

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

Salomón Salcedo Baca y Alberto Lora Aguancha

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

1. DISPONIBILIDAD

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

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

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

Fuentes: FAOSTAT; James & Schofield, 1990.

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

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

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

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

Fuente: FAOSTAT, 2004

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

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

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

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

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

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

2. ACCESO

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

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

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

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

Fuentes: Banco Mundial, 2004, y CEPAL.

¹ Purchasing Power Parity.

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

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

Cuadro 4.
Concentración del Ingreso según el Índice de Gini

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

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

^a Ocho ciudades principales más El Alto

^b Área urbana.

^c Se refiere al año de 1997

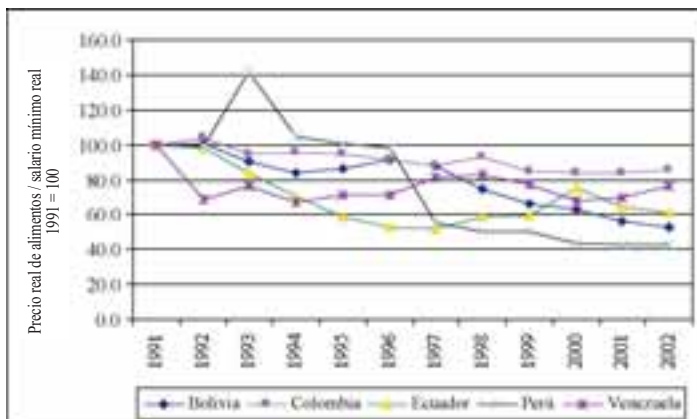
Nota: Conforme al índice de Gini, el valor 0 equivale a la igualdad absoluta y el valor 1 a la inequidad absoluta.

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

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

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

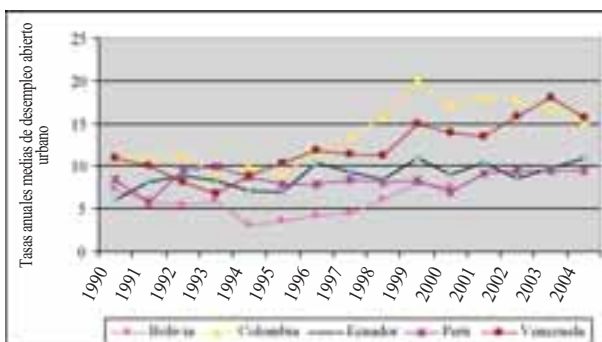
Gráfica 1.
Relación entre el precio real de los alimentos y los salarios mínimos reales, Comunidad Andina, 1991-2002



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

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

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



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

3. ESTABILIDAD

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

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

Cuadro 5.
Desastres naturales y sus efectos 1997-2002

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

Fuente: Corporación Andina de fomento (CAF)

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

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

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

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

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

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

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

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

4. USO O APROVECHAMIENTO

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

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

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

Fuente: CEPAL.

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

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

¹⁴ <http://www.pma.org.bo/vam.htm>

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

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

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

Fuente: CEPAL, 2004

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

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

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

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

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

5. INSTITUCIONALIDAD

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 8.
Gasto público rural como % del PIB agrícola

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. LOS EFECTOS DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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