumentos para producir de manera mas segura sus alimentos y para conservar una parte suficiente de ellos para enfrentar la escasez estacional y/o eventual.

Fueron apareciendo y evolucionando distintas formas de organización de la sociedad, modificando ese vínculo directo del hombre con la tierra y con los alimentos. La imperiosa necesidad de tener asegurado el alimento ha contribuido a determinar el futuro de la sociedad y del hombre al interior de ella.

En el proceso de evaluación que el hombre realiza permanentemente de la forma de sociedad en que le ha tocado vivir, la seguridad relativa a sus alimentos constituye un factor al que concede máxima importancia, y que siempre está presente como determinante de la organización de cualquier forma de sociedad.

Históricamente, todas las sociedades han vivido momentos de inseguridad alimentaria y dentro de ellas algunos grupos han sido menos beneficiados que otros. La inexistencia de sistemas alimentarios adecuados fueron factores causales de revoluciones como aquellas de Francia y los Estados Unidos de América. Durante el Siglo XX los países desarrollados lograron metas impresionantes en el establecimiento de sistemas de producción y distribución adecuados a las respectivas necesidades de consumo de la mayoría de sus ciudadanos. Actualmente en muchos de estos países (Suiza, Noruega, Dinamarca, Estados Unidos, Inglaterra, etc.) la inseguridad alimentaria de la población en general es algo de la historia. En todos los casos las soluciones económicas involucraron la toma de decisiones políticas para la ejecución de acciones organizadas, sistemáticas y permanentes, a nivel de la producción, la distribución y el consumo de alimentos.

1.2 CAUSAS DE LA ESCASEZ DE ALIMENTOS

Durante las primeras etapas de desarrollo de la humanidad, las principales causas de escasez de alimentos eran:

- i) La insuficiente capacidad de ésta para cultivarlos y conservarlos; y
- ii) La falta de dominio sobre la naturaleza que le rodeaba y que era la que en definitiva determinaba la reproducción de frutos y animales silvestres.

Es indudable que el descubrimiento y el desarrollo de técnicas e instrumentos primitivos para cultivar la tierra y criar animales en cautiverio constituyó un gran paso en la lucha del hombre por sus alimentos; sin embargo, su desconocimiento de los fenómenos climatológicos y biológicos y/o la ocurrencia imprevista de tales fenómenos continuaron siendo causas importantes de la escasez temporal de alimentos.

A estas causas -y en parte como respuesta a ellas- se sumó un nuevo factor: la aparición de la lucha entre las comunidades por más y mejores tierras. Nunca la situación fue más clara: los alimentos eran indispensables para sobrevivir y crecer, y la tierra era indispensable para cultivar alimentos y criar animales; poseer tierra, en cantidad y calidad suficientes, era la única forma conocida de asegurar el acceso a los alimentos; la propiedad de la tierra y de instrumentos de trabajo fue sinónimo de alimentos, seguridad y poder.

Desde entonces la lucha del hombre por sus alimentos quedó planteada en dos frentes:

- i) Desarrollar formas y modelos de producción que le permitiera obtener mayores cantidades de alimentos en la tierra de que disponía (productividad); y
- ii) Tratar de disponer de más y mejores tierras (frontera agrícola).

Así, la causa está íntimamente relacionada con la estructura económica y la organización social en su conjunto, donde lo político y lo jurídico institucional, amén de la relación del hombre con la naturaleza y la tecnología, son factores que conforman las características de la producción, la distribución y el consumo en cada momento histórico del desarrollo social,

1.3 SISTEMAS ALIMENTARIOS ACTUALES

En esta lucha contra el hambre tan solo una parte de la Humanidad ha logrado desarrollar e implementar exitosamente mecanismos sociales, económicos y políticos capaces de garantizar la seguridad alimentaria del Hombre, mientras que en el resto del mundo, subdesarrollado y dependiente, del que forman parte América Latina y el Caribe, aun no se logra

satisfacer las necesidades alimenticias de la población, pese a que se dispone de tierra suficiente y se tiene acceso por lo menos aparentemente a la tecnología más avanzada de nuestra época.

1.3.1 En los Países Desarrollados

En el proceso histórico de los países desarrollados, se pueden destacar varios elementos o condiciones determinantes del desarrollo del sistema alimentario:

i) En cuanto a la industrialización

La revolución industrial del siglo diecinueve fue el motor que impulsó el desarrollo del sector agrícola, pues trajo consigo el aumento necesario de la demanda de alimentos como resultado del incremento del poder adquisitivo real que percibió la clase obrera a raíz de la creación de gran cantidad de empleos en las ciudades.

ii) En lo referente a la generación y adopción de tecnología

La obtención del alto nivel de productividad alimentaria que los países desarrollados han logrado, requirió el diseño y la transferencia de tecnologías adecuadas a las condiciones de la producción.

Los avances logrados en este sentido fueron tan impactantes que, por ejemplo, en la actualidad menos del 4 por ciento de la población de los Estados Unidos produce los alimentos requeridos para satisfacer las necesidades de la población interna y genera enormes excedentes para exportar, y aproximadamente el 80 por ciento de los alimentos se produce en el 20 por ciento de las fincas.

iii) En cuanto a la migración rural

La introducción de tecnologías modernas permitió al agricultor individual manejar cada vez mayor extensión de tierra; esto propició la reducción del número total de fincas, el aumento del tamaño promedio de ellas, la disminución de la mano de obra necesaria y consecuentemente la migración de una gran parte de la población hacia la ciudad en busca de mayores oportunidades de trabajo y de mejores condiciones de vida; por tanto, las innovaciones tecnológicas en la agricultura fueron un factor causal muy importante de la fuerte migración que en esa época se dió desde el campo hacia la ciudad.

iv) En lo referente a las decisiones de política

En todos los países desarrollados, hubo momentos históricos en los cuales sus respectivos gobiernos tomaron la decisión política de dar prioridad al sector agrícola, para lograr la autosuficiencia alimentaria. En Europa, esta decisión se tradujo en la reestructu-

ración de las formas de tenencia de la tierra; y en los Estados Unidos de América, en la distribución de tierras públicas, conjuntamente con la puesta en marcha de acciones dirigidas a la inversión, la educación y hasta la estimulación de las inversiones extranjeras.

El aumento de la producción y la productividad tuvo un impacto desencadenante sobre la creación de nuevos sectores de servicios, lo que a su vez propició la generación de millones de nuevos empleos, todo lo cual afectó rápidamente el nivel de consumo y de bienestar social de la mayoría de la población.

Posteriormente, en el proceso de evaluación de los resultados de estas acciones, los gobiernos observaron que no todos los sectores sociales de sus respectivas poblaciones obtuvieron seguridad alimentaria como resultado de la dinámica del libre mercado, y en consecuencia, a modo de solución a los problemas de estos grupos, diseñaron acciones sociales dirigidas como son los programas de seguridad social, beneficios de desempleo y cupones de alimentos.

v) En cuanto al sistema económico

Los países desarrollados han logrado la integración de productores, intermediarios, industriales, mayoristas, detallistas y otros, en un sistema económico relativamente eficiente orientado a satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de sus poblaciones. A esta integración se ha llegado como resultado de diversos factores coincidentes, dentro de los cuales se destacan las decisiones de política que han propiciado el desarrollo sostenido del proceso integral de industrialización, la capacitación de los recursos humanos y el desarrollo tecnológico de la producción, la transformación y la distribución de alimentos.

1.3.2 En los Países en Vías de Desarrollo

En contraste con la situación descrita, de acuerdo con datos de CEPAL, en 1980 alrededor de 52 millones de personas en América Latina no alcanzaban el nivel de consumo de alimentos que se requiere para una vida normal. Considerando que América Latina es la región más urbanizada del mundo en desarrollo, con solo 35 por ciento de población rural en 1980, la gran mayoría de aquellos 52 millones vive en zonas urbanas. Al buscar respuesta al por qué de esta situación hay que tomar en cuenta por lo menos los siguientes factores:

- i) América Latina es la región del mundo con mayores reservas de tierra agrícola; esto indica que la reforma agraria iniciada en la década de los sesenta no ha logrado su meta y que el problema

minifundismo-latifundismo sigue vigente.

- ii) La tecnificación de la agricultura en América Latina todavía no ha tenido mayor impacto. Más del 50% de los alimentos consumidos en el mundo son producidos utilizando prácticas culturales manuales. Las únicas excepciones al respecto se dan alrededor de los productos que se siembran en gran escala con fuertes inversiones de capital que son destinados principalmente a la exportación; pero significativamente debe destacarse que en estos casos la mecanización aumenta el número de desempleados en el campo.
- iii) En todos los países de la región existen múltiples imperfecciones del mercado; las más notables son:
 - El crédito para la producción de alimentos es escaso; su disponibilidad principalmente se concentra a nivel de los grandes productores-propietarios que disponen de garantías hipotecarias.
 - La falta de estabilidad de los precios de los alimentos agropecuarios aumenta los niveles de riesgos por encima del de otras actividades económicas.
 - En la práctica los programas de salarios mínimos de bienestar social se han concentrado a nivel urbano.
 - Los programas de precios mínimos para la compra de cosechas benefician principalmente a los grandes productores.
 - El subsidio de insumos importados incrementa la tasa de modernización, pero puede reducir los incentivos para la industria doméstica y disminuir el nivel de empleo; además, frecuentemente beneficia mayormente a los productores medianos y grandes.
 - Las importaciones de alimentos a través del PL-480 han tendido a beneficiar al consumidor en el corto plazo, en perjuicio del productor; consecuentemente, a largo plazo han tendido a desincentivar el desarrollo agrícola nacional.
- iv) La migración rural-urbana en América Latina y el Caribe sigue en aumento; la gran mayoría de los países ya tienen más del 50% de su población viviendo en zonas urbanas, donde un alto porcentaje de la población económicamente activa está desempleada o bien es empleada en micro-empresas, que incluyen la venta de alimentos frescos.
- v) En la práctica el sistema educativo de América Latina no es accesible a los grupos mayoritarios de menores niveles de ingresos. Las inversiones del sector público en educación van dirigidas principalmente hacia las zonas urbanas, y a los más pobres les faltan los recursos para asistir a la escuela así como para tener acceso a laboratorios y bibliotecas. Consecuentemente, existe un alto nivel de analfabetismo y un bajo nivel de calificación de la mano de obra.

Cabe subrayar por último que la principal diferencia entre los sistemas

alimentarios de los países desarrollados y de los que están en vías de desarrollo se expresa en el nivel de eficiencia. En los países desarrollados, los procesos de reforma agraria, educación, tecnificación, industrialización, migración y otros, han contribuido en forma sistemática y organizada a la creación de sistemas alimentarios muy eficientes, desde la siembra de la semilla hasta el consumo final.

En los países de América Latina y el Caribe, por el contrario, los sistemas alimentarios son ineficientes. En la práctica se orientan casi exclusivamente a satisfacer las necesidades de los grupos con mayor nivel de ingresos, los sistemas educativos no alcanzan a las masas, la reforma agraria no se realiza; consecuentemente las tecnologías modernas no son asimiladas ni aprovechadas beneficiosamente por los pequeños productores, el desempleo y la migración rural aumentan y los niveles de ingresos y de consumo se mantienen bajos, cerrando así un círculo vicioso.

1.4 CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES

De lo planteado hasta aquí se llega a las siguientes conclusiones:

- i) La necesidad de alimentos para la sociedad es una necesidad básica; la preocupación de la humanidad por disponer oportunamente de los alimentos requeridos para satisfacer esta necesidad básica ha existido en todo momento.
- ii) La necesidad planteada así no constituye por sí misma un problema. La falta real y/o previsible de alimentos y/o de acceso efectivo a los mismos es en sentido general el problema que debe ser previsto y solucionado.
- iii) Este problema tiene que ver con la disponibilidad física de los alimentos, en el lugar, la forma y el momento en que se necesitan; con la distribución física de los alimentos, el abastecimiento y la capacidad real que tenga el hombre en la sociedad y con la capacidad real que adquiere y consume provechosamente los alimentos. Evidentemente

- la necesidad es natural, por cuanto está dada por la naturaleza misma del hombre; pero el problema a resolverse es esencialmente social.
- iv) La necesidad siempre ha existido, y es la misma; las que pueden variar -y de hecho han variado- son las causas sociales inmediatas del problema y/o las formas utilizadas por la humanidad para afrontar el problema en sus diversas etapas históricas.
 - v) Las causas del problema y las formas de afrontarlo siempre han estado íntimamente relacionadas con las formas de producción que ha adoptado la sociedad, a tal punto que han caracterizado a la sociedad en todo momento.
 - vi) En la actualidad, y siendo consecuente con la historia, la magnitud del problema es mayor en las regiones y países cuyo grado de desarrollo es menor; y las formas de afrontar el problema, aún cuando en su esencia son las mismas, pareciera que resultan menos factibles y/o menos eficientes en los países donde la magnitud del problema es mayor.
 - vii) No es que en países desarrollados no exista en alguna medida el problema, por lo menos en forma latente, pues la necesidad básica es la misma; lo que sucede es que en ellos existe toda una estructura operativa que actúa permanente y rutinariamente para garantizar al hombre la disponibilidad y el abastecimiento físico de sus alimentos, y su acceso real a ellos; dicho de otra forma, tales países disponen de un sistema alimentario tácito, que habitualmente permite satisfacer esa necesidad básica a la gran mayoría de la sociedad, y que paradójicamente se hace perceptible tan solo ante circunstancias que limiten su funcionamiento adecuado.
 - viii) En los países desarrollados el sistema alimentario está conformado por los sectores responsables de la producción y del abastecimiento de alimentos básicos; pero ante todo, se halla basado en el conjunto de mecanismos sociales y económicos que permiten al hombre un acceso real al consumo de esos alimentos: ya sea garantizándole un ingreso monetario adecuado, proveniente de la actividad que realice; o para los desempleados un ingreso de subsistencia, monetario o en alimentos, provenientes de los sistemas de seguridad social existentes.
 - ix) En los países en desarrollo también existe un sistema alimentario nacional, conformado por los mismos sectores y basado en idénticos mecanismos económicos.

A este respecto la diferencia frente a lo que sucede en los países desarrollados se expresa en la incapacidad de los componentes del sistema alimentario de los países en desarrollo para satisfacer la necesidad en cuestión.

- x) Entre los países en desarrollo también existen diferencias en lo que respecta a la capacidad y eficiencia de su sistema alimentario y a sus principales puntos de estrangulamiento. En algunos casos el punto débil se halla en la disponibilidad y/o abastecimiento

físico de alimentos para la población, mientras que el acceso de la población a los alimentos disponibles no es limitante; tales casos, sin embargo, son los menos frecuentes. Lo más común en estos países es que el acceso real constituya la principal limitante, y que la disponibilidad y el abastecimiento evolucionen en función de esta limitante y se orienten en la práctica a satisfacer exclusivamente la necesidad de aquella parte de la población cuyo ingreso le permite acceso real al mercado de consumo.

xi) Finalmente, el diseño de posibles soluciones a nivel nacional debe darse en términos de los sistemas alimentarios existentes. Al interior de estos sistemas y subsistemas las soluciones han de hacerse operativas al nivel de los sectores que lo conformen: esto es, de los sectores que tienen a su cargo garantizar la disponibilidad y el abastecimiento físico, y de los mecanismos socio-económicos en que se basan para dar al hombre acceso real a los alimentos básicos que necesita para vivir. A nivel regional y/o mundial, el diseño de las posibles soluciones deberá darse en los mismos frentes y en términos similares, estableciendo que todos los países tengan acceso real y oportuno a los alimentos básicos que requieren para satisfacer la necesidad de toda su población.

2. ACERCA DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

2.1 USO DEL TERMINO

El término "Seguridad Alimentaria" se utiliza en la literatura especializada para referirse indistintamente a un estado de situación o a un problema o a una solución para un problema.

Cuando se señala, por ejemplo, que la Seguridad Alimentaria es menor que hace 10 años, se está utilizando el término para hacer referencia al estado de la situación alimentaria (a nivel mundial, o regional, o nacional); y en tales casos generalmente se describe la situación en términos de la evolución de algunos indicadores básicos preestablecidos para el efecto, y/o de algunos factores que se consideran determinantes de la misma; por ejemplo, se infiere la situación en base a la magnitud y/o localización de las reservas disponibles y/o proyectadas de alimentos.

Cuando se menciona el problema de la seguridad alimentaria, se hace referencia a la incidencia que: (1) las fluctuaciones de la oferta, (2) las características del consumo, (3) la evolución del comercio, (4) las cuestiones nutricionales y (5) los problemas existentes en materia de acceso a los alimentos, tienen sobre la capacidad real de la población para satisfacer su necesidad de alimentos básicos.

Cuando se utiliza el término para hacer referencia a una solución integral al problema, se le asigna el significado de Plan, Programa, Proyecto o Conjunto Integral de acciones, cuyo objetivo final es asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que se necesiten. Dicha solución persigue tres propósitos específicos: (1) Asegurar la producción de una cantidad

adecuada de alimentos, (2) conseguir la máxima estabilidad en el flujo de esos alimentos y (3) garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes los necesitan.

Finalmente, cuando se aplica el término a un Plan Nacional se hace referencia a una acción que incluye todos los factores que influyen sobre la capacidad tanto del país como de la población para producir y adquirir alimentos. En este caso, dada la amplitud de la acción requerida y de sus implicaciones, es evidente que la Seguridad Alimentaria se adopta con el significado de solución integral al problema y adquiere características propias de un enfoque de Desarrollo.

2.2 EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO ENFOQUE DE DESARROLLO NACIONAL

En este sentido el término seguridad alimentaria se utiliza en la actualidad para hacer referencia a un programa, o conjunto integral de políticas y acciones, encaminado a garantizar la satisfacción de la necesidad de alimentos básicos de la población rural y urbana. El concepto así definido, involucrará los siguientes factores:

i) Necesidad de Alimentos Básicos

Se trata de la necesidad vital del ser humano de alimentarse para subsistir y reproducirse. Así pues, la necesidad de alimentos básicos queda expresada en términos del tipo y la cantidad de alimentos que requiere para satisfacer sus exigencias nutricionales. En este sentido el concepto va más allá de proponer la simple satisfacción de la demanda solvente de alimentos de la población que presupone la dependencia al ingreso de la población, parte muy importante del problema a solucionar radica precisamente en que el ingreso real de gran parte de la población que no le permite adquirir los alimentos básicos que requiere para satisfacer su necesidad vital.

ii) Garantizar la Satisfacción

Significa asegurar efectivamente que la población consuma provechosamente los alimentos necesarios para obtener al menos el mínimo

indispensable para lograr un estado nutricional generalmente reconocido como satisfactorio. Esto implica :

- garantizar el abastecimiento físico de los alimentos básicos en el tiempo, el lugar y la forma requeridos.
- garantizar el acceso real de toda la población a esos alimentos;
- propiciar el desarrollo y/o la prevalencia de condiciones sociales (salud, educación, etc.) que permitan a la población aprovechar biológicamente los nutrientes disponibles en sus alimentos.

iii) Población Objetivo frente a alimentos.

Es un concepto demográfico que expresa la cantidad de habitantes de un área geográfica específica. El objetivo final del Plan o Programa es la seguridad alimentaria para todos, aun cuando al interior del programa sea necesario establecer criterios que permitan caracterizar una población objetivo para cada acción o grupo de acciones, dependiendo de consideraciones económicas, sociales, espaciales y otras.

La población de un país está distribuida geográficamente en zonas ecológicas distintas y más significativo aún, se encuentra estratificada por niveles de ingresos y de bienestar social, tanto a nivel rural como urbano. Consecuentemente, no se puede hablar de una población única en términos de satisfacción de necesidades de alimentos.

En cada país una parte de la población tiene asegurado un nivel de ingreso permanente lo suficientemente alto como para satisfacer su necesidad de alimento; este grupo en la práctica sólo requiere que se garantice el abastecimiento físico a los alimentos a nivel del mercado de consumo.

Existe otra parte de la población con nivel de ingreso suficiente para demandar los alimentos que necesita en un momento determinado pero cuyo nivel de ingreso tiende a deteriorarse, por lo que debe considerarse parcialmente vulnerable; este grupo -al igual que el anterior- necesita que se le garantice el abastecimiento físico de los alimentos en el mercado de consumo y que se le incluya también como población potencialmente vulnerable.

El resto de la población no logra satisfacer la necesidad vital de alimentos a través de las estructuras vigentes de carácter socio-económico; ésta constituye la Población Objetivo propiamente dicha, que tendrá que ser evaluada en base a indicadores alimenticios y nutricionales, económicos, de salud, de cobertura de servicios básicos, de infraestructura física y otros, con el propósito de determinar grupos y regiones prioritarias.

Esta diferenciación es importante para permitir la formulación de acciones, proyectos y programas orientados a la satisfacción de la

necesidad de alimentos, ya sea a través de iniciativas para aumentar el nivel de ingreso, disponibilidad, abastecimiento u otros programas sociales como los de subsidios de alimentos, educación y salud.

- garantizar el acceso real de toda la población a esos alimentos;

- promover el desarrollo y/o la prevalencia de condiciones, hábitos, estilos (salud, educación, etc.) que permitan a la población aprovechar biológicamente los nutrientes distribuidos en sus alimentos.

1.1.1. Población

Es un concepto demográfico que expresa la cantidad de habitantes de un área geográfica específica. El objetivo principal de la nutrición es la seguridad alimentaria para todos, aun cuando el interés del programa sea necesario establecer criterios para garantizar una población suficiente para cada acción o grupo de acciones, dependiendo de las características socioeconómicas, culturales y otras.

La población de un país está distribuida geográficamente en zonas ecológicas distintas y muy significativas, en términos de recursos, niveles de desarrollo y de bienestar social, tanto a nivel rural como urbano. Consecuentemente, no se puede hablar de una población única en términos de necesidades de nutrientes de alimentos.

En cada país, una parte de la población tiene asegurado su nivel de ingreso permanente lo suficiente como para satisfacer sus necesidades de alimentos; este grupo en la práctica solo requiere que se garantice el abastecimiento físico de los alimentos a nivel de mercado de consumo.

Existe otra parte de la población, cuyo nivel de ingreso es insuficiente para demandar los alimentos que necesitan en un momento determinado para cubrir su nivel de ingreso. Este grupo requiere que se les asegure el acceso a los alimentos que necesitan para cubrir sus necesidades de alimentos. Este grupo requiere que se les asegure el acceso a los alimentos que necesitan para cubrir sus necesidades de alimentos.

El grupo de la población que requiere que se les asegure el acceso a los alimentos que necesitan para cubrir sus necesidades de alimentos, requiere que se les asegure el acceso a los alimentos que necesitan para cubrir sus necesidades de alimentos.

Este grupo requiere que se les asegure el acceso a los alimentos que necesitan para cubrir sus necesidades de alimentos.

3. IMPLICACIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO UN ENFOQUE DEL DESARROLLO NACIONAL

3.1 TRATAMIENTO TRADICIONAL DEL PROBLEMA

Dentro de la estrategia de desarrollo económico en los países del tercer mundo, el abastecimiento de alimentos básicos a la población ha sido tomado en cuenta por lo menos durante los últimos 30 años como uno de los principales frentes a atender.

Durante la primera mitad de este siglo la magnitud del problema del abastecimiento de alimentos a la población fue estimada en términos de las cantidades requeridas para satisfacer la demanda nacional. Consecuentemente, la solución al problema fue concebida en términos de proveer y asegurar la disponibilidad física oportuna de tales cantidades de alimentos para garantizar el abastecimiento del mercado interno. Propiciar el incremento de la producción nacional, crear facilidades de almacenamiento y, en última instancia, importar las cantidades requeridas para cubrir los déficits estacionales o de contingencia, fueron los instrumentos utilizados dentro de este enfoque.

Durante la década 60-70, al intentar incrementar la producción interna tan rápidamente como lo exigía el crecimiento de la población, sobre todo la urbana, se hizo evidente que el subsector de comercialización tendría que crecer y desarrollarse por lo menos al mismo ritmo que la producción interna y las importaciones de alimentos para que la disponibilidad física se tradujese efectivamente en abastecimiento oportuno. Dentro de ese contexto, la solución se concibió en términos de propiciar el mejoramiento del sistema de comercialización de alimentos:

- Primero, a nivel del acopio de las cosecha mediante la dotación de infraestructura para recibo y almacenamiento de algunos productos

básicos -ante todo granos; programas para propiciar la participación de grupos organizados de productores en el mercadeo de sus productos; y la intervención del Estado en programas de sustentación y estabilización de precios al productor.

- Con posterioridad se orientaron las acciones hacia la distribución urbana de alimentos, principalmente a través: de la construcción y/o la adecuación de algunos mercados públicos en las ciudades más importantes; programas de apoyo para propiciar la participación de grupos organizados de mayoristas y minoristas en la distribución urbana de alimentos; y, en algunos casos, programas encaminados a promover diversas formas de organización del consumidor.

Tanto los programas de producción que se dieron en la primera etapa mencionada, como los de producción-comercialización que se realizaron en la segunda, lograron en gran parte el objetivo de aumentar la producción de alimentos y la disponibilidad en los mercados de consumo.

Lo anterior fue obvio para varios productos cuya demanda interna en el mercado fue satisfecha con los incrementos de la producción nacional, habiéndose inclusive generado en ocasiones excedentes exportables.

Sin embargo, al analizar el problema en relación con la satisfacción de las necesidades reales de alimentos básicos de la población, el balance no resultó favorable. En efecto, la desigual distribución del ingreso no ha permitido que los estratos de ingresos medios y bajos, que en definitiva constituyen la mayoría de la población de los países subdesarrollados, tengan acceso real a los alimentos básicos que requieren para su adecuada nutrición.

El binomio disponibilidad-distribución de alimentos, sólo constituye una solución parcial al problema, ante todo en lo referente a la atención de la demanda solvente del mercado interno, e inclusive puede propiciar la producción de excedentes exportables de alimentos básicos; pero por sí solo resulta insuficiente en términos de la seguridad alimentaria.

En la actualidad se reconoce que el problema de satisfacer la necesidad de alimentos para la sociedad abarca tres componentes:

- i) La disponibilidad física de los alimentos: que implica producir y mantener los alimentos básicos de la población en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades inmediatas, prever la escasez estacional y prever la escasez de contingencia (o extraordinaria).
- ii) La distribución física de los alimentos: que implica hacer llegar los alimentos al lugar, en el momento y en la forma en que se necesitan.*
- iii) La capacidad real de la población para adquirir y hacer buen uso de los alimentos: esto tiene que ver con los niveles de ingreso, acceso a ocupaciones remuneradas y niveles de salud y educación de la población.

3.2. ESENCIA DE LA META PROGRAMATICA

La Seguridad Alimentaria así definida constituye parte fundamental del marco teórico de cualquier estrategia de desarrollo nacional. Es concebida como un programa del país, para cuya ejecución se requerirá la asignación de responsabilidades a todos los sectores involucrados y se recurrirá a toda asistencia técnica y/o financiera nacional y/o internacional disponibles, siempre que resulte compatible con la naturaleza del programa y los intereses del país.

Satisfacer la necesidad real de alimentos básicos de la población es la meta programática a ser alcanzada en el medio o largo plazo. El plazo que se defina para alcanzar esta meta debe estar de acuerdo con la capacidad económica del país. Lo determinante del carácter del Programa de seguridad alimentaria es:

- i) Que su meta programática sea satisfacer las necesidades en los términos propuestos; Y,

* En la literatura se usa el término distribución en distintos sentidos. En este trabajo el concepto hace referencia a todo lo que sucede a los alimentos en la etapa postcosecha.

- ii) Que la factibilidad de los proyectos, actividades y/o acciones que lo conformen sea evaluada previamente en función de su impacto esperado en términos de esa meta.

3.3 MULTISECTORIALIDAD DEL ENFOQUE

El tratamiento del problema mediante la instrumentación del binomio disponibilidad-distribución de alimentos, o lo que es lo mismo en términos del binomio producción-comercialización dentro del mercado interno, compete de manera directa y principal al sector agropecuario, y su subordinación a las políticas y estrategias nacionales de desarrollo se da al interior del subprograma correspondiente de desarrollo agropecuario.

En cambio, el enfoque integral de seguridad alimentaria conduce al tratamiento del problema mediante la instrumentación del trinomio producción-comercialización-capacidad real de adquisición de alimentos, lo cual le confiere carácter multisectorial y hace necesario que su relación con las estrategias y políticas nacionales de desarrollo se de en términos complementarios, de tal manera que a tal enfoque se subordine la parte que corresponda a cada uno de los diversos sectores involucrados.

3.4 COMPATIBILIDAD CON OTRAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

El enfoque del Plan Integral de Seguridad Alimentaria constituye en esencia una estrategia de desarrollo que puede ser compatible y complementaria con otros objetivos dentro de un plan de desarrollo. Si la seguridad alimentaria es considerada como una instancia indispensable en cualquier camino hacia el desarrollo, se está asumiendo que no existe contradicción posible entre un plan integral de seguridad alimentaria y otras estrategias de desarrollo e inclusive que un plan de esa natura-

leza cabe dentro de cualquier política de desarrollo.

Sin embargo, es preciso enfatizar un conjunto de características e implicaciones de la seguridad alimentaria como estrategia de desarrollo, sobretodo para evitar confusiones iniciales que mas adelante puedan restarle factibilidad política a un plan integral de esta naturaleza:

- Toda estrategia de desarrollo lleva implícita la necesidad de una inversión para el futuro, pero este enfoque concede mayor importancia a la inversión productiva en términos de bienestar social; más aún, en su propia esencia conlleva implícitamente la hipótesis de que el desarrollo futuro no puede proyectarse de manera segura y confiable en base a la inversión de excedentes resultantes mas de la incapacidad de demanda de la población que de la capacidad de la economía del país para satisfacer las necesidades de esa población.
- Dado que la seguridad alimentaria se concibe como una estrategia de desarrollo para los países pobres principalmente, no puede reñir con la idea de proyectar el desarrollo sobre la base del sacrificio aportado por las generaciones presentes; pero sí parte del supuesto de que existen la voluntad y la conciencia política concurrentes para definir los limites del programa a la luz del sacrificio necesario, sin desvirtuarlo por ello en cuanto a su objetivo fundamental y/o a su esencia programáticos. En este mismo sentido, vale la pena anotar que un programa de seguridad alimentaria es factible y real cuando se acepta que la satisfacción de las necesidades alimenticias nutricionales de la población no constituye una meta esperada como producto final del desarrollo proyectado, sino que será un requisito de cuyo logro gradual dependerá también el desarrollo proyectado, el cual en todo momento podrá y tendrá que ser evaluado en términos de sus logros en relación a la seguridad alimentaria de la población.

3.5 GESTIONES DE CORTO Y LARGO PLAZO

La Seguridad Alimentaria entendida como el conjunto de políticas y acciones encaminadas a garantizar la satisfacción de la necesidad de alimentos básicos de la población, debe concebirse como un plan de largo plazo con carácter nacional y con participación multisectorial.

Al formular un plan de esta naturaleza por primera vez en un país se

observa lo siguiente:

- En la práctica los sectores e instituciones involucrados están realizando diversos programas, proyectos y/o acciones, algunos de ellos permanentes y otros esporádicos, encaminados a solucionar aquella parte de la problemática alimenticia que les compete. Por tanto, este conjunto de ejecutorias en marcha, más aquellas otras que esos mismos entes ya hayan identificado, definido y proyectado para completar y/o dar seguimiento a las primeras, constituyen de hecho la expresión de la voluntad política respecto al problema y - lo que es igualmente importante - la base operativa disponible de inmediato para afrontarlo.
- La formulación y puesta en marcha de un plan integral de seguridad alimentaria implica meses de estudios y discusiones para definir su contenido y alcance, oficializar al mas alto nivel la voluntad política que lleva implícita, programar su ejecución técnica y financiera y organizar y/o reorganizar el marco institucional responsable de la gestión en todos sus frentes.

Por lo anterior, es evidente que el proceso de formulación y puesta en marcha de un plan integral de seguridad alimentaria debe comenzar por definir el procedimiento y los instrumentos de trabajo que hagan posible obtener el objetivo final perseguido:

- Sin ignorar las ejecutorias pasadas y presentes,
- Sin entorpecer irracionalmente el desarrollo de las ejecutorias en marcha, y
- Sin permitir que estas ejecutorias entorpezcan y/o limiten el proceso de optimización de la propuesta programática integral final.

Surge así la necesidad de atender de manera simultánea dos frentes de trabajo durante la etapa de formulación del Plan Integral de Seguridad Alimentaria. Por una parte, habrá que definir y ejecutar el plan de trabajo para la formulación del plan propiamente dicho; y por otra, será necesario formular y ejecutar un Plan de Acción de Corto Plazo, el cual debe constituir el marco orientador de las ejecutorias que ya se encuentran en marcha y/o que ya han sido proyectadas para el corto plazo.

La formulación de un Plan Integral de Seguridad Alimentaria no necesar-

riamente implica la modificación de las acciones, proyectos o programas en marcha concebidos a nivel de los diversos sectores y/o subsectores involucrados para atender la parte del problema alimenticio que les compete. Sin embargo, sí implica la compatibilización de tales ejecutorias en términos de las metas programáticas que se establezcan y su subordinación a la estrategia implícita. En la práctica este ha de ser el objetivo y la razón de ser del plan de acción de corto plazo, que deberá concluir con -y conducir a- la puesta en marcha del Plan Integral de Largo Plazo.

La formulación del plan integral debe partir del análisis de la situación existente en el momento, y particularmente de la evaluación de las ejecutorias que se hallan en marcha. Por tanto, los sectores e instituciones involucrados en tales ejecutorias tendrán que participar en la formulación del plan de tal manera que su papel futuro dentro del mismo sea consecuente con sus posibilidades, y que sus ejecutorias en marcha vayan reorientándose gradualmente en la medida en que se precise el rumbo definitivo del plan integral futuro para evitar que la formulación y puesta en marcha de éste constituyan un rompimiento brusco con la gestión anterior y/o el desaprovechamiento innecesario de todo lo realizado previamente.

Visto desde una perspectiva más amplia, lo que se propone es la ejecución de un plan inmediato de acción que permita: compatibilizar las ejecutorias en marcha sin detener la gestión, y de manera simultánea formular el plan integral con la participación de todos los sectores involucrados en la práctica actual.

3.6 DEFINICIONES DE POLITICA

La necesidad de alimentos para el hombre es de naturaleza biológica

y su carácter es vital, pero tal necesidad también posee un carácter social e histórico por cuanto la forma utilizada para satisfacerla depende del desarrollo alcanzado por la sociedad.

La diferencia esencial no radica en lo que se consume (trigo, arroz, maíz, papa, etc.) sino en la manera de producir lo que se consume. La forma de tenencia de la tierra, la tecnología utilizada, la educación, el adiestramiento y la salud de la población, en conjunto e interrelacionados entre sí, constituyen en última instancia la causa que explica cómo se distribuye el ingreso y por ende cómo se consume lo que se produce. A este nivel de análisis también el consumo es un fenómeno social e histórico.

En condiciones sociales en las que predomina la economía de mercado la relación entre la oferta y la demanda es el mecanismo que regula la producción a través de los precios, de tal suerte que espontáneamente se orienta la producción hacia las actividades más rentables. En este contexto el objetivo de la producción es satisfacer la demanda dentro de un mercado competitivo regido por el ánimo de lucro. En este proceso discrepan entre sí el interés privado de los productores (búsqueda de ganancias), y el social de los consumidores (satisfacción de necesidades vitales). Mientras la necesidad biológica es permanente e invariable, la capacidad de la población para satisfacer su necesidad varía en función de su ingreso, y éste a su vez varía en función del mercado de trabajo.

La discrepancia entre estos intereses no se concilia en el mercado al que acuden los productores para vender y los consumidores para comprar, pues la producción que llega al consumo solamente es la que se compra a

un precio en el mercado. En esta lógica sólo acuden al mercado los que tienen ingresos y sólo perciben ingresos aquellos que realizan actividades remunerativas o tienen empleo.

En esta mecánica social es obvio que en términos relativos los desempleados quedan totalmente fuera del mercado y los subempleados quedan parcialmente fuera, por cuanto no disponen de ingresos para comprar en él y por esta vía satisfacer sus necesidades.

Es claro, pues, que la formulación de un plan integral de seguridad alimentaria tiene que orientarse fundamentalmente a resolver la contradicción existente entre producción y consumo en el sentido más amplio tal como corresponde a un enfoque de desarrollo.

El tratamiento de esa contradicción lleva implícita la necesidad de definiciones de política en múltiples frentes y prácticamente en relación a todos los sectores interesados en la producción y comercialización de alimentos. Sin embargo, tal generalización resulta insuficiente cuando se trata de jerarquizar en la práctica ese conjunto de políticas. Al respecto resulta particularmente valioso el material recientemente publicado por la FAO en el cual se identifican tres componentes totalizantes de un posible marco para tales definiciones.*

3.6.1 En Cuanto a la Producción y al Consumo de Alimentos

Vistos como elementos interdependientes, se requerirán revisiones de la política en el contexto de la seguridad alimentaria en lo referente a los siguientes aspectos:

* Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe. 18a Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Argentina. 6-15 de agosto de 1984.

- i) Concentración del crecimiento agrícola en los cultivos de exportación, o en la producción de alimentos para consumo de las clases medias y altas urbanas;
- ii) Desarrollo de la producción nacional de cereales, lo cual requiere de estrategias que concilien el nivel de los precios al productor y su impacto en los consumidores de bajos ingresos.

3.6.2 En Cuanto al Comercio Exterior y a la Dependencia Externa

Luego de identificar los factores internacionales determinantes de la situación se plantea en una perspectiva realmente novedosa la necesidad de resolver el conflicto de precios.

Los países de la región deberán poner en marcha políticas alimentarias que provean una solución al conflicto entre los precios que recibe el productor agropecuario y el que pagan los consumidores urbanos. Hay tres áreas en las que deberán concentrar sus esfuerzos:

- i) La primera es la de otorgar mayor atención y recursos a la producción doméstica de alimentos, sobre todo en materia de organización de los pequeños agricultores y campesinos, apoyo tecnológico, infraestructura, crédito y comercialización, incluyendo el abastecimiento de alimentos e insumos productivos. Existen países en la región en los cuales los cereales no pueden producirse con ventaja: la diversificación del consumo de cereales en estos países, sustituyéndolos por raíces y tubérculos, podría reducir las importaciones de cereales para el consumo humano y animal.
- ii) Una segunda área, en la que la acción regional resulta imperativa, es la del estímulo al desarrollo del comercio intraregional de alimentos básicos, eliminando numerosas barreras que lo obstaculizan. Las importaciones de alimentos de América Latina y el Caribe han crecido sustancialmente en los últimos tiempos. En el caso del trigo pasaron de 3.17 millones de toneladas anuales en 1956-60 a 10.11 en 1976-80 y a 11.86 en 1981. Pero la participación regional relativa en estos volúmenes importados decreció también significativamente en las últimas décadas. Actualmente un 50% o más de la alimentación de muchas ciudades de la región depende de fuentes extraregionales, aunque paradójicamente muchas economías campesinas locales están paralizadas o en retroceso por falta de demanda para sus productos y carecen de incentivos a la producción y de canales adecuados de comercialización.
- iii) La tercera área que merece atención prioritaria es la reforma de las estructuras de distribución de alimentos en zonas urbanas, la que debe generar las economías necesarias para reducir el precio que pagan los consumidores de bajos ingresos, sin reducir los

precios a nivel de finca.

3.6.3 En Cuanto a los Problemas Vinculados con el Acceso a una Alimentación Adecuada

Las definiciones de política consecuentes con el aceleramiento del proceso de urbanización y con la aparición de sectores urbanos marginales son prioritarios. En este contexto hay que establecer el papel del sector público, principalmente en lo referente a promover:

- El mejoramiento en la infraestructura de comercialización de alimentos,
- Organización de la distribución urbana mayorista y minorista de alimentos,
- Educación y organización de los consumidores,
- Ayuda a las comunidades rurales y urbanas,
- Asistencia directa a los grupos de menores ingresos, y
- El desarrollo de nuevos productos de alto valor nutricional.

Visto de manera global todo lo anterior se resume en la necesidad de definiciones al más alto nivel en lo referente a:

- Una política integral de precios al productor y al consumidor;
- Una política en cuanto al autoabastecimiento de productos alimenticios de origen nacional, y
- Una política en cuanto al papel de la agricultura tradicional dentro del programa de seguridad alimentaria y como fuente de empleo rural y de abastecimiento nacional.

Se parte de esta realidad para plantear que al menos la satisfacción de lo básico en materia alimenticia es un derecho de cada miembro del género humano, y que es responsabilidad de los gobiernos otorgárselo, llevando a la práctica políticas de empleo, salario, producción, precios, importación, exportación y asistencia social. En este sentido cabe una política de producción, que debe privilegiarse como "Producción

básica para el consumo interno", y a partir de ella ampliar la producción de otros productos para el mercado interno e internacional.

Si estos lineamientos no se reflexionan, puede privilegiarse la producción para la exportación, cuya competencia pueda mermar considerablemente la oferta de productos básicos, la elevación de cuyos precios haría cada vez más inaccesible el mercado para los consumidores de bajos ingresos, agravándose así el problema actual.

3.7 METODOLOGIA A NIVEL DE PAIS

El grupo interdisciplinario y multisectorial a cargo de la formulación de un Plan Integral de Seguridad Alimentaria a nivel nacional tiene que definir la metodología que se utilizará para ese fin. Este es un primer paso que requiere de análisis y consejos sistemáticos y especializados para que la metodología sea consecuente con las necesidades y posibilidades reales del país y con la mecánica de trabajo imperante en cada caso.

Al respecto, este documento sólo esboza un criterio metodológico general que comprende tres aspectos cuya comprensión inicial facilitará una primera aproximación en tal sentido y como tal requiere ser particularizado a nivel de cada alimento básico componente del Plan Integral.

Estos tres aspectos son:

- Definición y selección de la población objetivo,
- Definición y selección de los alimentos prioritarios,
- Institucionalización de una Comisión Coordinadora.

3.7.1 En lo Referente a la Población Objetivo

Es necesario diferenciar entre la población que no satisface sus necesidades, o lo hace a medias, y el resto de la población que sí las satisface. Un criterio diferenciador es el ingreso y el nivel del mismo.

Naturalmente, la preocupación por la satisfacción de las necesidades no recae en los productores, por la misma lógica de funcionamiento del mercado; de ahí que sea una preocupación del gobierno y que trasciende de lo social y lo económico a lo político.

Por esta razón, resulta prioritario definir claramente la población que será objetivo de la preocupación política de los gobernantes, en materia de seguridad alimentaria, y que se constituirá en la población objetivo del Plan de Seguridad Alimentaria a nivel nacional, o de los programas a nivel sectorial, regional y local.

A medida en que se diferencia la población objetivo, considerando entre otros factores la ocupación, el ingreso, el sexo, la edad, lo urbano, lo rural, la nutrición y la salud, se estará en capacidad de definir las necesidades básicas correspondientes a cada población objetivo, y por ende los productos y servicios indispensables para satisfacerlas.

Así, se han de perfilar, diseñar y ejecutar programas integrados en las distintas áreas, a cargo de diversas instituciones tanto privadas como públicas.

3.7.2 En lo Referente a los Alimentos Prioritarios

En cualquier país hay una gran diversidad de alimentos consumidos por la población. Algunos son importados, mientras la mayor parte son

producidos a nivel nacional. La importancia relativa de los alimentos variará según los criterios de evaluación; o sea, valor nutricional, valor en moneda, volúmen de consumo u otro. Dentro de la diversidad de alimentos de un país, o región, hay productos considerados básicos por su importancia en la dieta popular. Dentro de este grupo de productos básicos hay algunos considerados prioritarios por su mayor eficiencia económica-nutricional.

En vista de la envergadura y la complejidad de las implicaciones que se derivan de la necesidad de satisfacer las metas de abastecimiento, resulta conveniente establecer desde un principio un conjunto prioritario de alimentos alrededor de los cuales se organizarán las acciones que se incorporen al programa. Esta posibilidad es particularmente importante por cuanto permite concentrar y racionalizar el uso y la asignación de los recursos humanos, institucionales, financieros y naturales con el fin de alcanzar la mayor eficiencia y el máximo impacto posible de la aplicación de los elementos centrales del programa.

Con este fin, es necesario definir una serie de criterios orientados a identificar, clasificar y seleccionar aquellos productos que tienen la mayor capacidad potencial de contribuir al logro de los objetivos del programa.

Estos criterios deben ser formulados teniendo en cuenta al menos los siguientes aspectos fundamentales:

- i) Los productos seleccionados deben ser de consumo masivo, de manera tal que se contribuya de forma significativa a la satisfacción de las proyecciones de consumo previamente establecidas.
- ii) Los productos seleccionados deben ser los que tienen mayor importancia relativa, dentro de la estructura del gasto familiar, especialmente en relación con la población objetivo del programa.

- iii) Los productos seleccionados deben ser los de mayor eficiencia económica-nutricional, es decir, de menor costo por unidad de nutriente (calorías y proteínas).
- iv) Los productos seleccionados deben tener el mayor potencial de contribución al logro de los objetivos de desarrollo nacional, particularmente en cuanto a su capacidad de generar empleo e ingresos a los grupos más pobres, de ahorrar divisas y contribuir a la reactivación de la producción nacional.

3.7.3 En lo Referente a una Comisión Coordinadora

A nivel institucional, preferiblemente dentro de la estructura de planificación nacional, se organizará una Comisión (Consejo) Coordinadora que se encargará de la formalización y oficialización de un programa definido de acción. Su estructura, objetivos, acciones y alcance deben ser tales que permitan la organización, la coordinación y el seguimiento de la ejecución del Plan Integral.

Dicha Comisión (Consejo) tendrá las siguientes características:

i) Tiempo

La Comisión deberá entrar en funciones antes de iniciarse los trabajos de formulación del Plan Integral de Seguridad Alimentaria y deberá concluir su trabajo al momento de ponerse en marcha la ejecución del Plan Integral.

La Comisión podrá continuar operando después del momento definido, si así fuera previsto dentro del Plan Integral que se formule; pero en tal caso, nuevas funciones deberán serle asignadas dentro del mismo.

ii) Miembros

La Comisión estará integrada por representantes del sector público, incluyendo: Planificación, Agricultura, Comercialización, Salud, Educación, Trabajo y Bienestar Social, Ayuntamientos y otros del sector público o privado, cuya participación acuerden, al seno de la comisión, los representantes mencionados.

En adición, podrán integrar la comisión técnicos adscritos a agencias internacionales de asistencia técnica y/o financiera, a quienes podrá asignarse funciones asesoras consecuentes con las necesidades de la comisión en cada instancia, y necesariamente en base a términos de referencia precisos y perentorios.

iii) **Funciones**

Para definir las funciones de cada representante, la comisión establecerá los procedimientos a seguir. En todo caso, esos procedimientos deberán garantizar:

- Que las máximas autoridades de las instituciones representadas, avalen oficialmente la asignación de las funciones convenidas para su representante;
- Que esas mismas autoridades designen su representación y le instruyan acerca del contenido y alcance de la delegación implícita, y
- Que se acuerden los mecanismos necesarios para maximizar la operatividad de la participación de cada representante en el seno de la comisión.

iv) **Objetivos**

En concordancia con las causas que la hacen necesaria, el objetivo general de la comisión es garantizar la formulación y puesta en marcha del Plan Integral de Seguridad Alimentaria para el país: con la participación ordenada y sistemática de todos los sectores involucrados; dentro del plazo que se estipule; y -ante todo- dentro del marco de política de desarrollo nacional que defina el superior gobierno.

Con el ánimo de asegurar el logro del objetivo general propuesto para esta Comisión, se le definen complementariamente los siguientes objetivos instrumentales específicos:

- Definir el contenido y el alcance de la participación requerida de las instituciones involucradas, en la formulación del Plan Integral de Seguridad Alimentaria para el país;
- Coordinar la participación a que se hace referencia en el inciso anterior, de tal manera que las ejecutorias en marcha no sean irracionalmente entorpecidas, y que tampoco estas entorpezcan y/o limiten la formulación del Plan Integral; y
- Sentar las bases operativas para la coordinación futura y el seguimiento de la ejecución del Plan Integral.

v) **Acciones**

La formulación y oficialización de su programa definitivo de acción, constituye la primera actividad que deberá ser ejecutada por la comisión. Sin embargo, es claro que previamente será necesario estructurar e institucionalizar la comisión. A continuación se presenta una primera aproximación de las principales acciones de la comisión, en el entendido de que cada una de ellas será precisada en detalle dentro del programa definitivo de trabajo:

- Estructuración definitiva de la comisión

- Institucionalización de la Comisión
- Elaboración del programa de trabajo para la formulación del Plan Integral de Seguridad Alimentaria.
- Formulación del Plan de Acción de Corto Plazo
- Revisión mensual de los avances en la ejecución del Plan de Acción de Corto Plazo y en la formulación del Plan Integral de largo plazo.
- Revisión secuencial del material técnico producido en desarrollo del proceso de formulación del Plan Integral.
- Revisión final de los documentos del Plan Integral y preparación de recomendaciones finales de la comisión para el Superior Gobierno.

3.8 EN CUANTO A LA ASISTENCIA TECNICA Y FINANCIERA EXTERNAS

Las organizaciones regionales e internacionales especializadas en financiamiento, cooperación técnica, información, capacitación, investigación, tecnologías u otras áreas prioritarias en el desarrollo tienen años acumulados de experiencias y cada una puede ofrecer ventajas comparativas en uno o más aspectos de la seguridad alimentaria, debiendo atender los pedidos emanados de la evaluación de las necesidades de los países miembros.

El Consejo de Seguridad Alimentaria (CSA), el Programa de Acción para la Seguridad Alimentaria (PROASA), El Plan de Asistencia para la Seguridad Alimentaria (PASA) y el Programa para la Prevención de Pérdidas de Post-Cosecha (PFL), integrados a su estructura organizacional permanente, constituyen la base operativa de que dispone la FAO para su gestión en este campo, a todos los niveles. Esta base coordina y se complementa con el resto de la estructura del sistema de asistencia técnica y/o financiera de las Naciones Unidas, para garantizar el tratamiento multidisciplinario especializado, con la participación activa de la Organización Mundial de la Salud (OMS), del Fondo de las Naciones Unidas para la

Infancia (UNICEF), del Programa Mundial de Alimentos (PMA), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Banco Mundial (BIRF).

A nivel de América Latina y del Caribe, el Sistema Interamericano desde 1981 está dando atención al tema de Seguridad Alimentaria, a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

En el mismo ámbito de la asistencia internacional, existen organizaciones bilaterales, tales como la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), Canadian International Development Agency (CIDA) y otras que también están interesadas en el enfoque de Seguridad Alimentaria.

Dentro de este contexto, resulta claro que un país interesado en formular un Plan Integral de Seguridad Alimentaria, sobre todo si se trata de un país de latinoamérica o del Caribe, puede obtener ayuda técnica y/o financiera de múltiples agencias y, lo que es más importante cada una de tales agencias podría estar en condiciones de aportar al país para ese propósito.

Sin embargo, para evitar duplicaciones en la acción y garantizar la concurrencia de todo el apoyo disponible, cualquiera que sea su naturaleza y su frente de acción dentro del Plan es indispensable que primero se defina el alcance del Plan Nacional y que efectivamente tenga ese carácter; igualmente que al interior de ese Plan se asignen responsabilidades, se definan compromisos y se establezcan líneas de coordinación. De esta manera sería posible normar la participación armoniosa y concurrente de todas las instituciones involucradas, incluidas las agencias internacionales especializadas de asistencia técnica y/o financiera.

ra, para lo cual naturalmente se requerirá que el superior gobierno y las agencias lleguen a acuerdos concretos al respecto.

Será tarea fundamental de las autoridades nacionales competentes evitar desde un principio que surjan discrepancias entre las agencias mencionadas, alrededor de su papel dentro del Plan en cuestión. En todo caso el país debe tratar de optimizar el uso de los recursos disponibles, en función de sus necesidades y de lo que cada agencia puede aportar ventajosamente.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, Montevideo, 2,000.
Colección FAO: Estudios Sociales y Sociales No. 25, Roma, 1981

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe, 1981. Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Buenos Aires-Argentina, 8-12 de agosto de 1981.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS E INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, Seguridad Alimentaria para América Latina y el Caribe, Reunión Ministerial de Consulta sobre Políticas y Estrategias Alimentarias en América Latina y el Caribe, Quito-Ecuador, 23-27 abril 1981, 19 p.

BIBLIOGRAFIA

ACUERDO DE CARTAGENA, JUNTA-ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS. Orientaciones para la formación de los sistemas nacionales de seguridad alimentaria y del sistema Andino. Reunión Técnica sobre la Formación de los Sistemas Nacionales de Seguridad Alimentaria y del Sistema Andino. Lima-Perú. 18-22 de junio de 1984. 56 p.

COHAN, HUGO. Seguridad alimentaria, alimentos y cuatro fronteras para una nueva respuesta en desarrollo agrícola y rural. Desarrollo Rural en las Américas. Vol. XIV. No. 1, 1982. 18 p.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Horizonte 2,000. Colección FAO: Desarrollo Económico y Social No. 23. Roma, 1981

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. 18a. Conferencia Regional de la FAO para América Latina y El Caribe. Buenos Aires-Argentina. 6- 15 de agosto de 1984.

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS E INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. Seguridad alimentaria para América Latina y el Caribe. Reunión Ministerial de Consulta sobre Políticas y Estrategias Alimentarias en América Latina y el Caribe. Quito-Ecuador, 25-27 abril 1983. 18 p.

