

## 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 vulnerabilidad<sup>1</sup>.

Partiendo incluso de una definición consensuada de la seguridad alimentaria, que incluya su carácter multisectorial, 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 indicadores<sup>2</sup>. 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.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>La 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.

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

<sup>3</sup>El 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 desempeño<sup>4</sup>. 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:

- <sup>3</sup> **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;
- <sup>3</sup> **Integración comercial sub-regional e internacional**, que potencie las ventajas comparativas de cada país, evitando la competencia desleal;
- <sup>3</sup> **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,

<sup>4</sup>El “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.

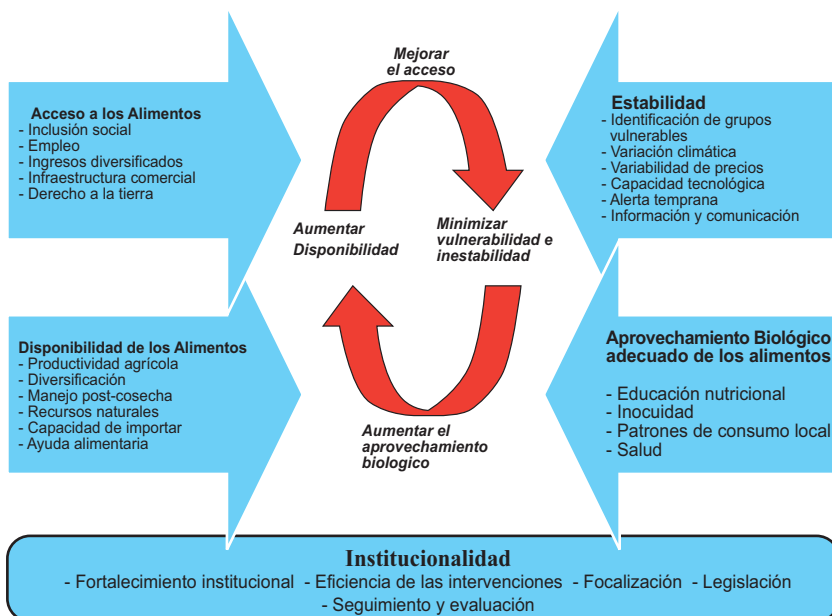
diversifican las fuentes de ingresos, y fortalecen el acceso a activos productivos cobran especial relevancia dentro de este componente de la Seguridad Alimentaria.

**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 RURAL<sup>5</sup>

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 pobre<sup>6</sup>. El **desarrollo rural**, por su parte, se concibe como un proceso global que apunta a satisfacer las necesidades

<sup>5</sup>El 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.

<sup>6</sup>La 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 dinámico<sup>7</sup>.

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)<sup>8</sup>.

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 incluyente<sup>9</sup>.

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).

<sup>7</sup>Nuevamente, 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)

<sup>8</sup>Énfasis del autor.

<sup>9</sup>Marcos 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.